



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE  
POSTGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**

**MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**

**Tesis**

**TÍTULO:** La instrumentalización de la política pública sobre refugio: Procedimiento para determinar la condición de refugiado a través de la visa 12 - IV. (2007 – 2015)

**Autora:** Ing. Myrian Noroña Martínez.

**Tutora:** Dra. Roxana Arroyo Vargas.

Quito, noviembre 2016



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.326. 2016

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, al catorce días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis, **MYRIAN ELIZABETH NOROÑA MARTINEZ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1715298319, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE REFUGIO: PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR EL ESTATUS DE REFUGIADO A TRAVÉS DE LA VISA 12-IV, PERIODO 2007-2015”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.51
Tesis Escrita:	8.30
Grado Oral:	8.14

**Nota Final Promedio: 8.36**

En consecuencia, **MYRIAN ELIZABETH NOROÑA MARTINEZ**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

**Mgs. Sara Caria**  
**PRESIDENTA DEL TRIBUNAL**

**Dra. Daniela Celleri**  
**MIEMBRO**

**Mgs. Isabella Giunta**  
**MIEMBRO**

**Dra. Ximena Garbay**  
**Secretaria General**

**SECRETARÍA**  
**GENERAL**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas 01

Fecha 07/11/2016

Secretaria General

## **AUTORIA**

Yo, Myrian Elizabeth Noroña Martínez MAGISTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA, con cédula de ciudadanía 1715298319, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.



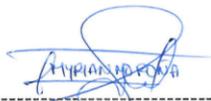
---

**Myrian E. Noroña Martínez**  
**C.I. 1715298319**

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Myrian Elizabeth Noroña Martínez cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 14 de noviembre de 2016



-----  
FIRMA DEL CURSANTE

-----  
Myrian E. Noroña Martínez  
C.I. 1715298319

## DEDICATORIA

*La presente investigación está dedicada principalmente a mis hijos por haberme regalado su tiempo, Matias y Mikaela, quienes son la razón de mi vivir y quienes me motivan a seguir avanzando en la conquista de más logros, también a mi esposo, quién ha estado apoyándome incondicionalmente en todo este proceso, a mis padres, quienes me han enseñado a través de su ejemplo que todo se consigue en la vida con dedicación y esfuerzo.*

## INDICE DE CONTENIDO

<b>I. CAPITULO</b> .....	<b>13</b>
1.1 TEMA.....	13
1.2 JUSTIFICACIÓN .....	13
1.3 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	18
1.4 MARCO TEÓRICO .....	20
<i>Definiciones jurídicas de Refugio</i> .....	22
<i>Definiciones políticas de Refugio</i> .....	23
1.5 OBJETIVOS .....	28
<i>Objetivo general</i> .....	28
<i>Objetivos específicos</i> .....	28
1.6 METODOLOGÍA .....	28
<b>II. CAPÍTULO</b> .....	<b>31</b>
2.1 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE REFUGIO .....	31
2.1.1 <i>Análisis del corpus</i> .....	34
<i>PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIO.</i> .....	34
2.1.1.2 <i>Convención de 1951 (Ginebra) y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado.</i> .....	36
2.1.1.4 <i>Plan de acción de México (2004).</i> .....	42
2.1.1.5 <i>Cartagena + 30 (2014).</i> .....	44
2.2 MARCO JURÍDICO NACIONAL .....	46
2.2.1 <i>El Decreto 3301 (1992)</i> .....	48
2.2.2 <i>Constitución ecuatoriana</i> .....	49
2.2.3 <i>Registro ampliado</i> .....	51
2.2.4 <i>El Decreto 1182 (2012)</i> .....	54
2.3 LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS REFUGIADOS.....	56
2.3.1 <i>Derechos Humanos en el Ecuador</i> .....	58
2.4 INSTITUCIONALIDAD .....	60
2.4.1 <i>ACNUR</i> .....	60
2.4.2 <i>ACNUR - ECUADOR</i> .....	64
2.4.3 <i>Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana</i> .....	65
<b>III. CAPITULO</b> .....	<b>76</b>
3.1 LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE REFUGIO .....	76
3.1.1 <i>PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA VISA 12- IV</i> .....	82
3.1.2 <i>Estructura de la Comisión para la determinación de la condición de Refugiados en el Ecuador.</i> .....	88

1.4.2 DEL PROCEDIMIENTO.....	97
3.2 ENTREVISTAS SOBRE EL PROCESO PARA OBTENER LA CONDICIÓN DE REFUGIO.....	99
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>105</b>
4.1 CONCLUSIONES .....	105
4.2 RECOMENDACIONES .....	109
Bibliografía.....	110
Materiales.....	113

## **RESUMEN**

En esta investigación se estudiará la instrumentalización de la política pública sobre refugio: Procedimiento para determinar la condición de refugiado a través de la visa 12 – IV, considerando, que la institución de refugio data de los años 40 (Post-Segunda Guerra Mundial), como consecuencia y con el objetivo de proteger a población en situación de refugio, se creó la Convención de Ginebra en 1951 y su Protocolo en 1967.

Con ello se logró que refugiados obtengan protección temporal en países cercanos a los suyos; y, el Estado ecuatoriano durante las últimas décadas ha recibido 233.049 solicitudes de refugio, de las que 60.253 fueron reconocidos como refugiados. Enfrentado por lo tanto un gran reto, basado principalmente en la necesidad de generar políticas públicas orientadas a la población en necesidad de protección internacional.

## **ABSTRACT**

This research will study the instrumentation of refuge as a public policy: the procedure to establish the refugee status through the 12 - IV visa, considering that the refugee status was born in the 1940s (Post - WWII), as a consequence of the war and with the sole purpose to protect the population in a refugee situation, the Geneva Convention was created in 1951 and its Protocol was made in 1967.

A refugee obtaining temporary protection in countries close to their own was the result of this process; and Ecuador during the last decades has received 233,049 refugee applications, of which 60,253 were recognized as refugees. Therefore, Ecuador faces a great challenge, based mainly on the necessity to generate public policies, which are focused on to the population that requires international protection.

**Palabras Clave:** Refugio, solicitante de refugio, Protección internacional, política pública, comisión, ACNUR.

**Keywords:** Refugee, refugee petitioner, International protection, public policy, commission, UNHCR.

## INTRODUCCIÓN

El Ecuador ha ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de refugio como son la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, así como ha incorporado la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena de 1984, en su ordenamiento jurídico. En este sentido, nuestro país ha ratificado la normativa antes citada y varios instrumentos internacionales en materia de refugio, por lo que, históricamente se puede evidenciar que ha mantenido como política de Estado un irrestricto respeto a los derechos humanos, una de sus políticas es la protección a favor de las personas que necesitan protección internacional. Así también ha asumido la responsabilidad de buscar una solución duradera y digna a su situación.

En la actualidad nuestro país cuenta con la población más numerosa de refugiados en América Latina, con más de 60.000 personas que ya cuentan con la condición de refugiado. Estas cifras han evolucionado considerablemente desde el año 2004 como se detalla en los cuadros estadísticos que se presentan en la investigación; sin embargo, sigue siendo una fracción de la población total con necesidad de protección internacional en el país.

La mayoría de las personas provienen de Colombia, país que comparte 600 Km de frontera con el Ecuador, desde la costa Pacífica al occidente hasta la zona Amazónica al oriente. Los departamentos colombianos fronterizos con Ecuador: Nariño, Putumayo y Amazonas son algunas de las zonas más afectadas por el conflicto interno en Colombia. Pero sin embargo en los últimos años ciudadanos de otras nacionalidades del mundo han presentado en un número que ha ido incrementado constantemente solicitudes de refugio al Estado ecuatoriano.

Prueba de ello es que dentro de los ciudadanos que han recibido la protección por parte del Estado ecuatoriano, se han incrementado los casos de ciudadanos de Cuba,

Afganistán, Perú entre otras nacionalidades; que en años anteriores no figuraban en las estadísticas como solicitantes de refugio.

El Estado ecuatoriano ha mantenido un permanente compromiso para garantizar el reconocimiento del estatus de refugio individual y por afluencia masiva. También respeta y garantiza los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normativa migratoria vigente cuando sea materia de refugio; igualmente, toma las decisiones y ejecuta las acciones necesarias para lograr la efectiva inclusión o inserción de estas personas.

En ese sentido, el Ecuador se comprometió a cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, en la medida de sus realidades y posibilidades y con un enfoque de solidaridad y corresponsabilidad, tanto con el Estado colombiano como con la comunidad internacional.

Cerca de la mitad de la población refugiada vive en centros urbanos, mientras que la otra mitad tiende a permanecer cerca de la zona fronteriza, en poblados aislados con bajo nivel de desarrollo.

Ecuador ha presentado en la última década, una nueva Política en materia de Refugio que incluye un mecanismo flexible y de largo alcance para reconocer y documentar a refugiados, como primer paso para la integración local. Otro de los pasos importantes que ha realizado el Ecuador con el objetivo de lograr una integración plena de la población con necesidad de protección internacional ha sido la realización de cambios significativos en su legislación interna para asegurarle la integración plena de los ciudadanos refugiados y solicitantes de refugios.

Los Convenios Internacionales en materia de refugio, establecen que toda persona considerada como tal, tiene derecho de Refugio en condiciones de seguridad. Sin embargo, "la protección internacional incluye a más de la seguridad física; la ayuda

básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. De esta manera los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento y el derecho al respeto de su persona”.

También se aplican derechos económicos y sociales, de la misma forma que a los ciudadanos del país que los acoge, tales como el derecho a asistencia médica, el derecho a trabajar para los adultos y el derecho a la escolarización para los niños.

En este campo el estado ecuatoriano ha dado pasos fundamentales los mismo que se han convertido en avances únicos en el mundo en con el objetivo de insertar al ciudadano con estatus de refugiado a la sociedad como eje fundamental pero también insertarlo de manera legal en la economía del país ya sea como empleados formales o como microempresarios.

Entre las principales normativas internas que Ecuador a incrementados o regulado para la inserción de los ciudadanos refugiados están:

- En el ámbito educativo acuerdo Ministerial 337 del 25 Septiembre del 2008 donde se concede a los refugiados y solicitantes de refugios el mismo trato que a los nacionales en la enseñanza elemental y asegura el trato más favorable posible, conforme el artículo 22 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y su protocolo adicional de 1967.
- En el ámbito financiero los refugiados tienen derecho y pueden realizar cualquier transacción en el sistema financiero nacional así como mantener y aperturar cuentas de ahorros y corrientes en total apego a la legislación ecuatoriana.
- Acceso a la educación superior, el estado ecuatoriano garantiza el ingreso de los ciudadanos que tienen el estatus de refugiado al Sistema de Educación superior siendo consecuente con el artículo 226 de la Constitución de la República, lo cual además se encuentra reglamentado en la Ley Orgánica de Educación Superior artículo 71.

- Posibilidad de ser afiliado con el seguro único y general en el Intitulo Ecuatoriano de Seguridad Social, lo cual es establecido en la Constitución del Ecuador que reza que todo trabajador nacional o extranjero que desempeñe una actividad laboral tiene que ser afiliado por el patrono al seguro general obligatorio de acuerdo a las normas constitucionales vigentes.
- Flexibilidad de los requisitos para que puedan laborar formalmente los ciudadanos con estatus de refugiado, como es el caso de la eliminación de la autorización de trabajo, la cual fue eliminada mediante acuerdo No. 118 de fecha 02 de Julio del 2012 del Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador (En ese tiempo y ahora el Ministerio del Trabajo).

Todos estos avances en la Legislación Ecuatoriana han permitido una integración plena en la sociedad ecuatoriana, relacionada a las personas que han recibido protección por el Estado ecuatoriano, lo que ha generado como consecuencia que varios servicios sociales del Ecuador se vean afectados como el Sistema de Salud Pública que en los últimos años presenta un incremento considerable y sostenido de personas de otras nacionalidades en la atención, así mismo, la presión que reciben los subsidios del gas y la gasolina, ya que en muchos casos estos beneficios son utilizados de una manera inadecuada por los ciudadanos que han sido acogidos como refugiados y o solicitantes de refugio.

Con la información expuesta en la presente investigación se evidenció el proceso de instrumentalización de la política pública sobre refugio y el procedimiento que se realiza para determinar la condición de refugiado que se obtiene a través de la visa 12 – IV, el período de análisis fue del año 2007 al año 2015. Lo que ha demostrado en la práctica a la comunidad internacional, el real compromiso y responsabilidad que el Ecuador tiene respecto a asistir como Estado y Gobierno a población vulnerable y en necesidad de protección internacional.

## I. CAPITULO

### 1.1 Tema

La instrumentalización de la política pública sobre refugio: Procedimiento para determinar el estatus de refugiado a través de la visa 12 - IV. (2007-2015).

### 1.2 Justificación

En la presente investigación se aborda la instrumentalización de la política pública sobre refugio en el Ecuador específicamente en el período 2007 - 2015, que a través de la Constitución del año 2008, se reconoce en el artículo 41 los derechos de asilo y refugio. Al respecto señala que el estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de brindar la asistencia humanitaria y jurídica emergente. Con relación a los derechos, mediante el artículo 9 de la Constitución se señala que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas; es decir, en materia de derechos se reconocen para las personas refugiadas y solicitantes de refugio los derechos del buen vivir, los derechos de libertad, los derechos de protección y los derechos de participación. En la Constitución del 2008 las personas en situación de movilidad humana pasan a considerarse un grupo de atención prioritaria.

Los Estados generalmente son quienes garantizan los derechos humanos básicos y la seguridad física de sus ciudadanos, pero cuando las personas se convierten en refugiados esta seguridad desaparece, los refugiados, que huyen de la guerra o de la persecución a menudo están en una situación muy vulnerable, ya que ellos no tienen la protección de su propio Estado. El número de personas afectadas por desplazamientos internos forzados, cuyos orígenes se encuentran en la falta de seguridad y protección estatal, inestabilidad política, conflictos armados, desastres naturales y otras repercusiones del cambio climático, ha alcanzado los 65.3 millones de personas desarraigadas en el mundo según ACNUR 2015<sup>1</sup>. Estas poblaciones desplazadas se ven obligadas a reasentarse por lo general en zonas donde no existen servicios básicos ni la infraestructura necesaria para permitir su desarrollo, así como en las zonas marginales de los cascos urbanos, entrando en una espiral de empobrecimiento y deterioro de su calidad de vida, además, se convierten en grupos vulnerables (discriminación, segregación, violencia y las violaciones a sus derechos fundamentales).

A partir del año 2000 el país experimentó el incremento del flujo de refugiados y la necesidad de buscar soluciones a este tema, a raíz de la entrada en vigor del Plan Colombia<sup>2</sup>, esto generó una masiva salida de ciudadanos colombianos en busca de protección y seguridad del lado ecuatoriano de la frontera. Esto implicó varios retos para el Estado a nivel de política interna, en cuanto a seguridad y políticas sociales, así como de política exterior. Por lo tanto, Ecuador se vio inmerso en un problema del cual poseía poca experiencia y cuya dinámica involucró la participación de varias instituciones: Organismos Internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ONGs, gobiernos locales, entre otros.

---

<sup>1</sup>El informe anual de ACNUR Tendencias Globales, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Protección, recuperado 22-07-2016 de <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-bate-su-cifra-record/>

<sup>2</sup>El Plan Colombia fue una estrategia adoptada por el Gobierno colombiano, con la cooperación de EEUU, con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos y fortalecer la presencia militar en zonas fronterizas.

En este contexto nuestro país ha ido instrumentalizando la política pública sobre refugio con relación al procedimiento para determinar la condición de refugiado a través de la visa 12-IV.

En base a sus principios fundamentales que abogan por un mundo de paz, solidario y de libre movilidad, ha decidido trabajar con corazón para asegurar el cumplimiento de los derechos imprescindibles de todos los refugiados que nuestro territorio acoge, en el marco de un desarrollo integral con las comunidades receptoras. (Política del Ecuador en materia de Refugio, 2008<sup>3</sup>).

Para el Gobierno ecuatoriano es una prioridad, otorgar protección a estas personas sobre la base de su reconocimiento como refugiados, que procura la protección efectiva de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad, ya que se han visto obligados a abandonar su país de origen.

El refugio es un tema de gran interés para el Ecuador en la política nacional y exterior puesto que es el “primer país receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial<sup>4</sup>”.

Algunos de los aspectos que animan a este estudio, es la falta de textos que se enfoquen específicamente a las políticas públicas sobre refugio relacionados al procedimiento para determinar la condición de refugiado. La literatura existente sobre políticas públicas es extensa como lo podemos observar dentro de la bibliografía que tenemos en este documento. Existen pocos estudios actuales de políticas públicas sobre

---

<sup>3</sup> Política del Ecuador en materia de Refugio (2008), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de ese entonces.

<sup>4</sup>CIDES. Migración forzada de colombianos al Ecuador. En publicación: Umbrales, no. 17. Bolivia. Marzo. 2008. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales/migra.rtf>

refugio; por lo tanto, esta tesis tiene como objetivo aportar elementos de análisis para cubrir el vacío existente en la investigación académica, además, que sirva como un documento de consulta para estudiantes y ciudadanía en general sobre la instrumentalización de política pública sobre refugio relacionado al procedimiento para determinar la condición de refugiado en el Ecuador, con la finalidad de que conozcan e informen que existe un procedimiento a seguir en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

La mayoría de casos de estudio están dirigidos al refugio en diferentes ámbitos, por ejemplo, (Balda, 2008) en su estudio “El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007<sup>5</sup>, debilidad institucional y políticas públicas”, nos muestra que pese a que el Ecuador ha reiterado a través de sus gobernantes y autoridades su política de “no intervención” en el conflicto interno colombiano, el país se ha visto vinculado indirectamente a éste, al ser afectado de diferentes maneras, debido a los efectos de la escalada de violencia interna en Colombia. Una de estas consecuencias es el incremento en el número de personas colombianas que han llegado al Ecuador en calidad de refugiados a partir del año 2000. Adicionalmente, menciona que el Ecuador cuenta desde hace varias décadas con un marco normativo interno respecto de la recepción y protección de refugiados, creado en virtud de los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia. Pero, el incremento constante de las solicitudes de refugio a partir del año 2000, especialmente de ciudadanos colombianos, ha saturado el sistema de protección ecuatoriano y ha puesto en evidencia una serie de limitaciones de éste. Adicionalmente, indica que ha generado nuevas demandas de integración local de la población refugiada, las cuales se expresan en: acceso a trabajo, a servicios de salud, a servicios de educación, a vivienda, a seguridad social, entre otras.

---

<sup>5</sup> Balda Larrea, Sebastián (2008). *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, FLACSO Sede Ecuador. Quito. 118 p.

En el estudio de Rivera, Fredy; Larreátegui, Paulina (2007) *Políticas públicas sobre refugio en Ecuador*<sup>6</sup>, expone que la entrada al segundo milenio significó para el Ecuador asumir una serie de retos en materia de protección internacional humanitaria expresados en sus distintas formas. Explican que si bien en décadas pasadas existieron experiencias de asilo político ya que desde los años cincuenta, personas de origen guatemalteco llegaron al país en busca de refugio y en los setenta y ochenta lo hicieron cantidades importantes de ciudadanos provenientes del Cono Sur que escaparon de las dictaduras militares, es a partir del año 2000 que el Ecuador se constituye como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial. Muestran que a diferencia de años pasados, es la primera ocasión en que el Ecuador recibe población inmigrante forzada proveniente de un país con el cual mantiene vínculos de variada naturaleza y con el que ha compartido importantes procesos históricos. Ilustran que los flujos migratorios de las poblaciones colombianas a Ecuador son parte de una relación vecinal que comienza en 1824 con la adscripción de la ex Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca, para continuar mediante intercambios comerciales, bienes y servicios durante el establecimiento y consolidación de los Estados nacionales a cada lado de las nacientes fronteras nacionales.

Mientras que Larreátegui, (2009), en su investigación titulada “Y ahora... ¿quién podrá defendernos<sup>7</sup>?: la nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano”, discute cómo el sistema humanitario internacional, que nace de una concepción estado-centrista, genera protección [o desprotección] a casos individuales de personas que salen de su país de manera forzada. La investigación plantea que la nacionalidad de las personas solicitantes de refugio puede ser mal

---

<sup>6</sup> Rivera, Fredy; Larreátegui, Paulina (2007) *Políticas públicas sobre refugio en Ecuador*. Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá: Ecuador, coord. por Pilar Riaño-Alcalá ; Marta Inés Villa Martínez. Medellín: FLACSO- Ecuador.

<sup>7</sup> Larreátegui Benavides, Paulina Alexandra (2009). *Y ahora... ¿quién podrá defendernos?: la nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano*. Maestría en Relaciones Internacionales; FLACSO sede Ecuador. Quito. 101 p.

concebida, si las interpretaciones nacionalistas de la sociedad receptora generan rechazo en la acogida de las personas extranjeras. Para ello, analiza tres casos de solicitantes de refugio en Ecuador, provenientes de Colombia, Irán y Zimbabwe. A través de estos casos, estudia la incidencia de la cercanía y la lejanía territorial en el análisis de las solicitudes de refugio. Por lo tanto, desde una visión constructivista, responde a la pregunta central: ¿A quién realmente protege el sistema humanitario internacional?. Dicho desde otro punto de vista, se concentra en analizar la realidad de las personas que han salido de su país forzosamente, y se pone en sus zapatos para tratar de entender lo que debieron preguntarse en algún momento, cuando no podían continuar en su tierra pero tampoco recibieron ayuda de la comunidad internacional, “¿Y ahora...quién podrá defendernos?”, hace una referencia al llamado antihéroe<sup>8</sup> mexicano, que aparecía en los momentos de angustia de quienes sentían que no tenían a quién acudir.

De los estudios que se encontraron se puede observar que investigaciones específicas relacionadas a la política pública sobre refugio, procedimiento para determinar la condición de refugiado actual, no existen.

### 1.3 Problema de investigación

Uno de los fenómenos más significativos en todas las regiones del mundo durante el siglo XX, ha sido la movilidad humana y una forma particular de este fenómeno es el caso del refugio. La movilización de personas más allá de sus fronteras a causa de conflictos ha dado paso al surgimiento de varias instituciones formales e informales interesadas en aportar con alternativas para su tratamiento, como: los Organismos Internacionales, los Organismos no gubernamentales y la sociedad civil que

---

<sup>8</sup> Personaje de una obra de ficción que desempeña el mismo papel de importancia y protagonismo que el héroe tradicional, pero que carece de sus características de perfección por tener las virtudes y defectos de una persona normal. Personajes como el Lazarillo o Sancho Panza son antihéroes.

se han fortalecido, adquiriendo mayor relevancia, influencia y poder, aunque, cabe aclarar que los estados siguen siendo el eje determinante de las políticas internas en su territorio, como es el caso del Ecuador, que durante los últimos años ha ido instrumentalizando la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado.

La proliferación de entidades diferentes al Estado, que tratan la problemática de la movilidad humana, da cuenta de la preocupación y relevancia del tema a nivel internacional, desde el año 2000<sup>9</sup>, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, trabaja en Ecuador apoyando al Estado para proteger a la mayor población refugiada de América Latina. El 98%<sup>10</sup> de esta población está compuesta por personas que huyen del conflicto armado interno del vecino país Colombia que buscan protección internacional en Ecuador.

La presente investigación parte de las siguientes interrogantes: 1) ¿ACNUR apoyó en la política pública de refugio respecto al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado?; y, 2) ¿Existieron cambios y continuidades en la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado en Ecuador en el período 2007-2015?

---

<sup>9</sup>El *Plan Colombia* fue diseñado inicialmente en el gobierno del presidente Pastrana bajo el nombre de “Plan de desarrollo: Cambio para construir la paz 1998-2002”, con los objetivos específicos de: generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica. Actualmente, lejos de contrarrestar el narcotráfico y el terrorismo han promovido la desprotección de los derechos humanos de las personas inmigrantes y han desencadenado tensiones bilaterales con los países vecinos de Colombia. CIDES. **Migración forzada de colombianos al Ecuador.** *En publicación: Umbrales*, no. 17. Bolivia. Marzo. 2008. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales/migra.rtf>

<sup>10</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). Protección recuperado 22-07-2014 de <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/ecuador/>

## 1.4 Marco teórico

La migración no está dada únicamente por las condiciones políticas, religiosas, geográficas o especialmente económicas; sino también por el derecho universal que deberían tener las personas a transitar libremente por el mundo; sin embargo, este principio universal se contrapone con el derecho de los Estados, cuando delimitan sus fronteras, ponen sus propias reglas para filtrar el acceso y controlar la salida de sus conciudadanos.

Las migraciones también pueden ser: Migraciones Voluntarias, aquellas que en forma libre y voluntaria los hombres dejan su suelo natal para trasladarse a otro, por cualquier causa. En tanto que las Migraciones Forzadas, implican pérdidas, culturales, materiales, económicas, e incluso humanas.

Los desplazamientos violentos como los que se dan por invasiones, son otro tipo de migraciones forzadas entre los cuales tenemos como principales causas<sup>11</sup> con en el caso colombiano:

- La permanencia de estructuras paramilitares y las acciones de los grupos subversivos, actores armados que siguen despojando a miles de campesinos e indígenas de sus tierras para ejercer control sobre el territorio y el tráfico de drogas, haciendo uso de la violencia, el terror y el asesinato.
- La intensificación del conflicto entre el Estado y los grupos irregulares dejando en medio y expuesta a la población civil. Escenario que se repite en las disputas entre los mismos grupos irregulares por el control del territorio.
- Las acciones oficiales contra los cultivos ilícitos (fumigaciones y erradicación manual).
- La violencia y la delincuencia en las ciudades, y el desplazamiento intra-urbano.

---

<sup>11</sup> Andina Migrante (2010), *Tendencias actuales del refugio en la región* Carlos Ernesto Ortega García. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, Página 2, - FLACSO Sede Ecuador Nº 8, Agosto 2010.

- El reclutamiento forzado por parte de los grupos irregulares, especialmente de menores de edad.
- La agresión contra las mujeres como objeto de guerra.
- Las ejecuciones extrajudiciales, más conocidas como “falsos positivos”, realizadas por miembros del ejército
- La acción de grupos armados que sirven a intereses de proyectos económicos mineros, madereros, petroleros, agro-combustibles, etc.

Dentro de este tipo también se encuentran aquellas personas que huyen del país por causas de corrupción o acusaciones judiciales, políticas, o económicas, debido a que su legislación es muy severa referente a esos asuntos.

El refugio se mezcla con los rumbos de la migración económica, y así, carga también con los imaginarios del migrante y la discriminación que esto supone. Así, en destino, el refugiado es también el extraño, el foráneo, el bandido, el indocumentado, el roba-trabajo o el que trabaja por menos. El conjunto de estos factores hace que la población refugiada se inserte desde la precariedad, desde los márgenes, en sociedades que a su vez enfrentan difíciles condiciones de empleo, vivienda, educación, salud, como lo es propio del contexto latinoamericano<sup>12</sup>. (Andina Migrante, 2010)

El temor, el desarraigo, la carestía, los riesgos que acompañan a la población refugiada son factores que determinan su proceso de inserción socio-cultural y económica en los países de llegada.

---

<sup>12</sup> Andina Migrante (2010), *Tendencias actuales del refugio en la región* Carlos Ernesto Ortega García, Página 2. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador.

Si analizamos la palabra “refugio” lo entendemos como un sitio de protección de seguridad, de aquellos que se sienten amenazados. En el mundo existen centenares de personas que cruzan las fronteras de sus países en busca de seguridad y bienestar para ellos y para sus familias, salen de sus países de origen huyendo de la violencia o de algún tipo de discrimen al que están sujetos por no compartir ideales, por motivos religiosos, de raza o de sexo, o por no formar parte de un grupo de autoritarios que toman el poder como un instrumento de represalia y no permiten otra forma de pensar o actuar, aquellas personas se ven obligadas a abandonar su suelo natal y buscar refugio en otros países.

### Definiciones jurídicas de Refugio

Dentro de las definiciones jurídicas de refugio en la Convención sobre el estatuto de los Refugiados de 1951<sup>13</sup>, define quién es un refugiado y establece una serie de derechos de los refugiados además de las obligaciones de los Estados. El Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados de 1967<sup>14</sup>, retiró las restricciones geográficas y temporales de la Convención.

Estos instrumentos internacionales constituyen la fundación de la protección internacional de los refugiados, que en el marco jurídico internacional abordaremos con mayor detenimiento.

---

<sup>13</sup> Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43, Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

<sup>14</sup> Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267

## Definiciones políticas de Refugio

Para el análisis de esta investigación se tomarán las definiciones políticas que se encuentran dentro de nuestra legislación, entre ellas la constitución de Montecristi del 2008, donde se reconocen los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos, en su artículo 41.

Igualmente en el Decreto 1182 de mayo del 2012, en su artículo 8 establece quien será reconocido/a como refugiado/a en el Ecuador.

Lograr la comprensión de las políticas entre la relación estado-sociedad, la cual está dada por la decisión de políticas públicas, como estas afectan la dinámica social entre los diferentes actores y su comportamiento<sup>15</sup> (Oszlak, 1980). La toma de decisiones juega un papel importante según (Howlett, 2003) "Definir las políticas públicas como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el status quo<sup>16</sup>".

Debido a que quienes toman decisiones no pueden analizar todas las alternativas durante el proceso y tampoco prever los problemas que genera la incertidumbre al analizar las consecuencias; por ello posteriormente plantea el concepto de racionalidad limitada, y señala "[...] que ya no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores, sino aquella más 'suficientemente satisfactoria'<sup>17</sup> " (Pallares, 1988: 147), por lo que el proceso de elaboración de la política pública es siempre nuevo.

---

<sup>15</sup> Oszlak, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. En Documento de Estudios CEDES Vol. 3, Nº 2: 2, 3, 9. 1980. Versión

<sup>16</sup> Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003), "Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems" Canada: Oxford University Press.

<sup>17</sup> Pallares, Francesc. Las Políticas Públicas: el Sistema Político en Acción. En Revista de estudios políticos, nueva época, No.62: 142.1988. Versión electrónica disponible en: [http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc\\_view/89-2-las-politicas-publicas](http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc_view/89-2-las-politicas-publicas)

Pineda, señala que las políticas públicas "[...] son lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, en conjunto con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente contruidos<sup>18</sup>." (Pineda, 2007.).

En este sentido, es importante recordar que las políticas públicas se generan a través de las prácticas de los funcionarios y que lo escrito se convierte en una herramienta que, de no ser utilizada, puede quedar en nada, porque las decisiones más importantes son tomadas por los individuos que forman parte de una institución, "aunque a veces se confunde con la idea de que el individuo solo obra a favor de la voluntad de la institución, que es la que verdaderamente toma decisiones de vida o muerte<sup>19</sup>" (Douglas, 1996: 161-183).

Estas políticas pueden ser unilaterales, elaboradas por los gobiernos pero también hay otros que se ven influenciados de otros actores (nacionales e internacionales) este es el caso del refugio.

En efecto, el refugio y el desplazamiento forzado de las poblaciones es un fenómeno de corte internacional para cuyo tratamiento convergen una multiplicidad de actores: Estados, Organismos Internacionales, ONGs, gobiernos locales, sociedad civil, todos con el objetivo de asistir y acompañar, desde diferentes enfoques y ámbitos de acción, la situación del refugio.

De acuerdo a la información de la oficina del ACNUR, a nivel mundial existen aproximadamente 45,2 millones de personas desplazadas forzosamente a consecuencia

---

<sup>18</sup> Pineda, Nicolás, (2007) *El concepto de políticas públicas: alcances y limitaciones*.

<sup>19</sup> Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, de manera específica capítulo 9 "Las instituciones toman decisiones de vida o muerte" págs. 161-183.

de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada y las violaciones de derechos humanos. De ellas, unos 15,4 millones eran refugiados: 10,5 millones bajo el la responsabilidad de ACNUR<sup>20</sup>. Según su libro de estadísticas, más de la mitad (el 55%) de los refugiados del mundo procedían de cinco países: Afganistán, Somalia, Irak, la República Árabe Siria y Sudán.

América latina no está exenta de esta problemática y se ha constituido en una región que acoge a miles de refugiados, bajo el amparo de ACNUR. El Ecuador alberga la mayor población de refugiados de la región, quienes llegan al país, en su gran mayoría, huyendo del conflicto armado interno que se libra en la vecina Colombia. En total, más de medio millón de colombianos han sido víctimas del conflicto desde que se aprobó la Ley de Víctimas<sup>21</sup>, en junio de 2011. Es una evidencia de que la guerra sigue haciendo estragos en zonas del país. Esto constató la Corte Constitucional de la República de Colombia el año 2013, los grupos sucesores de los paramilitares, o bandas criminales, pese a no ser reconocidos como actores del conflicto, generan desplazamiento y son fuente de homicidios, desapariciones, masacres y otras atrocidades (Semana, 2014)<sup>22</sup>.

A nivel global se han creado una serie de acuerdos internacionales y regímenes que intentan normar la protección a esta población y reglamentar las leyes, para que estas sean comúnmente aplicadas a nivel internacional. El ACNUR tiene toda una historia de protección a personas desarraigadas y ha jugado un papel importante en los Estados.

---

<sup>20</sup>ACNUR Tendencias globales 2012, pág. 3. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>

<sup>21</sup>Ley de Víctimas.- Esta iniciativa pretende reparar, en parte, las pérdidas materiales y morales de las víctimas del conflicto armado en Colombia

<sup>22</sup>Semana.com (2014), 08 de febrero recuperado 22-07-2014 de <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3>

Debido a que, tras la segunda guerra mundial, la sustitución<sup>23</sup> de la Sociedad de Naciones por la Organización de las Naciones Unidas, consolida una organización cuyo objetivo es promover la paz mundial, evitar conflicto de carácter bélico a nivel internacional y formular regímenes y mandatos que suponen la cooperación de todos los Estados en la actualidad. Dentro de este marco, el Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones Unidas se convierte en el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, como miembro permanente del sistema de Naciones Unidas nace con la facultad de dar amparo a las personas con necesidad de protección internacional. Este es un actor muy importante en el ámbito del refugio porque ha logrado consolidarse como un actor propositivo, activo, con altas capacidades para manejarse en su ámbito e influyen con relación a la creación de directrices y principios para normar el refugio a nivel mundial y así facilitar el trabajo de los diferentes actores<sup>24</sup> (Barnett, 2002)

En la actualidad, es muy complejo para cualquier gobierno negar el acceso a las víctimas de conflictos internacionales, más aun cuando en el Ecuador, se han suscrito y ratificado varios instrumentos referentes a derechos humanos, asilo y refugio vinculantes y no vinculantes, regionales y universales. A través de ellos, el Estado ecuatoriano se ha comprometido a gestionar los recursos necesarios para brindar protección jurídica y humanitaria a refugiados, y a implementar medidas legislativas, administrativas, sociales y políticas que garanticen el pleno ejercicio de derechos y responsabilidades.

La política pública es la definición, el marco jurídico es parte de cómo entiendo, como estado que es un refugiado. Eso define a quien se concede la condición de refugiado.

---

<sup>23</sup> La idea de sustituir la Sociedad de Naciones por un organismo internacional más eficaz tiene su origen en la Carta del Atlántico del 26 de agosto de 1941.

<sup>24</sup> Barnett, M. (2002) Citado en chorev. Recuperado de: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/>

En el proceso de la implementación de la política pública para el otorgamiento de la condición de refugiado, la cancillería cuenta con un procedimiento a través del Decreto 1182, los Estados por lo general en ejercicio de su soberanía elaboran políticas para acoger a migrantes, a fin de entender el marco jurídico adoptado por Ecuador, es necesario tomar en cuenta que la inclusión de políticas, legislaciones e instrumentos nacionales de refugio así como el reconocimiento de los derechos de los refugiados, se da a partir de la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención de 1951, sobre el Estatuto de Refugiado y su Protocolo Facultativo. En el Ecuador, estas obligaciones adquiridas internacionalmente son reconocidas a nivel constitucional a partir de 1967, tanto para personas nacionales como extranjeras (Rivera, 2007:9). Igualmente la Declaración de Cartagena de 1984, el plan de acción de México 2004, entre otros instrumentos internacionales, la Constitución de Montecristi 2008, el Decreto 1182 del año 2012 y la Sentencia de la Corte Constitucional del año 2014.

Adicionalmente, tenemos la participación de la sociedad civil que desde el año 2010, se interesó por convocar a una Conferencia Regional para el seguimiento al Plan de Acción de México sobre la protección de personas desplazadas y refugiadas en la región. Esta iniciativa logró reunir a 160 participantes, responsables gubernamentales de las políticas de refugio y asilo, delegados de organizaciones de sociedad civil e iglesias, organizaciones de refugiados y desplazados, académicos expertos, agencias de cooperación y funcionarios de organismos intergubernamentales de 16 países de América Latina y otros países del mundo<sup>25</sup> (Laverde Z, 2012).

---

<sup>25</sup> Laverde Z, 2012. La Conferencia Regional Humanitaria : la apuesta de la sociedad civil por un diálogo regional (Coyuntura) En: Andina Migrante, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología, Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (no. 12, marzo 2012): pp. 17-18.

## 1.5 Objetivos

### Objetivo general

Estudiar el proceso de instrumentalización de la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado periodo 2007-2015.

### Objetivos específicos

- 1.Examinar el apoyo del ACNUR con relación a la instrumentalización de la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado.
- 2.Analizar el marco jurídico internacional y nacional que da sustento a la política pública de refugio en Ecuador.
- 3.Investigar si existieron cambios y continuidades de la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado en Ecuador período 2007 – 2015.

## 1.6 Metodología

La investigación iniciará con la recopilación y revisión de los documentos con los que se cuentan dentro de la legislación nacional e internacional, ya que en ellos se establece la política pública de refugio y de allí emergen los objetivos que se pretende alcanzar en cuanto al análisis de existencia de cambios y continuidades de la política pública sobre refugio.

Se recopilará y revisará información de fuentes primarias y secundarias relacionadas con estudios de refugio, con la finalidad de conocer con mayor profundidad las variables, se realizaron varias entrevistas estructuradas y semi - estructuradas a los actores clave quienes ayudaron a revelar la necesidad de presentar este trabajo, ya que varios entrevistados desconocían cual era la institución encargada

de determinar la condición de refugiado, así como también, que no conocían de la existencia de un procedimiento para ese efecto, por ello, se prefirió enfocar este estudio como un documento para que sirva de consulta sobre la instrumentalización de la política pública de refugio respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado; se entrevistaron a ciudadanos que necesitan protección internacional, personas que no conocen el procedimiento a seguir para solicitar refugio, funcionarios que trabajan en el proceso de instrumentalización de la política pública de refugio dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. De la información obtenida se realizó un análisis de contenido con la finalidad de presentar únicamente dos casos, uno en el que se otorga y otro en el que se niega la condición de refugiado, que en el capítulo tres se exponen para comprender el procedimiento. La recolección de la información antes señalada, se realizó ya que no existieron impedimentos técnicos, legales o culturales que lo impidan.

En el siguiente capítulo se hará una revisión del marco jurídico internacional y nacional sobre el refugio; así como también, la institucionalidad del ACNUR y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; así como también estadísticas de la población de solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador.

Para llevar a cabo esta investigación, la metodología a implementar en el capítulo II es un análisis del corpus en materia de refugio (internacional y nacional), derechos humanos de los refugiados, la institucionalidad del ACNUR y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; y, las estadísticas de solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador; capítulo III se realiza el levantamiento de información primaria a través de entrevistas semi - estructuradas a ciudadanos que buscan protección internacional, personas que trabajan en Cancillería, personas refugiadas y personas solicitantes de refugio, además, la observación en los espacios de la Dirección de Refugio de la Cancillería para ver el proceso de la instrumentalización de la política pública de refugio respecto al procedimiento para la determinación de la condición de

refugiado a través de la visa 12-IV; finalmente, en el capítulo IV se exponen las conclusiones y recomendaciones de la investigación de acuerdo a lo investigado y observado.

## II. CAPÍTULO

En este capítulo se abordará el Marco Jurídico Internacional y Nacional en materia de refugio; además, los Derechos Humanos de los refugiados, la Institucionalidad del ACNUR y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; y, cifras estadísticas de refugio.

### 2.1 Marco jurídico internacional de refugio

Durante el último siglo uno de los fenómenos más significativos en el mundo ha sido el desplazamiento forzado de las poblaciones a causa de conflictos. La primera vez que el tema de refugio fue reconocido como un evento de corte internacional fue en 1921, después de la primera guerra mundial, cuando miles de personas quedaron desplazadas de sus hogares; y, la Comunidad Internacional vio la necesidad de crear el Alto Comisionado de la Liga de las Naciones para los refugiados<sup>26</sup>, bajo la dirección de Fridtjof Nansen. La Sociedad de Naciones nombró a varios Altos Comisionados y enviados para que se ocuparan de grupos concretos de refugiados, como los rusos, los armenios y los alemanes, pero ninguna de estas medidas evolucionó para convertirse en un compromiso a largo plazo.

De forma similar, tras la Segunda Guerra Mundial, se crearon varios organismos distintos para afrontar la situación de los refugiados europeos, palestinos, coreanos entre otros.

---

<sup>26</sup> ACNUR, Estructura y organización. Pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura-y-organizacion/que-es-el-acnur/>

Ya en 1945 la Conferencia de San Francisco<sup>27</sup>, la misma que redactó la Carta de las Naciones Unidas, examinó la posibilidad de crear una nueva organización internacional para los refugiados. En febrero de 1940, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó al Consejo Económico y Social<sup>28</sup> estudiar la cuestión.

El Consejo recomendó que la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) UNRRA y el Comité Intergubernamental fueran substituidos por una agencia especializada no permanente de las Naciones Unidas, responsable por todas las actividades relativas a los refugiados. Fue así instituida, en diciembre de 1940, la organización Internacional para los Refugiados (OIR), con el encargo de "llegar a una rápida, positiva y justa solución de los problemas de los refugiados y de los desplazados<sup>29</sup>".

En funciones desde julio de 1947, la Organización Internacional para los Refugiados disponía de 5.700 personas y de un órgano directivo compuesto por representantes de Gobiernos. En el curso de su mandato, que debía terminar el 30 junio de 1950 pero que de hecho continuó hasta marzo de 1952, la OIR asistió a más de 1.000.000 personas<sup>30</sup>. Cuando terminaron sus operaciones de repatriación, en enero de 1951, quedaban todavía algunos miles de refugiados que tenían posibilidades de ser reasentados en el exterior. A fin de facilitar el movimiento de los emigrantes en Europa, fue creado en 1951 en Bruselas el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), que en noviembre de 1989 pasó a llamarse Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

---

<sup>27</sup> Naciones Unidas, Historia de las Naciones Unidas. Conferencia de San Francisco. pág. Web [http://www.un.org/es/aboutun/history/sanfrancisco\\_conference.shtml](http://www.un.org/es/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml)

<sup>28</sup> ACNUR, Historia del ACNUR pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

<sup>29</sup> ACNUR, Historia del ACNUR pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

<sup>30</sup> ACNUR, Historia del ACNUR pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

En 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. Tras la Segunda Guerra Mundial que se creó la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su Oficina como la institución mundial para atender a los refugiados. La Asamblea General de la ONU estableció el mandato del Alto Comisionado en 1950, con base en la experiencia de las diferentes instituciones internacionales sobre refugiados que habían existido en el período de entreguerras. Con el establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción del instrumento jurídico que fue la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. Se proporciona, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

El ACNUR como Organismo Internacional utiliza la convención de 1951 como su herramienta más importante. Entre sus funciones están:

- Promocionar los derechos humanos básicos de los refugiados.
- La no devolución contra su voluntad a un país donde sufran.
- Ayuda a repatriarse a su lugar de origen cuando las condiciones lo permitan, integrarse en los países de asilo o a reasentarse en terceros países.

A continuación se analizarán los principales instrumentos internacionales sobre refugio con la finalidad de conocer y entender la legislación que rige este ámbito.

### 2.1.1 Análisis del corpus

#### PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIO.

A nivel internacional existe una serie de instrumentos vinculantes y no vinculantes que constituyen el referente jurídico en materia de refugio, tenemos los siguientes:

- El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- La Convención de la Organización para la Unión Africana (OUA) por la que se regulan aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José, de Costa Rica.
- La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. (No es vinculante)
- La Convención para la determinación del Estado responsable de examinar las demandas de Asilo presentadas en uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

##### *2.1.1.1 Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.*

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1950 como Anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, definiendo su labor principal en sus dos primeros artículos:

"Art. 1.- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la responsabilidad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Art. 2.- La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico: será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados<sup>31</sup>".

En concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 267 A (III), de 10 de diciembre de 1948. En sus artículos que se refieren al problema de los refugiados:

"Art. 9.- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Art. 13.- 1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

---

<sup>31</sup> ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág.162

Art. 14.- 1) En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar Asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Art. 15.- 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.  
2) Nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad, ni se le negará el derecho a cambiar su nacionalidad<sup>32</sup>".

#### *2.1.1.2 Convención de 1951 (Ginebra) y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado.*

La Convención fue adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, que se celebró en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954.

La Convención establece las obligaciones y los derechos de los refugiados, así como las obligaciones de los Estados respecto a los refugiados. También fija normas internacionales para el trato de los refugiados. Consagra principios que promueven y salvaguardan los derechos de los refugiados en los ámbitos del empleo, la educación, la residencia, la libertad de circulación, el acceso a los tribunales, la naturalización y, sobre todo, la seguridad frente a la devolución a un país donde podrían ser víctimas de persecución.

Dos de sus disposiciones más importantes son las contenidas en los artículos 1 y 33. El primero donde se define la condición de refugiado, ya citado, mientras que el segundo, establece la prohibición que garantice a todo refugiado a no ser expulsado o repatriado donde su vida corra peligro.

---

<sup>32</sup> ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág.163.

Artículo 33. -Prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*).

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Cabe recordar que la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 se limitaba a las personas que se habían convertido en refugiados “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951”. Sin embargo, esta limitación temporal quedó eliminada en virtud del artículo I (núm. 2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Los Estados que se convierten en partes de la Convención de 1951 tenían también la posibilidad de formular una declaración que limitaba las obligaciones que asumían en virtud de la Convención hacia los refugiados que se habían convertido en tales debido a acontecimientos ocurridos en Europa.

La Convención sobre los Refugiados de 1951 —junto con su Protocolo de 1967— sigue siendo el instrumento más importante del Derecho Internacional sobre refugiados, y el único que tiene carácter universal. El Protocolo sobre el estatuto de los refugiados fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1967. Al 31 de diciembre de 1999, 131 Estados habían adherido a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967, y 138 Estados habían ratificado uno de los dos instrumentos o ambos. Para el año 2003, 145 son los Estados parte de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967. en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). Ver Anexo (1)

La importancia del Protocolo de 1967 radica en que amplía el ámbito de aplicación de la Convención de 1951, al asumir la fecha límite del 1 de enero de 1951 recogida en la definición del término de refugiado en el Artículo 1, por lo que la Convención puede aplicarse desde entonces a quienes se han convertido en refugiados después de esa fecha, eliminando así las limitaciones geográficas de la Declaración de Ginebra.

Estos documentos sirven de guía tanto para los estados signatarios como para el ACNUR, ya que su línea de acción está direccionada a estas normas que examinan.

Además de este marco jurídico internacional, el Ecuador ha ratificado los siguientes tratados internacionales en materia de refugio:

- Convención sobre concesión de asilo, La Habana 1928.- Este documento tiene un alcance universal e incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser expulsadas de su territorio. No se hace diferencia entre asilo y refugio.
- Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969.- Tiene alcance regional. En el capítulo 22, garantiza el derecho a las personas de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, y a no ser expulsado al país donde su derecho a la vida o libertad está en riesgo a causa de raza, religión, condición social u opiniones políticas.
- Convención de Derechos del niño, ONU 1989.- En el artículo 22 obliga a los Estados parte a adoptar medidas para que los niños refugiados o quienes traten de obtener la calidad de refugio reciban protección y asistencia adecuada para el disfrute de sus derechos.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer 1994.- En el artículo 9 establece la obligación del Estado de adoptar medidas dirigidas a la protección de mujeres que se encuentran en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.

- Decisión 503, Comunidad Andina de Naciones.- Establece como únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la CAN, la cedula de identidad o pasaporte. No especifica ninguna regulación acerca de refugiados.

A estos instrumentos se puede agregar la Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), que fue aprobada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1948, principalmente en sus Arts. 9, 13, 14 y 15 antes citados, y tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos entre otros.

Hoy en día, tanto la Convención como el Protocolo, constituyen los únicos instrumentos universales sobre la protección al refugiado. Sin embargo, se ha hecho evidente la necesidad de desarrollar normas complementarias, normas que se han desarrollado de forma regional, como es la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984.

El desarrollo de normas regionales fue en primer lugar suscitado en África, debido al fenómeno de masas de población que se desplazaban a través de las fronteras en busca de protección durante el período de descolonización, como resultado de estos desplazamientos los Estados africanos en 1969 adoptaron la “Convención de la Organización de la Unidad Africana”. Esta Convención representa el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugio con disposiciones sobre la protección y asistencia a refugiados en una determinada región, sirviendo, en este sentido, como inspiradora de la Declaración de Cartagena<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> CIREFCA, Principios y Criterios para la protección y Asistencia a los refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina. Párr 13. Véase: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf> (visitada el 28 marzo de 2015).

### 2.1.1.3 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984).

La Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984, es un documento internacional de carácter regional, que no constituye un instrumento legal obligatorio para los Estados de la región, no vinculante, que posee una importancia fundamental, ya que refleja un razonamiento común respecto a determinados principios<sup>35</sup> y criterios que sirven de guía para los estados en el tratamiento de los refugiados, que se ha convertido en un ejemplo de cómo gracias a la solidaridad y la cooperación internacional se puede responder de manera efectiva a las diferentes situaciones de desplazamiento forzoso en las Américas.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados fue adoptada en el "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios<sup>36</sup>", celebrado del 19 al 22 de noviembre de 1984 en Cartagena de Indias (Colombia).

En 1984, se reunieron expertos y representantes de gobiernos latinoamericanos<sup>37</sup> en Cartagena, para buscar soluciones ante los agudos problemas de refugiados que se registraban en la región. En el marco del Coloquio se adoptó la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

---

<sup>35</sup> Amplió la definición de “refugiado” en América Latina y propuso nuevos enfoques para sus necesidades humanitarias y las de los desplazados con un espíritu de solidaridad y de cooperación. - See more at: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/maldonadocastillo>.

<sup>36</sup> Jaime Ruiz de Santiago, La Declaración de Cartagena naturaleza jurídica y trascendencia histórica, pág. 9.

<sup>37</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf)

La Declaración trata, entre otras cosas, de promover la adopción de leyes y reglamentos nacionales que faciliten la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. En ella se resalta que la repatriación de los refugiados debe ser voluntaria y se establecen diversos principios relativos a su protección, asistencia y reintegración.

La Declaración de Cartagena amplía la definición de “refugiado”<sup>38</sup> que se recoge en la Convención de 1951. Si bien no tiene carácter vinculante, la Declaración ha sido aceptada por los Estados latinoamericanos, que la aplican hasta el punto de haber entrado en la esfera de la legislación internacional.

En vista de su experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, fue necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización de la Unión Africana (Art. 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De este modo, la definición o concepto de refugiado, recomendable para su utilización en la región, es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967, que consideran también como "refugiados a personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas, por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>39</sup>".

---

<sup>38</sup> Consideran también como refugiados a personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas, por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

<sup>39</sup> ACNUR: "La Situación de los Refugiados en el mundo. El Desafío De La protección", Op. Cit. Pág. 166.

#### 2.1.1.4 *Plan de acción de México (2004)*

Es una importante herramienta regional para fortalecer la protección internacional en América Latina. Se trata del primer plan de acción adoptado por 20 países latinoamericanos, el 16 de noviembre de 2004<sup>40</sup>, con la activa participación de los propios Estados, los organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región.

El Plan de Acción de México se firma en la ciudad de México al conmemorarse el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados en Latinoamérica, ya que todavía subsistían situaciones que generaban desplazamiento forzado, particularmente en la región andina, además de un creciente número de refugiados latinoamericanos, como resultado del compromiso creciente de los Estados y la cooperación de actores institucionales y de la sociedad civil, los dos componentes fundamentales del Plan de Acción de México: Protección y soluciones duraderas. 1.- El componente de protección del Plan de Acción de México se centra en seis áreas específicas, así como en el reconocimiento de las necesidades diferenciadas de protección por motivos de género, edad y diversidad. 2.- Soluciones Duraderas busca promover políticas y programas específicos de atención e integración de las personas necesitadas de protección.

##### **2.1.1.4.1 Contenido principal de la Declaración de Brasil y su Plan de Acción 2004**

La Declaración de Brasil *“Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y*

---

<sup>40</sup> Plan Acción México 2004: recuperado el 11 de abril del 2015 de: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/>

*Apátridas en América Latina y el Caribe*<sup>41</sup> contiene el compromiso de mantener los más altos estándares de protección, reconoce los retos humanitarios que actualmente afectan a la región y hace propuestas innovadoras para abordarlos. Estos principios se han convertido en programas específicos contenidos en el Plan de Acción de Brasil a través de una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un marco de cooperación y solidaridad. Este Plan está dividido en ocho capítulos e incluye 11 programas estratégicos que serán implementados por los gobiernos que así lo decidan en el curso de la próxima década. Entre los principales puntos se encuentran:

- El compromiso de mejorar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y la gestión de todos los temas relacionados con el derecho a solicitar y recibir asilo por medio del programa “Asilo de Calidad” que incorpora altos estándares de protección, incluidos aquellos desarrollados por el Sistema Interamericano.
- La voluntad y capacidad de la región para seguir ofreciendo soluciones innovadoras para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, apoyando a los países de la región que reciben altos números de refugiados y demostrando solidaridad con las crisis humanitarias internacionales. El Plan de Acción incluye cuatro programas de largo alcance: tres de ellos plasman las soluciones duraderas tradicionales para los refugiados: “Repatriación Voluntaria”, “Integración Local” y “Reasentamiento Solidario”. Un cuarto programa, de “Movilidad Laboral”, representa un mecanismo novedoso de cooperación y solidaridad regional que ofrece a los refugiados la posibilidad de beneficiarse de

---

<sup>41</sup> América Latina y el Caribe adoptan una hoja de ruta común para responder a las nuevas tendencias del desplazamiento y poner fin a la apatridia.

opciones migratorias existentes dentro de los marcos de integración regional, particularmente dentro del MERCOSUR.

- La necesidad de una respuesta a la urgente crisis humanitaria generada por personas que huyen de la violencia y la persecución por parte del crimen organizado transnacional y de violencia relacionada dentro del llamado Triángulo Norte de América Central.
- Como en 1984, la región demuestra solidaridad con los países más afectados y hace un llamado a la comunidad internacional para responder a esta situación humanitaria y prevenir su expansión a través de tres programas específicos: “El Observatorio de los Derechos Humanos para el Desplazamiento”, el programa “Prevención”, y el de “Transito Digno y Seguro”.

#### 2.1.1.5 Cartagena + 30 (2014)

El 2 y 3 de diciembre de 2014, los Gobiernos de América Latina y el Caribe se reunieron en Brasilia en ocasión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, el más prominente instrumento regional sobre refugiados que amplió la definición de refugiado para América Latina y propuso nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación. América Latina y el Caribe adoptaron una hoja de ruta común para responder a las nuevas tendencias del desplazamiento y poner fin a la apatridia en la próxima década,

Se denominó como un proceso conmemorativo de un año conocido como *Cartagena +30*, que incluyó cuatro reuniones subregionales con la participación de:

- Gobiernos,
- Organismos internacionales y regionales
- Las defensorías del pueblo

- La sociedad civil, incluida la academia.

Estas reuniones preparatorias se realizaron en el 2014:

- Buenos Aires, Argentina (el 18 y 19 de marzo) para los países del MERCOSUR
- Quito, Ecuador (el 9 y 10 de junio) para los países andinos
- Managua, Nicaragua (el 10 y 11 de julio) para los países de Mesoamérica
- Gran Caimán, Islas Caimán (el 10 y 11 de septiembre) para la región del Caribe.

A la clausura de la Reunión Ministerial, 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe (Antigua y Barbuda, Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, las Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela) adoptaron por aclamación la Declaración y el Plan de Acción de Brasilia, acordando trabajar juntos para:

- Mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional
- Implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas
- Ponerle fin a la difícil situación que enfrentan las personas apátridas en la región.

La Declaración y el Plan de Acción de Brasil se basan en los marcos regionales anteriores. En 1994, la *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*<sup>42</sup> se centró en el desplazamiento interno cuando la infraestructura humanitaria actual para responder al desplazamiento interno aún no se había establecido y antecedió a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998. En

---

<sup>42</sup> Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994

2004, la *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*<sup>43</sup> representó un excelente ejemplo de cómo fomentar y sostener la solidaridad regional y una cooperación efectiva, yendo más allá del lenguaje de una declaración y construyendo, por primera vez, un marco estratégico regional de protección y soluciones duraderas para refugiados.

La Declaración y el Plan de Acción de Brasil mantienen el mismo espíritu visionario y el alto nivel de aspiraciones en idear un nuevo marco regional por la próxima década, reconociendo las nuevas realidades que enfrentan América Latina y el Caribe, las mismas que obligan a las personas a huir y buscar protección. Sus palabras reflejan los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para abordar humanamente las necesidades de los más vulnerables, así como los valores y contribuciones de la dinámica sociedad civil de la región con el apoyo del Consejo Noruego para los Refugiados quien coorganizó el proceso *Cartagena+30* con el ACNUR.

Este es el marco jurídico internacional donde Ecuador también participa activamente, ahora vamos abordar el marco jurídico nacional en el siguiente apartado para analizar el trabajo que ha ido desarrollando Ecuador en su marco jurídico Nacional con relación a nuestro tema de investigación.

## 2.2 Marco jurídico nacional

Para comprender el marco jurídico adoptado por Ecuador, es necesario tomar en cuenta que la inclusión de políticas, legislaciones e instrumentos nacionales de refugio

---

<sup>43</sup> Declaración y Plan de Acción de México, Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina” Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.

así como el reconocimiento de los derechos de los refugiados, se da a partir de la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención de 1951, sobre el estatuto de refugiado y su Protocolo Facultativo de 1967.

En el Ecuador estas obligaciones adquiridas internacionalmente fueron reconocidas a nivel constitucional a partir de 1967, en el “*Capítulo VIII. De la situación de los extranjeros Artículo 81.- Igualdad de derechos con los ecuatorianos. En ellos términos que fije la ley, los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos; se exceptúan las garantías constitucionales y los derechos políticos establecidos exclusivamente en favor de los ecuatorianos*”<sup>44</sup>. Tanto para personas nacionales como extranjeras.

Por ello, el Ecuador emitió un reglamento para la aplicación de dicho convenio, es así que con fecha 30 de septiembre de 1987, mediante decreto ejecutivo número 3293, se promulgó el reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas establecidas en el convenio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967.

El referido cuerpo legal reguló así como también dio una mayor interpretación de las normas contenidas en el convenio y abarcó la definición del termino refugiado, así como la determinación de la condición de refugiado, de igual manera preveía el cuerpo normativo tendiente a la apelación cuando un individuo fuere negado, así como disponía las condiciones de la no devolución de las personas o grupos sociales que pretendan el asilo o refugio en el país, también contenía normativas referentes a la entrada, residencia, estadía temporal, tránsito y expulsión, los cuales encargaban al Ministerio de Relaciones Exteriores y sus departamentos la aplicación e implementación de dicha disposiciones.

---

<sup>44</sup> Constitución de 1967, (25 de mayo 1967) <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1967.pdf>

En 1971 se expidió la Nueva Ley de Extranjería, en la que por primera vez, se reconoció el refugio como categoría de visa de no inmigrante y el marco de regulación de refugio se mantuvo así hasta 1987, en ese año Ecuador se comprometió a la implementación de un marco jurídico específico para refugiados. Por ello en 1992, se estableció el Decreto 3301, que instauró la aplicación de normas contenidas en la Convención de Ginebra<sup>45</sup>.

Sin embargo y considerando el gran avance que a nivel mundial han tenido los derechos humanos, así como los refugiados, el Estado ecuatoriano considerando que es indispensable la práctica de las medidas conducentes a la cabal aplicación de los compromisos internacionales asumidos mediante la adhesión del país a la convención de Ginebra, así como también realizar la actualización constante del reglamento para su aplicación en el Ecuador, emitió un nuevo reglamento para la aplicación de dicho convenio, mediante la publicación del Decreto ejecutivo N° 3301 del 6 de mayo de 1992, con lo cual se deroga el reglamento anterior y el mismo entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el registro oficial.

El referido reglamento norma y define al refugiado, y determina la conformación de la “Comisión” que revisará y analizará sobre los casos de la determinación de los refugiados, adicionalmente prevé que la solicitud de refugiado la realizará directamente la persona interesada.

### 2.2.1 El Decreto 3301 (1992)

Se crea con el objetivo de poner en práctica las medidas que conduzcan a una cabal aplicación del compromiso internacional asumido con la adhesión de Ecuador a la

---

<sup>45</sup> Aplicación de normas <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0067>

referida Convención y Protocolo<sup>46</sup>. Adicionalmente adopta la definición ampliada de refugio propuesta por la Declaración de Cartagena de 1984, el decreto mencionado establece la creación de la Comisión para determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador, además, se añade “a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>47</sup>”.

En concordancia con el decreto 3301, el Ministerio de Educación y Cultura, con fecha 21 de septiembre de 2006, emitió el Acuerdo N° 455, mediante el cual se suscribe que todos los niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de tal condición tengan libre acceso a la educación, sin necesidad de presentar documentos de su país de origen y solo podrán presentar el certificado provisional de solicitante de refugio. Además todos los niños, niñas y adolescentes que hayan estudiado en el exterior y que no se pueda comprobar sus estudios, podrán acceder a rendir un examen que compruebe sus conocimientos, lo cual únicamente se podrá realizar hasta el séptimo año de educación básica. El 26 de septiembre del 2008, el Ministerio de Educación expide el reglamento sustitutivo al acuerdo ministerial no. 455 de 21 de septiembre de 2006, que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria, mediante el Acuerdo Ministerial 337.

### 2.2.2 Constitución ecuatoriana

La nueva Constitución del Ecuador que rige mediante la publicación del Registro Oficial el 20 de octubre de 2008. Establece un "Estado de derechos" que se

---

<sup>46</sup> ACNUR, Biblioteca pág. Web

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0067>

<sup>47</sup> Art. 2, Decreto 3301, 6 de mayo de 1992

fundamenta en los derechos colectivos y ambientales, donde el Estado se convierte en garante y actor de los mismos, desplazando la prioridad dada a las garantías individuales de la anterior constitución. La nueva Constitución ha permitido desarticular el modelo de Estado de Derecho y economía social de mercado y pasar de una "constitución de libertades" a una "constitución del bienestar" transversalmente adornada por la filosofía comunitarista ancestral del "buen vivir" de los antiguos quechuas, recogido explícitamente en el texto *sumak kawsay*.

La Constitución vigente es una de las más avanzadas en materia de igualdad de derechos y de movilidad humana, la cual consagra los derechos de asilo y refugio, la misma considera que ningún ser humano es ilegal.

Es importante resaltar que la Constitución, en el Art. 11 incorpora los derechos reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos, como derechos de aplicación directa. Art. 40: Derecho de las personas a migrar, rechazo a la criminalización de la condición migratoria indocumentada. Art. 41: *Derecho al asilo y refugio, protección internacional, respetar y garantizar el principio de no devolución, asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. (Se prohíbe aplicar sanciones penales a los solicitantes de refugio por su condición de irregularidad)*. Art. 416, Numeral 6: Propugna el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad de todos los habitantes del planeta. Art. 423, numeral 5: Propicia la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, libre circulación de las personas en la región, *implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de las personas refugiadas*.

Tanto la Convención de 1951 Sobre el Estatuto de los Refugiados, como el Protocolo de 1967 — los dos firmados y ratificados por el Ecuador — y la Declaración de Cartagena de 1984, hacen parte integral de la Constitución ecuatoriana, poniendo al Ecuador en una posición de liderazgo a nivel internacional en materia de reconocimiento, promoción y protección de los derechos de las personas refugiadas.

La adopción e inclusión de regímenes internacionales a la normativa nacional da cuenta de que, en el caso particular de Ecuador, el refugio es un tema de gran interés para la política nacional y exterior puesto que es el país “primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial<sup>48</sup>”. El Ecuador tiene una larga historia como país receptor de población en búsqueda de protección internacional. En el caso específico de ciudadanos colombianos, las causas de su migración han variado desde la década de los 60’s, así como ha variado el número de solicitantes de refugio.

### 2.2.3 Registro ampliado

En el 2009 el Gobierno ecuatoriano implementó la primera política nacional de refugio emitida en septiembre 2008, a través del mecanismo de “Registro ampliado para refugiados colombianos”, junto con el programa “Todos somos migrantes”, el Gobierno ecuatoriano abrió las fronteras con el pasaporte universal lo que facilita la entrada de personas de todas partes del mundo, sobre todo de los colombianos, en calidad de refugiados y migrantes. El registro ampliado fue un mecanismo inédito en América Latina, que buscó registrar, analizar y resolver las peticiones de refugio, concediendo el estatus de refugiado en un mismo día, otra ventaja del proceso es que el mismo se realizó a lo largo de las 5 provincias de frontera norte mediante brigadas, es decir un intento de acercamiento del Estado a la población. Como parte de su estrategia, el Servicio Jesuita a Refugiados y migrantes (SJRM) en Ecuador, participó y acompañó a alrededor de 46 organizaciones de base de población inmigrante, refugiado y/o familiar de migrantes con el fin de promover el encuentro en espacios organizativos a las personas que vivían en situaciones similares y a través de dicha organización no

---

<sup>48</sup> CIDES. **Migración forzada de colombianos al Ecuador.** *En publicación: Umbrales, no. 17.* CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés: Bolivia. Marzo. 2008 En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales/migra.rtf>

gubernamental, buscaron los mecanismos de visibilización de su situación y exigencia de sus derechos<sup>49</sup>.

Las metas de la política de Registro Ampliado fueron: regularizar a toda la gente que se encontraba en la frontera, ya que era población invisibilizada, ejecutar una política de los derechos de los refugiados, fortalecer la institucionalidad del MRECI – DGR (en ese entonces), fomentar la inserción de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad, armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.

El Ecuador incorporó el Registro ampliado que fue uno de los programas, considerado como un hito a nivel regional, fue una iniciativa del gobierno ecuatoriano con la colaboración del ACNUR, fue un esfuerzo del Estado por visibilizar a los refugiados quienes por temor o desconocimiento, no se acercaban a formalizar su situación legal en el país, el cual pretendió documentar a aproximadamente 50 mil refugiados colombianos invisibles<sup>50</sup> que se encontraban en territorio ecuatoriano. El proyecto tomo en cuenta la definición ampliada de refugiado, contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada por el Ecuador en 1984. Donde esta concepción del refugio está relacionada con la política de libre movilidad plasmada en la Constitución ecuatoriana del 2008, en la que señala:

Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. (Constitución Política del Ecuador, Art. 423)

---

<sup>49</sup> Lewis Cortéz, instructor, 2010, Curso de migraciones forzadas.

<sup>50</sup> Criterio político utilizado para referirse a las personas con necesidad de protección internacional, que se encuentran en territorio ecuatoriano y que no han solicitado refugio.

Así jurídicamente, la legislación de Ecuador permite la aplicación de los criterios de elegibilidad para el análisis de los casos de refugio.

La política de apertura de fronteras en el Ecuador, fue justamente una decisión política ya que en el cambio de mando de Guatemala Álvaro Colom el presidente Rafael Correa propuso a sus homólogos de México y Guatemala que no se les pediría visas para ir al Ecuador, a lo cual los dos países agradecieron pero no tuvieron la misma apertura.

A su regreso el presidente Econ. Rafael Correa tomó la política junto a cancillería de que no se le pediría visa a ninguna persona independientemente de que país venga.

Es aquí que comenzaron a llegar personas de países que antes no se tenía registro de entrada y como la afluencia fue notoria, comenzaron a operar bandas internacionales, frente a lo cual, se toma la decisión de pedir visas a 10 países entre los cuales estaba Nigeria<sup>51</sup>. Es por ello que, aparece el decreto 1182, decisión que fue adoptada para regularizar la situación de varios inmigrantes en nuestro país.

Igualmente, con lo ocurrido el 1 de marzo de 2008, suceso denominado como “Ataque de Angostura”, el Ejército colombiano atacó un campamento de las FARC en Angostura, territorio ecuatoriano, sin el consentimiento del Estado. El guerrillero Raúl Reyes y 24 personas más perdieron la vida, entre ellos un ecuatoriano, Franklin Aisalla. Frente al bombardeo que constituyó un uso extraterritorial de la fuerza colombiana y por ende un ataque a la soberanía<sup>52</sup> del Estado y a la seguridad nacional, el presidente Rafael Correa decidió romper relaciones diplomáticas con el gobierno de Álvaro Uribe.

---

<sup>51</sup> Laura Romero, Directora de Refugio y Apatridia, entrevista realizada febrero 2016.

<sup>52</sup> id

Luego de varias gestiones realizadas por los propios cancilleres<sup>53</sup> de los estados más la participación de organizaciones regionales como UNASUR, que se reunieron el 28 de agosto de 2009 en Bariloche y se declaró a Suramérica como una “Zona de paz<sup>54</sup>”, en diciembre del 2010, Ecuador y Colombia restablecieron oficialmente sus relaciones diplomáticas con la visita del presidente Correa a su homólogo Juan Manuel Santos.

#### 2.2.4 El Decreto 1182 (2012)

El Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, reconoce la condición de refugiado en el Ecuador, actualmente se encuentra vigente y reformulado por la Corte Constitucional, mediante Sentencia número 002-14-SIN-CC emitida el 14 de agosto de 2014, relacionados a: 1.- La omisión de incluir la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. 2.- Los plazos para solicitar refugio y presentar recursos de impugnación frente a la Administración Pública. y, 3.- Vulneración del principio de no devolución (*non refoulement*).

Como indiqué en el párrafo anterior, la Corte Constitucional se pronunció al respecto y declaró inconstitucionales varias de las disposiciones del Decreto Ejecutivo 1182 denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho al Refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”. El Decreto Ejecutivo 1182 fue emitido en mayo de 2012, por el Presidente Correa y desde entonces varias organizaciones nacionales e internacionales expresaron su preocupación por los efectos negativos de esa norma con

---

<sup>53</sup> Fander Falconí de Ecuador y Jaime Bermúdez de Colombia

<sup>54</sup> [http://www.sela.org/DB/ric sela/EDOCS/SRed/2009/09/T023600003659-0-Declaracion\\_-\\_Reunion\\_Extraordinaria\\_de\\_UNASUR\\_-\\_Bariloche\\_Argentina-\\_28\\_de\\_agosto\\_de\\_2009.pdf](http://www.sela.org/DB/ric sela/EDOCS/SRed/2009/09/T023600003659-0-Declaracion_-_Reunion_Extraordinaria_de_UNASUR_-_Bariloche_Argentina-_28_de_agosto_de_2009.pdf)

relación a la protección de los solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador. Debido a que el Decreto presidencial había omitido incluir en la definición de refugiado aquella contemplada en la Declaración de Cartagena, la Corte decidió que la definición de refugiado contenida en el Decreto 1182, para ser constitucional, debía incluir ..... *“las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”*.

Por otro lado, el Decreto limitaba también el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas que lo soliciten con posterioridad a los quince días siguientes a su entrada al territorio ecuatoriano, dejando sin protección a quienes por su situación socioeconómica o por desconocimiento demoraban más tiempo en acercarse a las autoridades de refugio. En consecuencia, la Corte Constitucional sustituyó el plazo de 15 días para presentar la solicitud luego del ingreso al territorio ecuatoriano, por un plazo de tres meses.

La Corte encontró que las disposiciones del Decreto 1182, al otorgar plazos brevísimos de impugnación a las personas que solicitan su reconocimiento como refugiados, “vulneran el derecho a la igualdad, en tanto existe una injustificada diferencia entre estos plazos y aquellos que establece el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), para el procedimiento administrativo común”. En consideración de lo anterior, la Corte sustituyó el plazo de 3 días para recurrir de la decisión que califica de inadmisibile la solicitud, por uno de 15 días, y el plazo de 5 días para apelar las decisiones emitidas por la Dirección de Refugio o por la Comisión para determinar la condición de refugiado, por uno de 15 días.

La Corte modificó el artículo 50 de dicho decreto, que posibilitaba la deportación de una persona mientras se está sustanciando un recurso extraordinario de revisión, para establecer que, la resolución que se dicte en última instancia será

susceptible del recurso extraordinario de revisión, con el fin de que primero se decida la situación jurídica del solicitante.

De acuerdo al análisis presentado, se puede observar que Ecuador ha sido signatario de varios acuerdos internacionales vinculantes y no vinculantes con relación al tema de refugio. Por lo que, el Estado ha plasmado lo dictaminado por el régimen internacional de refugio en planes y acciones de trabajo en el país, que han buscado el fortalecimiento de las políticas de protección de la población refugiada.

### 2.3 Los derechos humanos y los refugiados.

La cuestión de los derechos humanos ha ocupado una posición prominente en la agenda internacional desde que la Asamblea General de la ONU estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Hoy es imposible hablar de asuntos internacionales sin hacer referencia a los derechos humanos, así como es imposible hablar de economía sin la oferta y la demanda. El respeto por los derechos humanos se ve actualmente, con toda razón, como uno de los principales componentes de la paz, la seguridad y el desarrollo.

Las violaciones de los derechos humanos de hoy son los movimientos de refugiados de mañana. Aunque la mayoría de los principales desplazamientos de población de la última década del siglo veinte y del actual ha tenido lugar en el contexto de conflictos armados, las causas inmediatas de huida se encuentran casi invariablemente en violaciones de derechos humanos, que se han producido o que se prevén.

Cuando los refugiados abandonan su hogar, su comunidad y su país, lo hacen porque tienen miedo de que los asesinen, torturen, violen, encarcelen, esclavicen roben o priven de alimentos.

Inducidos por la violencia generalizada y los movimientos de refugiados que han tenido lugar en los años recientes la ONU, los gobiernos y otras instituciones se han visto obligados a evaluar los métodos que se han usado tradicionalmente para defender y promover los derechos humanos.

Aunque la cuestión de las libertades políticas individuales continúa siendo una fuente de controversia entre los gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas y culturales, ahora existe un amplio consenso, al menos discursivo, acerca de la necesidad de hallar mejores maneras de proteger a las personas que han tenido que desplazarse o han sufrido la amenaza de la violencia.

Antes de pasar al caso colombiano, me parece necesario señalar que desde tiempo atrás hasta la actualidad hay personas que se mueven de manera forzada y que intentan llegar a terceros países en busca de refugio. Hay que hacer mención a lo que pasa en la Unión Europea (UE), la llegada de Sirios y el acuerdo que acaban de firmar con Turquía como un claro ejemplo de violación al derecho internacional y a los derechos humanos, donde colocan a la Guerra como el principal motivo para salir de sus lugares de residencia. Es una realidad que se está viviendo en la actualidad, América Latina no se encuentra afuera de esta situación mundial, ya que a causa del conflicto armado interno en Colombia se ha provocado una situación de desplazamiento interno prolongado con más de 3,7 millones de desplazados registrados y una tasa de desplazamiento anual que supera las 100.000 personas<sup>55</sup>. Algunas de las causas principales de desplazamiento son la inseguridad, violencia sexual y de género,

---

<sup>55</sup> ACNUR, Que hace, soluciones duradera pág. Web <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>

reclutamiento forzado, amenazas, plantación de minas antipersonal y extorsiones que tienen lugar en zonas del país como la costa pacífica, Colombia central, el departamento de Antioquia, zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador, al igual que centros urbanos con presencia de grupos armados ilegales.

La subsistencia de la guerrilla, el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales y vínculos con el narcotráfico hacen del conflicto armado un fenómeno volátil que afecta de modo diferenciado a mujeres, niñas, niños y adolescentes, y de modo desproporcionado a comunidades indígenas y afro descendientes. El 49% de los desplazados internos registrados son mujeres y el 51% hombres, de los cuales el 39% son menores de 18 años. El 9% del total de desplazados son afrocolombianos, y el 2.5% son comunidades indígenas<sup>56</sup> Ante esta realidad por más de 60 años, los países limítrofes, concretamente el Ecuador se ha convertido en lugar de acogida de miles de refugiados provenientes de Colombia tratando, no sin complicaciones ni tensiones, de aplicar una política con enfoque de derechos humanos

### 2.3.1 Derechos Humanos en el Ecuador

Los derechos fundamentales de los solicitantes de refugio están establecidos en la Constitución de la República, ellos son: Circular libremente por todo el territorio nacional, garantizar la no devolución, no expulsión, no deportación y la no extradición, permitir a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia. Igualmente, se contemplan los derechos de los refugiados: Si ha residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiado/a en el Ecuador, se les dará las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida o para gestionar su naturalización, además podrán acceder a programas gubernamentales de inclusión

---

<sup>56</sup> ACNUR, Soluciones duraderas pág. Web <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/colombia-construyendo-soluciones-sostenibles-tsi/>

económica y social y podrán acudir a cualquier institución estatal u organismo público o privado, nacional o internacional, para solicitar la asistencia que requieran.

La población solicitante de refugio y refugiados gozan de los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos como al acceso a:

Educación.- Al ser una política de Estado, se firmó el acuerdo ministerial 337, que es el “REGLAMENTO DE ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO DE REFUGIADOS”.

Salud.- El Artículo 32 de la Constitución del Ecuador, dispone que la salud, es un derecho que garantiza el Estado y que tal acceso debe ser permanente, oportuno y sin exclusión, sin importar la condición migratoria de las personas.

Trabajo.- El Decreto Ejecutivo 1182 en sus arts. 35 y 46 reconoce que mientras el Certificado Provisional de Solicitante mantenga su validez, así como, el documento de Identificación de los Refugiado/a, su titular podrá realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia. (AM 118 sin efecto AM 206)

Acceso a servicios: En el ámbito financiero, mantener cuentas bancarias, está garantizado para las personas refugiadas y solicitantes de refugio, esto con fundamento en la disposición de la Superintendencia de Bancos y Seguros en su circular No. INJ-DNJ-2009-018 de 28 de febrero de 2009.

Aunque esto está estipulado en la norma, se tiene conocimiento de la falta de acceso a ciertos servicios, sobre todo por la imposibilidad que tienen los refugiados de acceder a la cédula de identidad. Pero esto tiene su correlato en un problema mayor que es la discriminación, racismo y xenofobia que viven los extranjeros en general en el país

También tienen obligaciones los solicitantes de refugio y los refugiados a:

- Respetar la Constitución de la República del Ecuador y las demás leyes.

- No intervenir en asuntos políticos de ninguna índole o que puedan afectar las relaciones del Ecuador con su país de origen o sus intereses.

Mantener vigentes sus documentos de identificación, caso contrario se procederá con la inmediata revisión del caso, transcurridos noventa días desde la fecha de vencimiento del documento.

## 2.4 INSTITUCIONALIDAD

### 2.4.1 ACNUR

Como organización humanitaria y social, el ACNUR tiene dos objetivos básicos estrechamente relacionados: 1.- Proteger a los refugiados; y, 2.- buscar soluciones duraderas para que vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal.

A medida que las crisis humanitarias se han vuelto más complejas, el ACNUR ha incrementado el número y los tipos de organizaciones con las que trabaja<sup>57</sup>. Entre las agencias de las Naciones Unidas con las que ACNUR trabaja se encuentran el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que suple de alimentos y comodidades básicas a los refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Otras organizaciones incluyen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y más de 500 organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>57</sup> ACNUR, Estructura y organización. Pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura-y-organizacion/que-es-el-acnur/>

El ACNUR se financia casi en su totalidad con contribuciones voluntarias, principalmente de los gobiernos, pero también de las organizaciones intergubernamentales, las corporaciones y los individuos<sup>58</sup>, promueve los acuerdos internacionales sobre los refugiados, colabora con los Estados en el establecimiento de estructuras y actúa en calidad de observador internacional en relación a los asuntos que tienen que ver con el refugio.

En este sentido, la oficina del Alto Comisionado se ha visto rebasada por las demandas de una masa tan grande de refugiados. Esto no había ocurrido desde el fin de la segunda Guerra Mundial, como ya se mencionó anteriormente en esta investigación. En la actualidad han estallado nuevas crisis en Oriente Medio y África, agravadas por los conflictos que siguen sin resolverse de Afganistán, la República Democrática del Congo, Somalia y otros países. Además de la crisis que afecta actualmente a la República Árabe Siria, los nuevos conflictos de la República Centroafricana, Sudán del Sur, Ucrania e Irak, entre otros, han causado sufrimiento y desplazamientos masivos. Como consecuencia, el número total de refugiados y desplazados internos a los que protegió o asistió ACNUR en 2014 aumentó en 11 millones de personas, alcanzando un récord de 46,7 millones de personas<sup>59</sup> al concluir el año. No sólo es preocupante la escala del desplazamiento forzoso global, sino también su rápida aceleración en los últimos años.

La persecución, los conflictos, la violencia generalizada y las violaciones de derechos humanos han creado una “nación de desplazados” que, si fuera un país, sería el 24º mayor del mundo<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> ACNUR, Estructura y organización. Pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura-y-organizacion/que-es-el-acnur/>

<sup>59</sup> ACNUR, Historia del ACNUR, pág. Web <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/>

<sup>60</sup> Fuente para las poblaciones nacionales: Naciones Unidas, División de Población, Perspectivas de la población mundial: La revisión de 2012, Nueva York, 2013.

Según datos de las Naciones Unidas durante la mayor parte del pasado decenio, las cifras de desplazamiento oscilaron entre 38 millones y 43 millones de personas al año. Sin embargo, a partir de 2011, cuando era de 42,5 millones, la cifra ha aumentado hasta llegar en el año 2014 a 59,5 millones<sup>61</sup>, lo que representa un incremento del 40% en tan solo tres años. A continuación se puede observar el cuadro con los datos:

**CUADRO N° 1**  
**DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS EN EL SIGLO XXI**



Fuente: ACNUR, tendencias globales 2014

## La Situación Latinoamericana: Estadísticas de Refugiados y Desplazamientos Internos

Reunir información estadística precisa sobre refugiados y solicitantes de refugio es una de las cuestiones más problemáticas que afrontan los organismos internacionales,

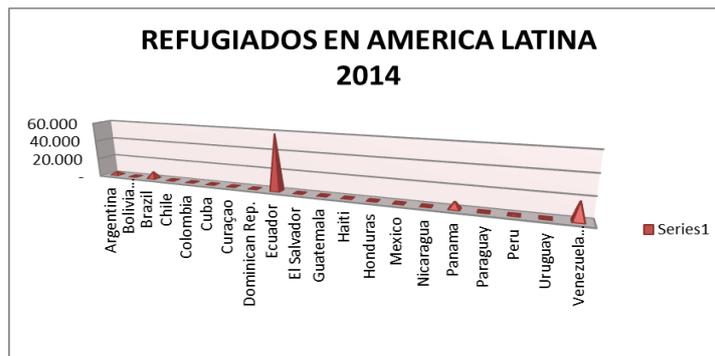
---

<sup>61</sup> Esta cifra incluye a 19,5 millones de refugiados: 14,4 millones bajo el mandato de ACNUR y 5,1 millones de refugiados palestinos inscritos en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). La cifra global también incluye a 38,2 millones de desplazados internos (fuente: IDMC) y a casi 1,8 millones de personas cuyas solicitudes de asilo no se habían resuelto al final del periodo del informe

ya que se requiere constantemente estadísticas exactas de refugiados con el objeto de planificar, presupuestar y recabar fondos. Las cifras del ACNUR difieren muchas veces de las que aportan periodistas, organismos de voluntarios, gobiernos de acogida y Estados donantes.

En el caso de América Latina este ha fluctuado en su número de refugiados de acuerdo a las épocas de mayor o menor confrontación política, como se puede observar en el siguiente gráfico, donde se evidencia que Ecuador tiene el mayor número de refugiados, seguido de Venezuela.

**CUADRO N° 2**  
**ESTADÍSTICAS DE REFUGIADOS**  
**EN AMÉRICA LATINA 2014**



**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de ACNUR<sup>62</sup>

<sup>62</sup> ACNUR información estadística Pág. Web <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

#### 2.4.2 ACNUR - ECUADOR

ACNUR trabajó en Ecuador<sup>63</sup> desde 1975 con el CPR (Comité Pro Refugiados), su agencia ejecutora en el país. CPR ha jugado un papel importante desde entonces, involucrándose y realizando su tarea en diferentes situaciones y flujos entrantes de refugiados. En un inicio, para dar una respuesta al creciente número de solicitudes de refugio a partir del año 2000, el MREMH ha contado con la importante cooperación técnica y financiera del ACNUR. En este contexto, se firmó un Convenio Tripartito de Cooperación, entre la Cancillería, el ACNUR y la Fundación Fabián Ponce, cuya vigencia finalizó el 31 de diciembre de 2008<sup>64</sup>.

A partir del año 2009, el personal de la Dirección de Refugio y Apatridia pasó a ser parte del MREMH, y hasta ese entonces, el ACNUR cooperaba en sus oficinas de campo localizadas en Esmeraldas, Ibarra y Santo Domingo de los Tsáchilas con el registro y entrega de la documentación a los solicitantes de refugio; y, desde las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia, se enviaban brigadas móviles para realizar las entrevistas y los informes correspondientes, los cuales eran posteriormente analizados y resueltos por la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador.

Actualmente, la Dirección de Refugio y Apatridia cuenta con más de 70 funcionarios en sus oficinas de Quito, Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio y Santo Domingo, la mayor parte de los cuales tiene un Contrato de Servicios Ocasionales con el MREMH.

---

<sup>63</sup> La situación del refugio y el desplazamiento forzado, 2003. Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar. Revista Aportes Andinos Nº 7. Globalización, migración y derechos humanos. Octubre 2003 <http://www.uasb.edu.ec/padh>.

<sup>64</sup> Laura Romero, Directora de Refugio y Apatridia – Azogues, entrevista febrero 2016.

Cabe recalcar que según el último estudio de ACNUR/FLACSO<sup>65</sup> realizado en las ciudades de Ibarra, Lago Agrio y Esmeraldas sobre las expectativas de futuro de la población refugiada colombiana en el Ecuador, se establece que el 95,5% de los refugiados de esa nacionalidad, en estos momentos, no tiene planeado regresar a su país de origen, lo cual conlleva la generación de políticas públicas que faciliten su integración dentro de la población ecuatoriana.

- La Cancillería ha realizado varias reuniones de trabajo con la Representación de ACNUR en Ecuador, organismo internacional que ha ratificado su interés por la situación de los solicitantes de refugio y refugiados reconocidos por el Ecuador, y que ha reiterado su compromiso de otorgar apoyo financiero para el fortalecimiento de las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia. Asimismo, es necesario que se destinen fondos fiscales para lograr una mejor implementación de las actividades previstas para el fortalecimiento de la Dirección de Refugio y Apatridia, entre ellas: Programas de Capacitación, coordinación para la cooperación Financiera, ejecución del Proyecto de Movilidad Regional e Inserción Socioeconómica de Refugiados, apoyo económico y asistencia técnica encaminada al desarrollo de un sistema informático propio del Estado ecuatoriano.

#### 2.4.3 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

La Cancillería, Subsecretaría de Atención a Inmigrantes y específicamente la Dirección de Refugio y Apatridia, han establecido en beneficio de la población con necesidad de protección internacional procedimientos enmarcados en la Ley para su reconocimiento, promoviendo su integración local.

---

<sup>65</sup> Flacso/ACNUR, Expectativas de futuro de la población refugiada colombiana en las ciudades de Ibarra, Esmeraldas y Lago Agrio, Mantis Comunicación, Abril 2013, pág. 47.

Anteriormente, los recursos del ACNUR eran gestionados a través de ONG's (denominados "socios implementadores"), pero a partir de 2010 fueron entregados a la Cancillería para su administración directa, a través de los mencionados acuerdos de cooperación.

La presencia de la oficina del ACNUR en Quito tuvo una activa participación desde años atrás, es así que entre los años 2004 a 2010 la organización internacional asumió gastos destinados a cubrir remuneraciones del personal, transfirió el sistema informático Progress para registro de solicitudes de refugio e incluso proporcionó equipos para impresión de carnets de solicitantes de refugio y refugiados a nivel nacional. En el año 2009 se ejecutó el registro ampliado en la frontera norte, con el objetivo de visibilizar a las personas en necesidad de protección internacional de nacionalidad colombiana, reconocerlas como refugiadas y documentarlas. Es así, que durante este proceso se reconocieron a 32.000 ciudadanos colombianos como refugiados.

Desde 2011 en adelante, el Estado ecuatoriano ha comenzado a contribuir financieramente para el funcionamiento de la Dirección de Refugio y Apatridia, a través de la contratación de más de 30 funcionarios a nivel nacional, así como mediante el financiamiento operativo de las oficinas provinciales en Azuay, Carchi, Esmeraldas, Guayas y Sucumbíos.

Durante el año 2012, además de las actividades cotidianas, comenzó a trabajar en temas de integración, pues se identificaron problemáticas de la población refugiada en cuanto al acceso a determinados servicios como educación, salud, trabajo, apertura de cuentas bancarias, entre otras, para lo cual se realizaron reuniones interinstitucionales con otras entidades del sector público, como ya se explicó en el apartado de derechos humanos de los refugiados.

Para el año 2013, 2014 y 2015 entre los objetivos estaban trabajar de manera más directa sobre la integración, pues se identificó la necesidad que la Dirección de Refugio, de acuerdo al Estatuto Orgánico de Procesos del Ministerio de Movilidad

Humana, tiene como misión ejecutar la política de refugio, mediante la implementación de programas y proyectos orientados a la protección y el respeto de los derechos de las personas refugiadas en el país

Han logrado la desconcentración del procedimiento con la apertura hasta la actualidad, 9 oficinas de atención a nivel nacional para la atención de personas en necesidad de protección internacional (PNPI), las cuales están localizadas en Quito provincia de Pichincha, Cuenca provincia del Azuay, Lago Agrio provincia de Sucumbíos, Guayaquil provincia del Guayas, Esmeraldas y San Lorenzo provincia de Esmeraldas, Tulcán provincia del Carchi y Santo Domingo provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Precautelando el ejercicio de los derechos de esta población y su integración en la sociedad ecuatoriana en todos los ámbitos y en los mismos términos que los nacionales, resaltando el papel central del Estado, el rol fundamental de las autoridades locales, de las comunidades de acogida, del sector privado y de la sociedad civil.

Los servicios que brinda la Dirección de Refugio y apatridia en sus nueve oficinas a nivel nacional incluyen: recepción de solicitudes de refugio, entrevistas por parte de los Oficiales de Elegibilidad, Registros Primera Vez, Emisión y Renovación de Visas<sup>66</sup>. Emisión de Documentos (certificaciones, permisos de salida, notificaciones, entre otros), Recepción de recursos administrativos-apelaciones, Recepción de consultas en materia de refugio.

Además, es importante mencionar que se han realizado mejoras en cuanto a la seguridad en el acceso a la base de datos Progres. No obstante, es necesario tener una base de datos acorde a las necesidades de la Dirección de Refugio, que por ser una base de datos de propiedad del ACNUR, no se pueden hacer cambios para mejorar su operatividad pues no se cuentan con los permisos necesarios, lo cual limita su uso.

---

<sup>66</sup> Conforme al decreto 1182 desde su vigencia la renovación de la visa se da una vez cada dos años.

Actualmente, la Cancillería y el ACNUR gozan de excelentes relaciones por ello, están trabajando en conjunto en los siguientes proyectos<sup>67</sup>:

- Programa de Capacitación para funcionarios de la Dirección y Unidades de Refugio y Apatridia, a ejecutarse en la Zona 1, Quito y Azogues, en materia de Refugio y Apatridia.
- Coordinación para la cooperación financiera en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, para el enrolamiento de la población refugiada.
- Coordinación para ejecución del Proyecto de Movilidad Regional e Inserción Socioeconómica de Refugiados colombianos a celebrarse entre Brasil y Ecuador.
- Coordinación para el apoyo económico y asistencia técnica encaminada al desarrollo de un sistema informático propio del Estado ecuatoriano.
- Coordinación para la cooperación técnica y financiera enfocada al mejoramiento del proceso de Determinación de la Condición de Refugiados.

---

<sup>67</sup> Laura Romero, Directora de Refugio y Apatridia - Azogues, entrevista realizada febrero 2016.

A continuación se presenta un análisis histórico de las cifras estadísticas, desde el año de 1983 hasta el 31 de diciembre del 2015, con la finalidad de ver el comportamiento del refugio en el Ecuador.

**CUADRO N° 3**  
**HISTÓRICO SOLICITUDES DE REFUGIO**  
**DISTRIBUCION POR AÑO Y GÉNERO**

<b>AÑO</b>	<b>MASCULINO</b>	<b>FEMENINO</b>	<b>TOTAL PERSONAS</b>
<b>1983-2004</b>	<b>38.632</b>	<b>33.650</b>	<b>72.282</b>
<b>2005</b>	<b>5.102</b>	<b>3.560</b>	<b>8.662</b>
<b>2006</b>	<b>4.563</b>	<b>3.522</b>	<b>8.085</b>
<b>2007</b>	<b>7.427</b>	<b>5.626</b>	<b>13.053</b>
<b>2008</b>	<b>7.076</b>	<b>5.879</b>	<b>12.955</b>
<b>2009</b>	<b>19.660</b>	<b>17.256</b>	<b>36.916</b>
<b>2010</b>	<b>16.445</b>	<b>13.313</b>	<b>29.758</b>
<b>2011</b>	<b>7.741</b>	<b>6.475</b>	<b>14.216</b>
<b>2012</b>	<b>6.368</b>	<b>5.724</b>	<b>12.092</b>
<b>2013</b>	<b>5.658</b>	<b>4.889</b>	<b>10.547</b>
<b>2014</b>	<b>4.631</b>	<b>4.265</b>	<b>8.896</b>
<b>2015</b>	<b>3.024</b>	<b>2.563</b>	<b>5.587</b>
<b>TOTAL</b>	<b>126.327</b>	<b>106.722</b>	<b>233.049</b>

**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

Como se puede observar en el cuadro, desde el año 1983 hasta el 31 de diciembre del 2015, se han recibido 233.049 solicitudes de refugio, de las cuales el 45% corresponde al género femenino y el 55% al género masculino.

**CUADRO N° 4**

**HISTÓRICO REFUGIADOS RECONOCIDOS**

**DISTRIBUCIÓN POR AÑO Y GÉNERO**

AÑO	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL PERSONAS REFUGIADAS
1983-2006	9.735	8.492	18.227
2007	1.210	1.111	2.321
2008	2.229	2.096	4.325
2009	11.995	10.886	22.881
2010	3.860	3.569	7.429
2011	1.264	1.046	2.310
2012	750	641	1.391
2013	439	411	850
2014	162	177	339
2015	104	76	180
<b>Total</b>	<b>31.748</b>	<b>28.505</b>	<b>60.253</b>

**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

Se observa por un lado el incremento de solicitantes de refugio y por otro el otorgamiento de refugio con un mayor impacto en el año 2010, debido a la incorporación del registro ampliado que tuvo una duración de un año (marzo 2009 - marzo 2010).

Estos incrementos responden a las políticas de este gobierno que inició en el año 2007, la nueva Constitución 2008 y la incorporación del registro ampliado 2009.

**CUADRO N° 5**  
**SOLICITANTES DE REFUGIO**  
**POR PAIS DE ORIGEN 1983-2015**

<b>País de Origen</b>	<b>% Peticionarios</b>	<b>N° Peticionarios</b>
Colombia	95,00%	221.396
Perú	2,13%	4.957
Cuba	0,97%	2.254
Haití	0,49%	1.159
Pakistán	0,16%	387
Venezuela	0,16%	383
República Dominicana	0,10%	248
Nigeria	0,14%	329
Otros países	0,83%	1.936
<b>Total</b>	<b>99,98%</b>	<b>233.049</b>

**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

El porcentaje más alto de solicitantes de refugio corresponde a nacionalidad colombiana, esto debido al conflicto armado que Colombia atraviesa.

**CUADRO N° 6**  
**REFUGIADOS RECONOCIDOS**  
**POR PAÍS DE ORIGEN 1989-2015**

<b>País de Origen</b>	<b>% Reconocimiento</b>	<b>N° Reconocidos</b>
Colombia	95,14%	57.325
Cuba	0,83%	498
Afganistán	0,44%	264
Perú	0,34%	205
Nigeria	0,29%	176
Rusia	0,19%	117
Otros países	2,77%	1.668
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>60.253</b>

**Elab. por:** La autora

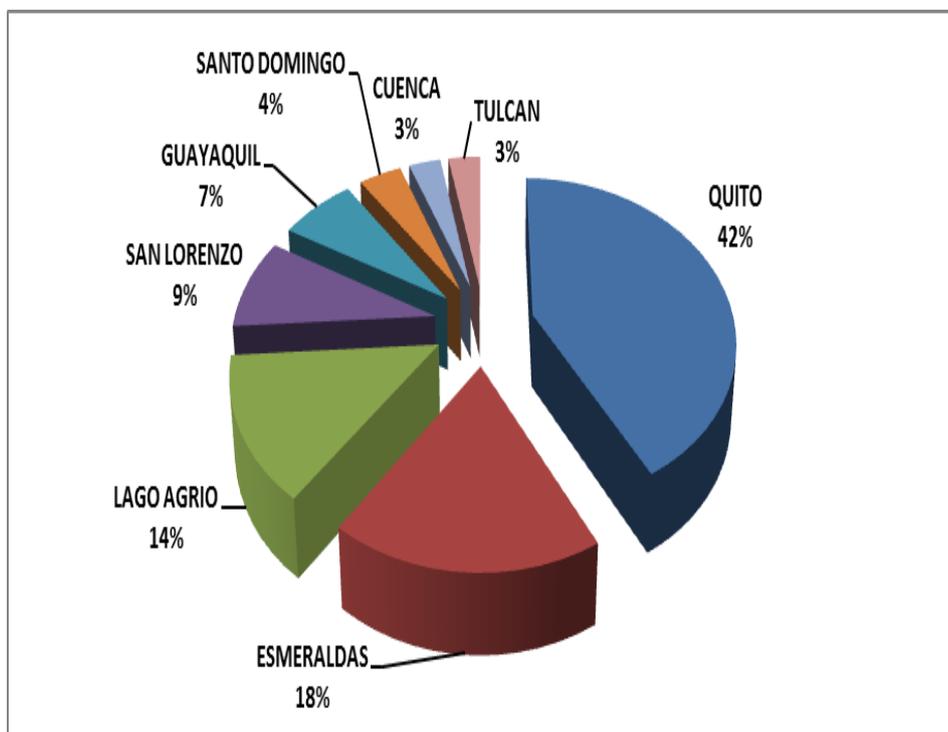
**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

Hay un gran número de solicitantes de refugio y refugiados en nuestro país, lo que ha implicado una mayor atención a los mismos buscando mecanismos apropiados para velar por sus derechos humanos, como se puede observar en los gráficos las peticiones de refugio como los refugiados, no corresponde únicamente a ciudadanos de nacionalidad colombiana, claro que en su mayoría son de esa nacionalidad, pero también se han recibido y atendido casos de diferentes nacionalidades, aplicándose lo que la Constitución de Montecristi ampara dentro del título segundo que presenta los derechos en nueve capítulos: III) atención prioritaria a: adultos y adultas mayores,

jóvenes, personas en movilidad humana (personas emigrantes, inmigrantes, desplazadas, asiladas o refugiadas).

### CUADRO N° 7

#### REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LOCALIDAD DE REGISTRO 1989-2015



**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

La mayor parte de refugiados se encuentran en la ciudad de Quito con un 42%, un 18% que se localizan en la ciudad de Esmeraldas, seguido de un 14% que ubican en Lago Agrio, de acuerdo al gráfico que se presenta, cabe indicar que todos los refugiados se encuentran incluidos dentro de la sociedad y gozan de los mismos derechos que los nacionales.

## CUADRO N° 8

### RENUNCIAS DE USUARIOS PARA OBTENER LA VISA MERCOSUR

Año	N° Renuncias	
	2014	2015
Al proceso de Refugio	417	384
Refugiados	383	207
<b>TOTAL</b>	<b>800</b>	<b>591</b>

**Elab. por:** La autora

**Fuente:** Información estadística de la DREFA- MREMH

La Constitución ecuatoriana proclama el principio de la “Ciudadanía Universal” y aboga por el progresivo fin de la condición de extranjero, según la legislación ecuatoriana, las personas extranjeras pueden acceder a diferentes alternativas migratorias, a través de cierto tipo de visas que permiten residir en Ecuador, de manera permanente o temporal, por ello, ha implementado varios mecanismos por los cuales los ciudadanos pueden optar, entre ellos, la visa MERCOSUR, que pueden aplicar a esta visa los nacionales de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia y Perú. No es necesario tener estadia regular para poder solicitarla. La visa Mercosur otorga una residencia temporal con una vigencia de 2 años, luego de los cuales se puede optar por una visa de residencia permanente, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa Ecuatoriana (presentación de la visa temporal y acreditación de medios de vida lícitos), debido a esta alternativa varios ciudadanos prefirieron optar por este medio de regularización y con ello la cantidad de solicitudes disminuyó en el año 2014 como lo observamos en el cuadro estadístico de renuncias de usuarios para obtener la visa MERCOSUR.

En el siguiente capítulo se analizará el procedimiento que el Gobierno ecuatoriano ha implementado para determinar la condición de refugiado en el país.

### III. CAPITULO

En este capítulo se abordará la instrumentalización de las políticas públicas de refugio a través del proceso para la determinación de la condición de refugiado, con la obtención de la visa 12- IV (Refugio); además, se expondrá dos entrevistas efectuadas sobre el proceso que realizaron para obtener la condición de refugio.

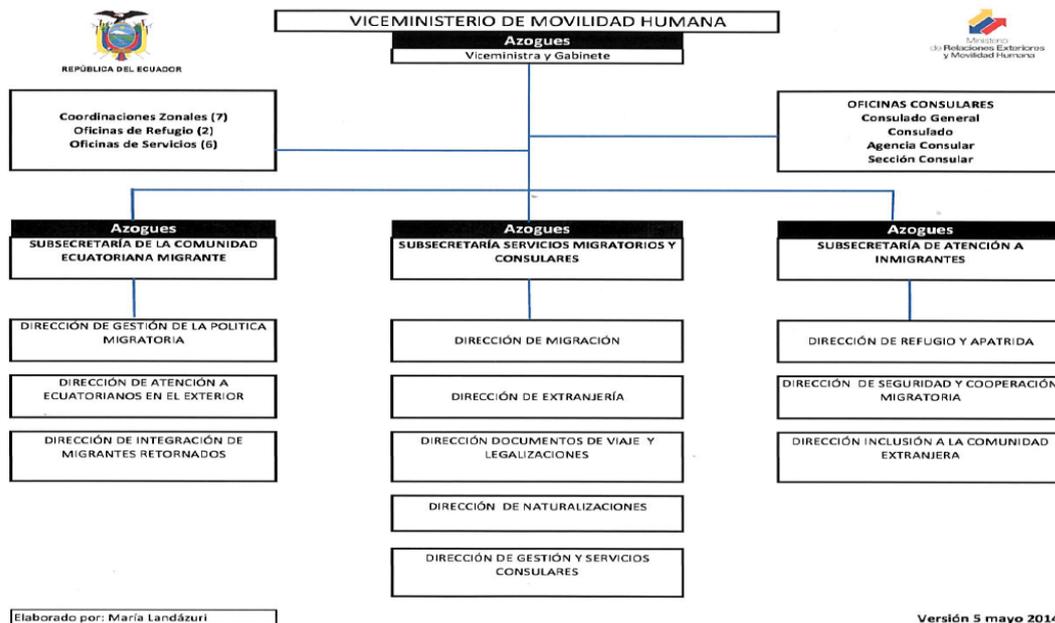
#### 3.1 La instrumentalización de las políticas de refugio

Dentro de la instrumentalización de las políticas de refugio en Ecuador se puede evidenciar que mediante decreto ejecutivo N° 20, del 10 de junio de 2013, publicado en el Registro Oficial N° 22, de 25 de junio del 2013, se establece: Transfórmese la Secretaria Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana, así como la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, es así que la estructura de la Cancillería cambia y dentro del Viceministerio de Movilidad Humana se crea la Subsecretaria de Atención a Inmigrantes y entre sus unidades administrativas esta la Dirección de Refugio y Apatridia en la ciudad de Azogues, como se puede evidenciar en el organigrama anexo.

Al ser la determinación de la condición de los refugiados un tema netamente técnico y de responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, esta institución a través de la Dirección de Refugio y Apatridia es la única entidad encargada de recibir y dar trámite de las solicitudes, las cuales son resueltas por una Comisión colegiada y autónoma.

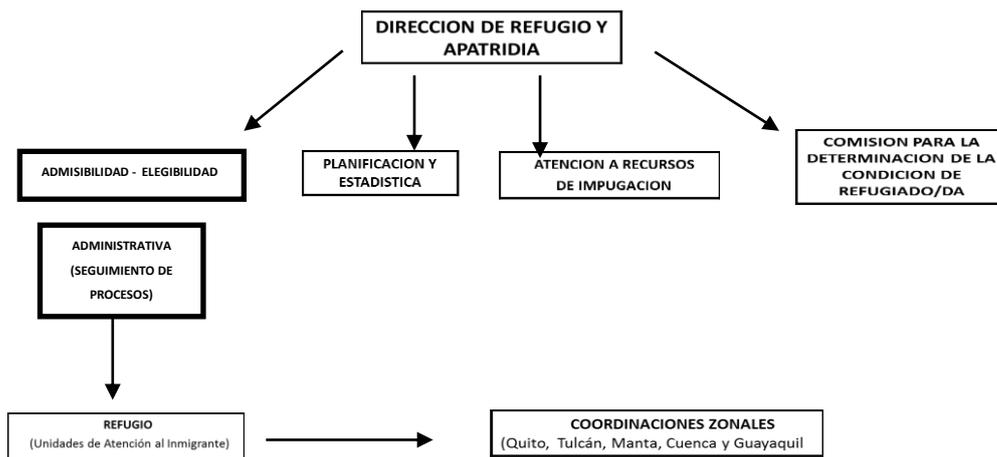
## ORGANIGRAMA

La Cancillería del Ecuador cuenta con una nueva estructura interna de acuerdo al organigrama que se presenta a continuación y, para efectos de este estudio tenemos la conformación del Viceministerio de Movilidad Humana donde se encuentra la Dirección de Refugio y Apatridia, unidad administrativa que tiene dentro de sus atribuciones el proceso para la determinación de la condición de refugiado.



## ESTRUCTURA

La estructura de la Dirección de Refugio y Apatridia está conformada por las áreas de: Admisibilidad – elegibilidad, planificación y estadística, atención a recursos de impugnación, Comisión para la determinación de la Condición de Refugio, Administrativa, unidades de atención al inmigrante y las coordinaciones zonales; de acuerdo al cuadro que se presenta a continuación.



Es competencia de la Dirección de Refugio y Apatridia de la Cancillería ecuatoriana el proceso para la determinación de la condición de refugio, como lo podemos observar dentro de su misión.

### Misión de la Dirección de Refugio y Apatridia

“Llevar a cabo, con responsabilidad y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales

e internacionales; además, brindar apoyo a los refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos<sup>68</sup>”.

Por otra parte, en los textos institucionales de la Dirección de Refugio se plantea como visión:

“Atender a corto plazo un número mayor de solicitantes de refugio trabajando con profesionalismo, calidad humana fundamentados en principios éticos y morales<sup>69</sup>”.

#### Servicios que se brindan en las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia a nivel nacional<sup>70</sup>

- Recibir las solicitudes de refugio;
- Emitir los certificados provisionales de solicitantes de refugio;
- Realizar las entrevistas de admisibilidad y elegibilidad y sus respectivos análisis socio-jurídicos;
- Realizar brigadas de registro, entrevista, documentación y renovación en zonas alejadas a cada oficina de la DR;
- Presentar los casos, con la respectiva recomendación, ante la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador;

---

<sup>68</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores, recuperado de: Ministerio de Relaciones Exteriores recuperado 25-07-2014 en <http://cancilleria.gob.ec/direccion-de-refugio/>

<sup>69</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores recuperado 25-07-2014 en Ministerio de Relaciones Exteriores, recuperado de: <http://cancilleria.gob.ec/direccion-de-refugio/>

<sup>70</sup> Los servicios que brindan se encuentran establecidos en el estatuto dentro del ámbito de las atribuciones y responsabilidades.

- Notificar sobre la respuesta a cada solicitud de refugio presentada;
- Receptar Recursos Administrativos y peticiones de expedientes;
- Emitir certificaciones, constancias o documentos requeridos por los peticionarios, con respecto a los derechos y obligaciones que tienen los refugiados reconocidos y los solicitantes de refugio en el país, con el fin de garantizar un mayor ejercicio de los derechos fundamentales, así como para informar adecuadamente sobre sus obligaciones.
- En la oficina matriz de refugio ubicada en Quito es donde se desarrollan las siguientes actividades: Reuniones de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador; diseño de lineamientos generales para las oficinas desconcentradas; análisis y respuesta de recursos administrativos; participación en el diseño de políticas públicas en coordinación con instituciones estatales; realización de informes generales para autoridades y Delegaciones Diplomáticas.
- Adicionalmente, la oficina de refugio en Quito es responsable de coordinar talleres de capacitación sobre los derechos y obligaciones de los refugiados para las diferentes autoridades estatales, instituciones privadas, funcionarios de la DR, y la población en general y de difundir el material informativo necesario en las diferentes provincias.

Si bien el Estado ecuatoriano contempla el enfoque de derechos, con el gobierno de la Revolución Ciudadana se han reforzado los mismos, y se ha dado atención a personas necesitadas de protección internacional como se pudo evidenciar en el capítulo anterior, de acuerdo a las estadísticas que se presentaron.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, el Marco General del Proceso para la Determinación de la Condición de Refugiado, está en la normativa legal vigente, el mismo que conlleva su debido proceso, a continuación se enlista la

normativa y posterior a esto se realizará la explicación del procedimiento para la obtención de la visa 12- IV (Refugio):

#### NORMATIVA

- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992
- Decreto Ejecutivo 1182 del 31 de Mayo de 2012.
- Sentencia Corte Constitucional. Agosto 2014.
- Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.
- Declaración de Cartagena de 1984.

Dentro del procedimiento para la determinación de la Condición de Refugio, uno de los requisitos que se establecen en el Decreto 1182, en su Art. 4, es que todo solicitante de refugio deberá identificarse.

Para el Ecuador, el refugio es el derecho que surge por una necesidad de protección internacional y que se brinda a todo ciudadano del mundo que se ve obligado a abandonar su nación por amenaza real o potencial en contra de sus derechos fundamentales. Es por ello que en la Constitución de Montecristi de 2008, en el Art. 41, establece que:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

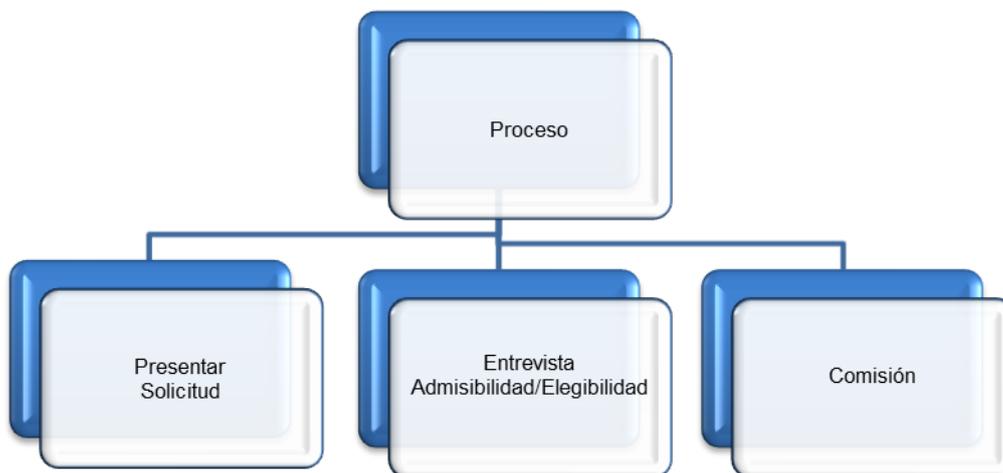
El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

En el Decreto Ejecutivo 1182, publicado el 30 de mayo de 2012, se establece:

- Seguir estándares de derechos humanos
- Principio de No Devolución
- Mismos derechos/deberes que ecuatorianos
- Unidad familiar

Igualmente, en su Art. 8, se establece quien será reconocido como refugiado en el Ecuador.....“Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

### 3.1.1 PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA VISA 12- IV



#### 3.1.1.1 Presentar Solicitud y registro

La presentación de la solicitud es ante el Gobierno ecuatoriano, dentro de un plazo de 3 meses posteriores a su ingreso al Ecuador. Dicha solicitud puede hacerla directamente la persona interesada o un representante debidamente autorizado en las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia de la Cancillería que igualmente se

encuentra a nivel nacional dentro de las Coordinaciones Zonales. En el caso de que en la localidad no exista una oficina de refugio el solicitante podrá realizar su requerimiento ante las autoridades de frontera, quienes inmediatamente deberán remitir a la Cancillería la solicitud junto a su informe preliminar.

Una vez receptada la solicitud se ingresa la información en la base de datos de la Dirección de Refugio y Apatridia, tomando en cuenta el artículo 27 del Decreto 1182 del 30 mayo 2012, con relación a la verificación del tiempo de presentación de la solicitud.

Este primer paso, en la visita que se realizó a las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia de la ciudad de Quito, se observó que, cuando ingresa un ciudadano que requiere asistencia, inmediatamente lo registran en un sistema informático, que según el funcionario de la Dirección de Refugio me supo manifestar, fue transferido por el ACNUR, a este sistema informático lo denominan Progress, contiene la base de datos de todos los solicitantes y refugiados del Ecuador.

### *3.1.1.2 Entrevista Admisibilidad – elegibilidad*

En este paso, el proceso de admisibilidad se refiere a una entrevista y se tiene un plazo de 10 días para conocer la respuesta a la solicitud presentada (si es admitido a trámite o es rechazada).

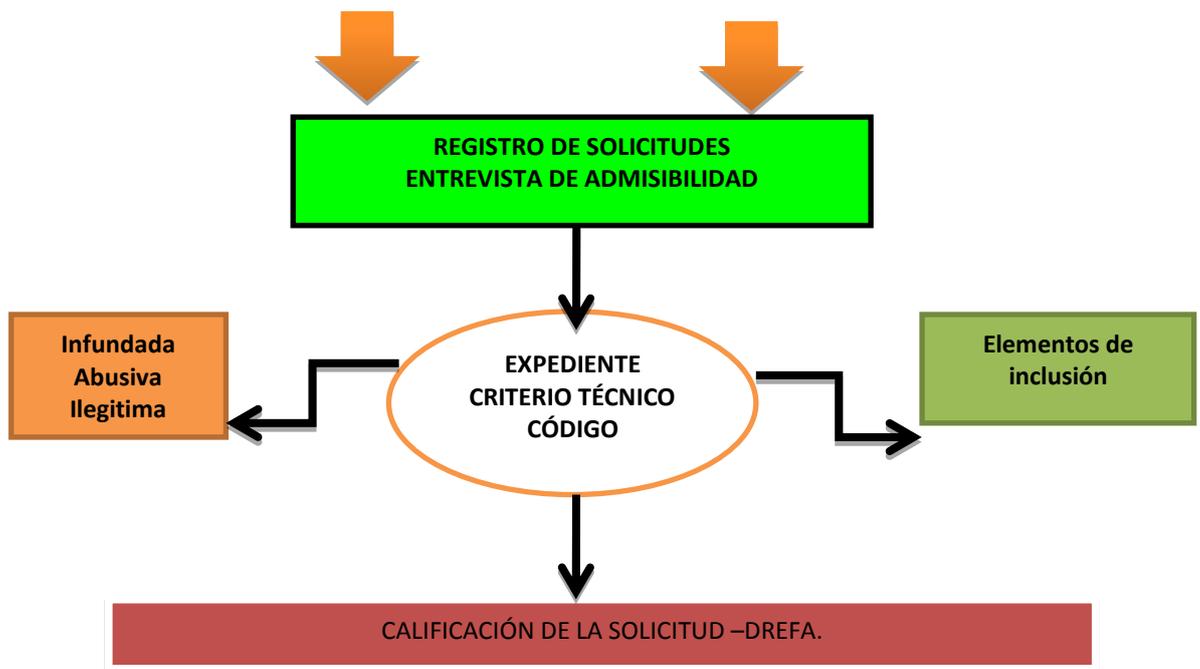
Entre las responsabilidades de los funcionarios de las unidades de refugio a nivel nacional están:

- Entrevistar a solicitantes de refugio y refugiados tanto en la Dirección de Refugio, en su sede principal de Cancillería en Quito, y de ser el caso, en las

distintas provincias y ciudades donde se encuentran ubicados los solicitantes de refugio.

- Llevar los expedientes de cada solicitud de refugio y elaborar análisis socio-jurídicos sobre cada caso, que luego deberán ser expuestos ante la Comisión, la misma que estudiará y resolverá cada solicitud.
- Estudiar los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que regulan el estatuto de refugiado, así como la normativa complementaria (leyes especiales y secundarias), y la realidad social, política y económica de Ecuador y la del país de origen y/o de residencia de los solicitantes de refugio y refugiados reconocidos.
- Participar en reuniones sobre estudio y tratamiento de casos con el personal técnico de ACNUR a nivel nacional.
- Participar, cuando fueren requeridos, en las reuniones de la Comisión.
- Tener disponibilidad para viajar frecuentemente a zonas de frontera u otros asentamientos de poblaciones con necesidades de protección internacional.
- Realizar investigaciones sobre país de origen de solicitantes de refugio y otras investigaciones académicas y/o bibliográficas.

Para explicar el proceso para determinar la condición de refugio en el Ecuador, se presenta el siguiente flujograma.

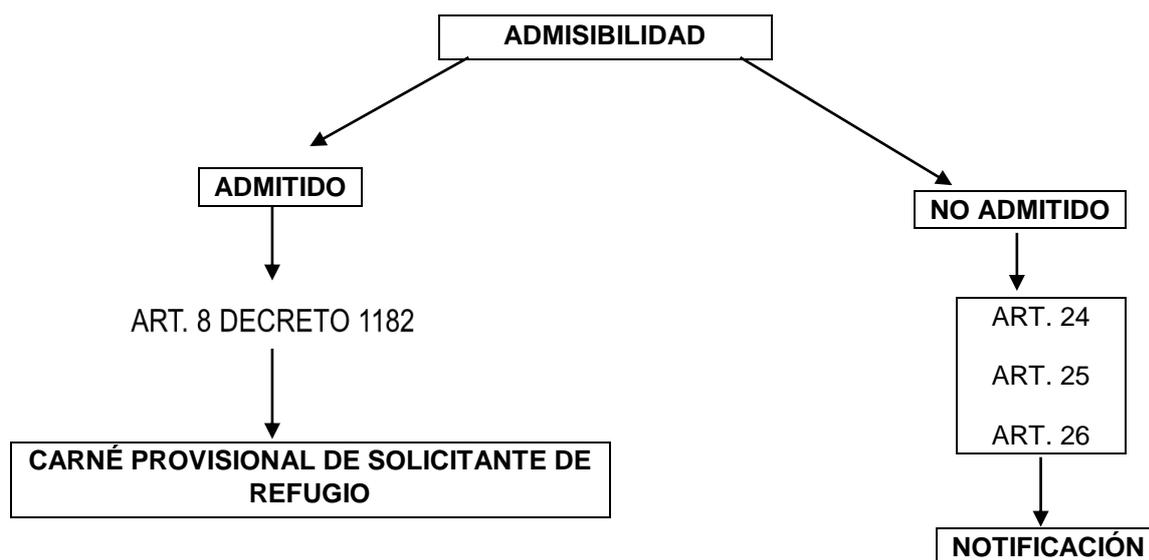


Primero se recibe la solicitud y una vez que el funcionario realice la entrevista, él analizará si es admitido a trámite o no, esto dependerá de los elementos que presente:

- a. Si es admitido a trámite, la Dirección de Refugio y Apatridia otorgará un certificado provisional de Solicitante de Refugio mientras la Comisión para Determinar la Condición de los/las Refugiados/as en el Ecuador tome una decisión definitiva sobre la solicitud.



b. Si el caso es inadmitido a trámite por ser una solicitud infundada o abusiva se le notificará y el interesado tiene la opción de presentar: un recurso de impugnación ante la autoridad competente o solicitar otra categoría migratoria. Si su inadmisibilidad se basa en una solicitud ilegítima la persona deberá abandonar el país de forma inmediata.



En el Decreto 1182, Artículo 19 dispone que “Toda solicitud de la condición de Refugiado pasará por el proceso de registro y admisibilidad y será calificada por la unidad administrativa competente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración”, en ese entonces, ahora Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Para comprender los casos de los inadmitidos a trámite se aborda la respectiva clasificación de solicitudes a continuación:

Las solicitudes manifiestamente infundadas.- El Artículo 24 del DECRETO 1182, estipula “La solicitud manifiestamente infundada es aquella que en su

formulación presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiado/a vigentes en el Ecuador.

En el numeral 62 del Manual de procedimientos del ACNUR, menciona que, “Un emigrante es aquella persona que, por motivos distintos de los enunciados en la definición, abandona voluntariamente su país a fin de establecer su residencia en otro lugar. Puede actuar así movido por un deseo de cambio o de aventura, por razones familiares o por otros motivos de carácter personal. Si obedece exclusivamente a consideraciones de tipo económico, es un emigrante y no un refugiado<sup>71</sup>”.

Las solicitudes abusivas.- El Artículo 25 del DECRETO 1182, indica “Las solicitudes abusivas son aquellas que pueden presentar elementos fraudulentos que involucran engaños o que evidencian manipulación del proceso para obtener beneficios personales, de terceros, o colectivos, al igual que aquellas en las que la persona solicitante, sin necesidad de protección internacional, invoca la institución del refugio para evadir la acción de la justicia o el cumplimiento de las leyes”.

Solicitudes ilegítimas.- El Artículo 26 del DECRETO 1182, menciona “Las solicitudes ilegítimas son las presentadas por personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano, de las características de las que ameritan la exclusión establecida en el artículo 10, no se admitirán a trámite por considerarse atentatorias a la seguridad o al orden público”.

---

<sup>71</sup> Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, sobre f) Distinción entre los emigrantes por motivos económicos y los refugiados, numeral 62.

### 3.1.1.3 Comisión

De los casos que fueron admitidos pasan al proceso de elegibilidad donde la comisión para la determinación de la condición de refugiados en el Ecuador, decide otorgar o no la visa 12-IV y su resolución deberá ser debidamente motivada de acuerdo con el Art. 41 decreto ejecutivo 1182.

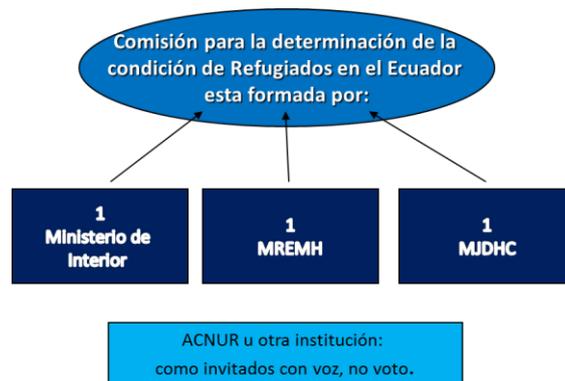
#### Carnet de Refugiado



En la visita que se realizó se pudo observar un carnet que cuenta con varias seguridades, el funcionario de la Dirección de Refugio manifestó que en cumplimiento a la normativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, acredita a los ciudadanos solicitantes y refugiados un documento al que le han implementado mayores seguridades con la finalidad de precautelar su inviolabilidad.

#### 1.4.2 Estructura de la Comisión para la determinación de la condición de Refugiados en el Ecuador.

Esta Comisión de acuerdo al Decreto 1182, en el artículo 15 dispone “la creación de la Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as en Ecuador, en adelante “la Comisión”. Conformada 1. Una persona designada por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, uno de los cuales presidirá la Comisión; 2. Una persona designada por el Ministerio del Interior; y 3. Una persona designada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, estas personas son designadas por cada Secretaría de Estado con representación en la Comisión y tienen sus respectivos suplentes mismos que son designados por Acuerdo Ministerial”.



Entre las responsabilidades que tiene la comisión están:

- Analizar los casos remitidos por los oficiales de elegibilidad para la decisión final sobre cada solicitud de refugio, de manera permanente.
- Resolver las solicitudes de refugio de todos los peticionarios, analizando cada uno de los casos presentados a conocimiento y resolución de la Comisión.
- Realizar una constante y permanente investigación y actualización de la normativa jurídica nacional e internacional vigente, así como las diferentes interpretaciones de los instrumentos internacionales y la legislación nacional conexas sobre la protección de los refugiados.
- Crear jurisprudencia para un mejor análisis de los casos que ingresan en la Comisión y crear lineamientos al respecto, para remitirlos a los oficiales de elegibilidad.
- Supervisar la realización de las actas de cada reunión de la Comisión.

La Comisión es la que lleva el proceso de la determinación de la condición de refugiado, para ello vemos la definición convencional de refugiados.

Que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.( Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados)

Cabe señalar que originalmente fue solo para Europa y eventos anteriores a 1951. EL Protocolo de 1967 elimina límites geográficos y temporales.

### *3.1.1.1 Los elementos de la definición*

Se analizan los elementos de la definición convencional de refugiados, con la finalidad de comprender el trabajo que lleva acabo la Comisión para aceptar una solicitud de refugio.

*Fundados temores, ser perseguida/o y por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad/residencia y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país*

#### Fundados temores

**TEMOR** → Elemento subjetivo, personal

**FUNDADO** → Elemento objetivo, real

En el Manual de Procedimientos y criterios párrafos 37 - 49 (ACNUR). Otros instrumentos en materia de refugio y DDHH, hablan sobre el concepto de temor y dicen que es subjetivo, la definición implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser reconocida como refugiado. Por consiguiente, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más bien que un juicio sobre la situación imperante en su país de origen.

En la Interpretación del Artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, 2001 (ACNUR), las declaraciones del solicitante no pueden ser consideradas en abstracto y deben examinarse en el contexto de la situación pertinente. El conocimiento de la situación en el país de origen del solicitante, aunque no sea un objetivo primordial, es un elemento importante para evaluar el grado de credibilidad de esa persona. En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él.

No existe una definición de persecución, pero es una violación a derechos fundamentales y debe estar ligado a uno de los motivos de la Convención.

Se realizaron dos casos prácticos dentro de esta investigación, que más adelante se exponen con mayores detalles, en uno de ellos se habla del temor que tiene “solicitante de refugio”, que está basado en una amenaza de la cual fue víctima, cuando fue a visitar la tumba de un familiar y que un hombre no identificado le preguntó sobre los papeles de los carros de su familiar, indicando que la iría a buscar, lo cual le atemorizó. Claramente de acuerdo a lo analizado en los conceptos, ese caso de temor no corresponde por no cumplir con los sustentos jurídicos que le permitan a la Comisión otorgar la visa de refugio, pues carece, de los elementos del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 1182, de 30 de mayo de 2012.

En el otro caso, el temor del solicitante se basa en hechos objetivos, actuales y reales<sup>72</sup> y que la permanencia en su país de origen se ha tornado intolerable. De acuerdo con la Información de país de origen (IPO) se pudo evidenciar que Nariño es una de las 22 zonas en la cual se producen reclutamientos forzados hacia los jóvenes de la ciudad.

### Raza, Religión, Nacionalidad

- Raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Párrafo 68 y 69 del Manual de Procedimientos y Criterios, pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia.
- Religión se refiere a las creencias y prácticas espirituales (poseer una religión y profesarla) Párrafo 71 al 73 del Manual de Procedimientos y Criterios.
- Nacionalidad no debe entenderse sólo como “ciudadanía”, sino que designa también la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico. Párrafo 74 del Manual de Procedimientos y Criterios, párrafo 26 de la Interpretación del Art. 1 de la Convención.

Dentro de los casos prácticos que se presentan en la investigación, no se tuvo ninguno relacionado a este apartado.

---

<sup>72</sup>ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, diciembre 1992, párrafo 38.

### Pertenencia a un determinado grupo social

Son personas que comparten características innatas (mujeres, hombres) e inmutables (discapacidades, diversidades sexuales)

### No pueda/quiera acogerse a la protección de su país

- Voluntariedad (Estado no quiere)
- Disponibilidad (Aunque Estado quiera, no existe)
- Eficiencia (aunque Estado quiera y exista, no puede)
- Quien no quiera, debe tener motivos fundados en los mismos temores para esa negativa

### Agente Persecutor/Protección estatal

#### *Agente de persecución estatal y agente de persecución no estatal*

- La identificación real y objetiva del agente persecutor<sup>73</sup> y en caso que esta no se dé, demostrar mediante el beneficio de la duda, la IPO y la linealidad de la historia en comparación con el proceder de grupos armados, que es razonable que se considere a un determinado agente persecutor. No asumir, ni especular.

---

<sup>73</sup> Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, numeral 65. La persecución suele ser resultado de la actuación de las autoridades de un país. Puede también emanar de sectores de la población que no respetan las normas establecidas por las leyes de su país. La intolerancia religiosa, equiparable a persecución, en un país por lo demás no confesional, en el que importantes sectores de la población no respetan las creencias religiosas de sus conciudadanos, es un buen ejemplo. El comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo.

- Describir por qué motivo en el caso la protección estatal sería efectiva o no, esto mediante la descripción del alcance, continuidad, poder, control, organización e impunidad de los actos cometidos por el agente en el mencionado país. Indicar la accesibilidad, disponibilidad y efectividad de la protección estatal.
- Lo acotado tiene como fundamento el párrafo 65 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y demás directrices y documentos de ACNUR que abordan este aspecto.

En uno de los casos que se presentan con más detalle en este capítulo, se habla del agente persecutor que es válido ya que es identificado, además se tiene seguridad que debido a su magnitud, control, continuidad y organización escapa al control estatal. De acuerdo a la información de país de origen se tiene convicción que existe su presencia en dicha localidad, quienes ya han cobrado víctimas mortales y han desplazado forzosamente a moradores de la zona.<sup>74</sup>

#### Alternativa de Huida Interna

Se debe tener fundamento en la recopilación de información por medio de la entrevista y en base a la PERTINENCIA y RAZONABILIDAD estipuladas en las Directrices sobre AHI del ACNUR. La AHI constituye un espacio en su país de origen donde, debido a las características del solicitante, no hay riesgo de temores fundados de persecución y es razonable esperar que el individuo pueda asentarse y llevar una vida normal, cuando la AHI no es pertinente, se fundamenta dentro del análisis de razonabilidad de la Alternativa de Huida Interna donde ha resultado para el solicitante

---

<sup>74</sup> Tomado desde: Radio Santa Fe, “Destruyen complejo cocalero de las Farc en Nariño”, publicado el 4 de diciembre de 2010, <http://www.radiosantafe.com/2010/12/04/destruyen-complejo-cocalero-de-las-farc-en-narino/>

excesivamente severo y por lo tanto, irrazonable que los solicitantes se reubiquen dentro de su mismo país de origen.

Dentro de la Declaración de Cartagena se establece “Considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Otros conceptos que se deben tener claros son: Credibilidad, Carga y Mérito de la Prueba, Beneficio de la duda, Principio de Buena fe, Principio Pro Homine<sup>75</sup>.

### Credibilidad

La evidencia adicional al testimonio lo refuerza si es veraz y lo debilita si es falsa, puede reconocerse como refugiado sólo con el testimonio (plena prueba). Si es compatible con hechos de conocimiento público y la credibilidad general del solicitante fuera consistente, el examinador tendrá en cuenta para la credibilidad general<sup>76</sup>:

- Razonabilidad de hechos alegados.
- Consistencia general y coherencia de la historia.
- Evidencia complementaria.
- Consistencia con acontecimientos de conocimiento público o generalmente conocidos.

---

<sup>75</sup> El principio pro homine impone que, por ejemplo, una norma específica sobre tortura –que enuncia detalladamente los derechos de la víctima y las obligaciones asumidas por el Estado– supere y prevalezca sobre las disposiciones genéricas sobre el tema contenidas, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes con art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 5.2 del Pacto de San José de Costa Rica)

<sup>76</sup> Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 42.

➤ Situación conocida en el país de origen.

Se debe considerar que haya: Linealidad, coherencia, verosimilitud y consistencia en el relato; Que los hechos expuestos no se contradigan con los hechos conocidos; Que esté acorde con la información de país de origen. Además, se debe tomar en cuenta el perfil de los solicitantes (nivel de escolaridad, edad, clase económica-social, existencia de traumas, cuadros clínicos, patologías, vulnerabilidad, etc.

Carga de la prueba

Es la obligación de producir evidencias para probar efectivamente los hechos alegados, la carga corresponde tanto al solicitante como al examinador.

- La persona que hace la aseveración (solicitante).
- Se cumple presentando declaraciones veraces, la documentación y evidencia que posea.
- Dado que las “pruebas” en poder del solicitante no serán muchas, se debe investigar la sobre la situación del país, guiar al solicitante para que provea información y verificar adecuadamente hechos alegados.

Se asume que tanto el solicitante como el examinador actúan de buena fe.

Mérito de la prueba

Es el umbral que debe alcanzar el/la solicitante para persuadir al examinador sobre la verdad de sus afirmaciones respecto a los hechos acontecidos, el rol del examinador es decidir si es probable que las declaraciones del solicitante. sean creíbles, deben estar basadas en la evidencia y en la veracidad de las declaraciones.

El rol del solicitante es decir la verdad, podría no hacerlo:

- Por no poder hablar libremente, debido a situación traumática, temor a la autoridad, presencia de familiares (varones), etc.
- Debido al paso del tiempo no pueda recordar los detalles de acontecimientos o no pueda narrarlos – o sea impreciso.

Si no son sobre materias esenciales, se tomarán en cuenta pero no como factores decisivos como: Incapacidad de recordar o aportar fechas o detalles secundarios, inconsistencias menores, vaguedad leve o declaraciones incorrectas.

#### Beneficio de la duda

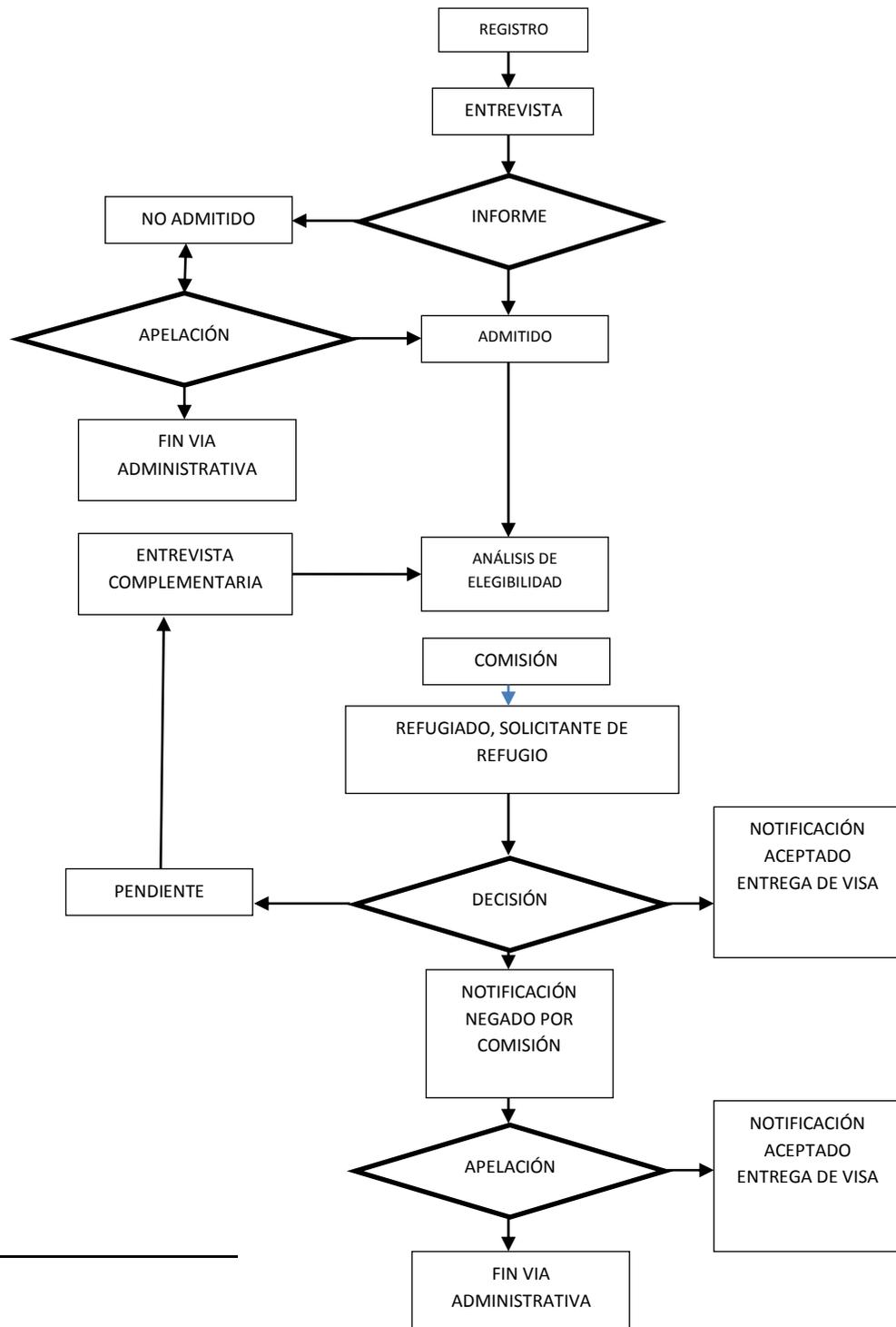
Opera cuando el examinador está convencido de la credibilidad general del solicitante, subsana la falta de evidencia (elementos objetivos) en cada uno de los aspectos del testimonio el solicitante.

### 1.4.2 DEL PROCEDIMIENTO

En el procedimiento, la entrevista al solicitante es la clave, ya que si se realizó una mala entrevista existe una gran probabilidad de tener un análisis deficiente, se crea la necesidad de una segunda entrevista por el personal especializado y se debe tener cuidado con los malos entendidos propiciados por la cultural o en el contexto lingüístico.

Hay que tomar en cuenta que en la entrevista se debe ser imparcial y evitar interiorizar la historia del solicitante, igualmente, el entorno debe prestar las facilidades para genera un ambiente de confianza.

## FLUJOGRAMA DEL PROCESO PARA DETERMINAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN EL ECUADOR<sup>77</sup>



<sup>77</sup> Flujograma de la Dirección de Refugio y Apatridia, proceso para determinar la condición de refugio.

### 3.2 Entrevistas sobre el proceso para obtener la condición de Refugio

Para efectos de la investigación se realizó entrevistas a los ciudadanos que se acercaron a las oficinas de la Dirección de Refugio y Apatridia, por motivos de confidencialidad se procede a cambiar los nombres en el primer caso y en el siguiente caso se omitieron los nombres con la finalidad de salvaguardar su integridad.

#### **CASO N° 1**

##### **Anita Andrade**

Entre uno de esos casos, conocí a una ciudadana colombiana “Anita Andrade”, ella me comentó que tiene 19 años de edad, que es soltera, terminó sus estudios secundarios, que presentó su solicitud y la entrevisto un funcionario de la Dirección de Refugio y Apatridia.

Proviene del barrio Lorenzo, municipio de Pasto, departamento de Nariño en donde vivió dos años con su madre y su hermana, que ingresó al Ecuador el 13 de septiembre del 2014 y solicitó refugio el 24 de septiembre del mismo año.

El temor que ella tiene está basado en una amenaza de la cual fue víctima, cuando fue a visitar la tumba de su tío, ya que un hombre no identificado le preguntó sobre los papeles de los carros de su tío, indicando que la iría a buscar en el lugar donde estudiaba, lo cual le atemorizó. Anita al igual que su familia desconoce al hombre que la amenazó y no sabe quiénes asesinaron a su tío, ella comenta que sus familiares siguen viviendo en Colombia.

De este caso se tuvo conocimiento que la petición fue negada por no cumplir con los sustentos jurídicos que le permitan a la Comisión otorgar la visa de refugio, pues

carece, de los elementos del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 1182, de 30 de mayo de 2012.

Art. 8.- Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él<sup>78</sup>

Si bien, la solicitante expresa haber recibido una amenaza de un sujeto, quien además se llevó sus pertenencias, no se evidencia que de haber permanecido en su país de origen, sus derechos, integridad, vida y libertad, se verían gravemente violados por uno de los motivos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951, pues cabe indicar que los familiares de la peticionaria continúan viviendo en su país de origen sin que les hayan surgido inconvenientes a pesar de que algunos de ellos fueron amenazados también por el problema de su tío e incluso su abuela, la esposa de su familiar denunció el hecho.

El agente de persecución en el presente caso no está identificado, pues Anita al igual que su familia desconoce al hombre que la amenazó y no sabe quiénes asesinaron a su tío, por lo que no se puede considerar que el agente de persecutor tuviera control sobre gran parte del territorio colombiano y que escape de la protección estatal, hecho que se demuestra con la permanencia de sus familiares en Colombia, además Anita recibió una medida de protección y resguardo policial cuando denunció en la fiscalía el problema.

---

<sup>78</sup> Decreto ejecutivo 1182, (2012) Art. 8

No existe algún nexo causal dentro de los establecidos en la Convención de Ginebra de 1951, para conceder protección internacional bajo la figura del refugio.

De la misma manera conforme a la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, tampoco se encuentra la inminencia o actualidad de una amenaza contra la vida seguridad o libertad de la persona como consecuencia de la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, las violaciones masivas de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

## **CASO N° 2**

Otro de los casos que pude conocer fue el de una madre y su hijo menor de edad, igualmente de nacionalidad colombiana, de 22 años de edad, su estado civil es de unión de hecho, recibió 3 años de educación, es agricultora. Viene de la vereda Tazma, municipio de Cumbal - Nariño, donde vivió por 21 años. Ingresó al Ecuador el 19 de septiembre de 2013 con su hijo de 2 años de edad, por el Río Carchi, no registró su entrada al país con Tarjeta Andina de Migración y solicitó refugio el 21 de septiembre del mismo año.

El temor que la solicitante siente se debe a que su pareja fue reclutada por miembros de las “FARC” quienes se lo llevaron por falta de gente en sus filas. También la entrevista fue amenazada con ser reclutada al igual que su pareja, sumándose a ello, fueron apuntados con una arma la solicitante, su padre y su pareja por no querer colaborar con los miembros del grupo subversivo, posteriormente se basa en la amenaza de muerte si contaba a alguien lo sucedido con su pareja.

Se conoció que este caso fue aceptado, la solicitud de refugio presentada cumplió con los elementos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, así como en el Artículo Octavo del Decreto Ejecutivo 1182 del 30

de mayo del 2012, dado que el temor de la solicitante se basa en hechos objetivos, actuales y reales<sup>79</sup> y que la permanencia en su país de origen se ha tornado intolerable.

De acuerdo con la Información de país de origen (IPO) se pudo evidenciar que Nariño es una de las 22 zonas en la cual se producen reclutamientos forzados hacia los jóvenes de la ciudad.

#### Información de país de origen

En la investigación con relación a la información del país de origen, se verificó que en medios de comunicación advierten del riesgo de reclutamientos forzados en 22 departamentos colombianos, con fecha 13 de febrero de 2013. En Colombia cuentan con un sistema de alertas tempranas (SAT), de la Defensoría del Pueblo, que advirtió 46 situaciones de riesgo de reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes en 105 municipios de 22 departamentos del país.

En las noticias se reporta que un grupo armado hostigó la estación de Policía asesinando al uniformado Faiber Carvajal y dejando a cuatro personas heridas, el ataque habría sido realizado por el frente Mariscal Sucre de las FARC, los hechos se suman a la masacre de cuatro campesinos en Tumaco por parte de bandas criminales.<sup>80</sup> La información recabada corrobora con los elementos presentados.

En el presente caso el derecho a la libertad de su pareja fue abruptamente violentado, al ser reclutado para formar parte de un grupo armado; además, los derechos a la seguridad, vida y libertad de la peticionaria en particular están en riesgo de ser violentados en su país de origen al ser amenazada con el reclutamiento y muerte en caso de acudir ante las autoridades; por lo tanto, cabe recordar que dentro del reconocimiento

---

<sup>79</sup>ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, diciembre 1992, párrafo 38.

<sup>80</sup> <http://www.noticiarscn.com/nacional-regiones-pacifico/ataque-las-farc-narino-deja-un-policia-muerto>

del refugio no solo se quiere preservar los derechos de aquellas personas cuya vida, libertad y seguridad ya han sido violentados, sino de aquellas que debido a lo acontecido en su país de origen, existe una probabilidad razonable de que sus derechos esenciales puedan ser violentados.<sup>81</sup>

El agente persecutor es válido e identificado como el frente 29 de la Columna Móvil “Mariscal Antonio José Sucre” de las “FARC”, se tiene certeza que debido a su magnitud, control, continuidad y organización escapa al control estatal. De acuerdo a la información de país de origen se tiene certeza que existe presencia de las “FARC” en dicha localidad, quienes ya han cobrado víctimas mortales y han desplazado forzosamente a moradores de la zona.<sup>82</sup>

El nexo causal en el presente caso sería una imputación de opinión política, que si bien no ha sido expresada directamente por la solicitante, esta opinión puede ser otorgada por el agente persecutor en el momento en que la solicitante acuda a las autoridades a denunciar el reclutamiento forzado de su esposo o se niegue a ser reclutada por el grupo armado insurgente.<sup>83</sup>

Revisado y aceptado el caso ante la Comisión mediante resolución, se procede a la entrega de la documentación respectiva de conformidad con el Art. 43 del Decreto Ejecutivo 1182, de 30 de mayo de 2012.

Art. 43 Si la solicitud de la condición de refugiado/a fuere favorable, se otorgará el documento de identificación de refugiado que contendrá la visa que

---

<sup>81</sup> ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, diciembre 1992, párrafo 51.

<sup>82</sup> Tomado desde: Radio Santa Fe, “Destruyen complejo cocalero de las Farc en Nariño”, publicado el 4 de diciembre de 2010, <http://www.radiosantafe.com/2010/12/04/destruyen-complejo-cocalero-de-las-farc-en-narino/>

<sup>83</sup> ACNUR, Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugio colombianos, Ginebra, marzo 2005, párrafo 96.

corresponda de acuerdo con la Ley, tanto al titular como a sus dependientes, según lo establecido el Artículo 6 del presente Reglamento<sup>84</sup>

Con estos dos casos se puede evidenciar la instrumentalización de la política pública de Refugio que existe en el Ecuador y con la normativa legal vigente que se cuenta se puede otorgar o no la condición de refugiado, en el siguiente capítulo se expone las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

---

<sup>84</sup> Decreto ejecutivo 1182, (2012) Art. 43

## IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 Conclusiones

La investigación analizó la instrumentalización de la política pública de refugio y se pudo demostrar claramente que el marco jurídico del Ecuador ha permitido reconocer la condición de refugiado.

La Constitución de Montecristi del año 2008, además, se puede ver en el capítulo 3 de la Constitución, varios artículos reflejan la preocupación del Estado ecuatoriano ante la situación de estas personas, así como también en las leyes internacionales. Podemos encontrar que el refugio ha sido tratado jurídico – políticamente desde varios enfoques: el de seguridad y control (problema), el de gobernabilidad y gestión (oportunidad); y, nos encontramos en el enfoque humanista (derecho), gracias al dictamen de la Corte Constitucional que se amparó en nuestra Constitución vigente.

La libre movilidad humana, es una efectiva vigencia de los derechos humanos de todas las personas, tanto compatriotas establecidos fuera del territorio nacional como ciudadanos extranjeros radicados en nuestra Patria, independientemente de su condición migratoria, en este grupo de personas, se incluyen los refugiados o solicitantes de refugio en el Ecuador.

El Estado ecuatoriano durante las últimas décadas ha recibido 233.049 solicitudes de refugio, de las que 60.253<sup>85</sup> fueron reconocidas como refugiados y de las cuales el 95% corresponden a población de nacionalidad colombiana. Esto ha supuesto un gran reto, pues ha provocado la necesidad de generar políticas públicas encaminadas

---

<sup>85</sup> Datos estadísticos de la Dirección de Refugio y Apatridia, corte al 31 de diciembre del año 2015.

a proveer asistencia e inclusión a la población en necesidad de protección internacional. Dentro del proceso de reconocimiento y documentación al ciudadano refugiado, la Cancillería cuenta con nueve oficinas distribuidas a nivel nacional para atención a los ciudadanos en necesidad de protección internacional, priorizando la frontera norte; se observa que el 95% de los ciudadanos que solicitan refugio son de nacionalidad Colombiana de acuerdo al estudio realizado.

En el presente estudio se han demostrado rupturas y continuidades que ha sufrido la instrumentalización de la política de refugio en el Ecuador en dos momentos.

El primer momento es del año 2008 al año 2012, ya que en el año 2008, se promulgó la nueva Constitución ecuatoriana, aprobada con 63,9% de los votos en el referendo, fue publicado en el Registro Oficial número 449, convirtiéndose en la vigésima Carta Magna de Ecuador. El texto refuerza el control estatal sobre la economía, garantiza la libre movilidad, los derechos de asilo y refugio, prohíbe la instalación de bases extranjeras y faculta el voto de los militares. En mayo del 2012, entro en vigencia el Decreto 1182 que reglamentó el acceso del derecho al refugio en Ecuador. El Decreto emitido, pone en entredicho la larga tradición del Ecuador como sociedad de acogida, hecho que además no resulta congruente con sus propias demandas ante la comunidad internacional de respeto a los derechos. En Ecuador con este Decreto, se puede evidenciar que no existe una política migratoria acorde con el enfoque de derechos propuesta en la Constitución.

La ley de migración y extranjería, sus instituciones conexas, el nuevo decreto 1182, son incoherentes a la construcción de un estado de justicia social incluyente, tienen un sentido restrictivo contrario a la Constitución. El enfoque de seguridad y control en el cual el estado está en contra de los “otros” “extraños” “extranjeros” “migrantes y refugiados” no permite que el derecho a migrar, residir y al asilo se materialice con una visión más humana e incluyente en el Ecuador. Sin desconocer que lo mismo sucede en el resto del mundo. Bien lo expone Saskia Sassen (2001), vivimos

en una época donde los nuevos “otros” son los migrantes que también incluye a los refugiados, como aquellos rechazados por los estados<sup>86</sup>. Los conflictos políticos y sociales han aumentado en esta última época, las diferencias en el norte - sur siguen existiendo y seguirán existiendo migrantes; y, refugiados, los estados no pueden desconocer esta realidad y anteponer una visión de seguridad, vulnerando los derechos.

El segundo momento es desde el año 2012 al año 2015, debido a que, en el año 2012 se publicó el Decreto 1182; en el año 2014, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 002-0524, en que se declara inconstitucionales los Artículos 27, 33 y 48 del Decreto Ejecutivo 1182, que establecían respectivamente: el plazo de 15 días para solicitar la condición de refugiado, el plazo de 3 días para apelar la inadmisibilidad de una solicitud y el plazo de 5 días para apelar una negativa de elegibilidad. Estos documentos permiten delimitar un segundo momento, ya que buscan restaurar el enfoque humanista de derechos que en un principio están consagrados en la Constitución de Montecristi 2008.

De acuerdo a las estadísticas presentadas en el capítulo II, se observó por un lado el incremento de solicitantes de refugio y por otro el otorgamiento de refugio con un mayor impacto en el año 2010, estos incrementos responden a las políticas de este gobierno que inició en el año 2007, la nueva Constitución 2008 y la incorporación del registro ampliado 2009, que tuvo una duración de un año (marzo 2009 - marzo 2010). Además, se evidenció que el número de solicitantes de refugio supera en un 75% a los refugiados reconocidos, ya que en los últimos años el número de solicitudes atendidas ha disminuido considerablemente.

Adicionalmente, se puede concluir indicando que el número de solicitudes de refugio ha disminuido debido a que los ciudadanos están optando por la visa de MERCOSUR que entró en vigencia a partir del año 2014.

---

<sup>86</sup> SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 160 pp.

En Ecuador, los derechos humanos no son un enunciado: los refugiados tienen libertad de movimiento y domicilio en el territorio nacional; de organización y participación ciudadana (por ejemplo, en la construcción de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que se discute en la Asamblea Nacional); libertad de expresión; de acceso a salud, educación e información pública, entre otros derechos. Ecuador es el primer país en el que se está trabajando una Ley de Movilidad Humana que además integra sus principios constitucionales, transversalmente, en todo su articulado.

## 4. 2 Recomendaciones

En base a la investigación realizada se recomienda que la Dirección de Refugio y Apatridia siga dando cumplimiento pleno a su mandato institucional firme en la dirección y coordinación de la política nacional sobre refugiados, abarcando todas las dimensiones interinstitucionales y temáticas sociales y legales que la problemática del Refugio implica. En la actualidad, con el fortalecimiento político y administrativo de la Dirección de Refugio, el Estado ha iniciado un acercamiento permanente hacia los actores claves en materia de Refugio, tales como la prensa, el Ejército y funcionarios de otras instituciones estatales, en general. Esto generará que sea comprendida correctamente la realidad del Refugio en el Ecuador.

Para el reconocimiento y resolución de los casos presentados ante la comisión que determina de condición de refugio en el Ecuador, es fundamental que las instituciones que integran dicha Comisión nombren sus delegados a tiempo con la finalidad de no retrasar las reuniones programadas. Esto ha sido un gran problema por ello, se recomienda que se realice una modificación al decreto ejecutivo 1182, mediante el cual se le dé mayores atribuciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a fin de no depender de otras instituciones para atender los casos presentados a la brevedad posible y así descongestionar el número de solicitudes presentadas. Igualmente, se conoció que existen casos represados del Decreto 3301 ya que la nueva comisión interinstitucional creada en el Decreto 1182, aduce que no es de su competencia tratar esos casos, lo que se debería hacer es: Actualizar la entrevista de esos casos convocando a quienes se pueda o atendiendo a quienes acudan con la finalidad de pasar casos con informes renovados a la comisión actual y así resolverlos.

Actualmente, la Dirección de Refugio y Apatridia cuenta con más de 70 funcionarios en sus oficinas de Quito, Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio y Santo Domingo, la mayor parte de los cuales son personal bajo la

modalidad de Servicios Ocasionales con el MREMH, se recomienda que el personal que trabaje para esa dirección sea de nombramiento debido a la gran rotación de personal que existe con la finalidad de dar continuidad a los procedimientos.

Finalmente, es importante indicar que la base de datos, al no ser de propiedad del Gobierno del Ecuador, no se pueden realizar cambios en la misma según la necesidad, lo cual dificulta el trabajo operativo que finalmente demora el servicio al usuario, y sobre todo, al no poder implementar seguridades sobre su uso, genera desconfianza sobre su utilización. Actualmente la Cancillería sigue utilizando el sistema informático Progres que es del ACNUR, el mismo que ha tenido mejoras por parte de los funcionarios de tecnología de la Cancillería, en cuanto a la seguridad en el acceso a la base de datos. No obstante, es necesario tener una base de datos de propiedad del Estado ecuatoriano, acorde a las necesidades de la Dirección de Refugio y Apatridia, ya que al momento cuenta con una base de datos de propiedad del ACNUR, a la cual no se le pueden hacer cambios para mejorar su operatividad pues no cuentan con los permisos necesarios, lo cual limita su uso.

## Bibliografía.

- 1 ACNUR Tendencias globales 2012. recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>.
- 2 ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección",
- 3 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Protección, <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/>. recuperado 22-07-2014
- 4 Andina Migrante (2010), *Tendencias actuales del refugio en la región* Carlos Ernesto Ortega García. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas Página 2, - FLACSO Sede Ecuador N° 8, Agosto 2010.
- 5 Araval, Eduar Jr. 2013, Routledge handbook of public policy.
- 6 Balda Larrea, Sebastián (2008). *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales, FLACSO Sede Ecuador. Quito. 118 p.
- 7 Barnett, M. Citado en chorev. 2002. Recuperado de 15-02-2016: [http/ web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/](http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/).
- 8 Constitución de Ecuador de 1967, (25 de mayo 1967) <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/1967.pdf>
- 9 Constitución de la República del Ecuador, Montecristi 2008.
- 10 Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967.
- 11 CIDES. "Migración forzada de colombianos al Ecuador". En publicación: *Umbrales, no. 17. Bolivia. Marzo. 2008. En: [http:// bibliotecavirtual . clacso . org . ar / ar / libros / bolivia/cides/umbrales/umbrales/migra.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales/migra.rtf)*.
- 12 CIREFCA, Principios y Criterios para la protección y Asistencia a los refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina. Párr 13. Véase: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1582.pdf> (visitada el 28 marzo de 2015).
- 13 Decreto Ejecutivo 1182 (Mayo 2012).

- 14 Douglas, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, de manera específica, capítulo 9 “Las instituciones toman decisiones de vida o muerte” págs. 161-183.
- 15 Fischer, Frank, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. 2007.
- 16 Hill Michael, Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. 2002.
- 17 Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003), “Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems”. Canadá: Oxford University Press.
- 18 Lahera, Eugenio, *Política y Políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL 2004.
- 19 Laverde Z, 2012. La Conferencia Regional Humanitaria : la apuesta de la sociedad civil por un diálogo regional (Coyuntura) En: Andina Migrante, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Sociología, Sistema de Información sobre Migraciones Andinas (no. 12, marzo 2012): pp. 17-18
- 20 Mejía, Andrés, *Por el ojo de una aguja la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Cap. 2 Cambio constitucional y perspectivas. 2009.
- 21 Moran, Michael, *The Oxford handbook of public policy. V instruments of polity*. 2009.
- 22 Olavarría, Mauricio, documentos de trabajo. “Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. 2007.
- 23 Ortegón, Edgar, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. 2006.
- 24 Oszlak, Oscar. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. En Documento de Estudios CEDES Vol. 3, N° 2: 2, 3, 9. 1980. Versión electrónica disponible en: <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>.
- 25 Pallares, Francesc. *Las Políticas Públicas: el Sistema Político en Acción*. En Revista de estudios políticos, nueva época, No. 62: 142. 1988. Versión electrónica disponible en: [http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc\\_view/89-2-las-politicas-publicas](http://www.unipol.edu.bo/unip/index.php/comunicados/doc_view/89-2-las-politicas-publicas)
- 26 Pineda, Nicolás, *El concepto de políticas públicas: alcances y limitaciones*. 2007.

- 27 Pérez C. Ponencia presentada en la Conferencia regional "Globalización, migración y derechos humanos", organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Quito - Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18 de 2003.
- 28 Política del Ecuador en material de refugio 2008.
- 29 Quiloango, Susana, Políticas Publicas migratorias en el Ecuador. 2011.
- 30 Rivera, Fredy; Larreátegui, Paulina (2007) *Políticas públicas sobre refugio en Ecuador*. Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá: Ecuador, coord. por Pilar Riaño-Alcalá ; Marta Inés Villa Martínez. Medellín. FLACSO – Ecuador.
- 31 Registro Oficial del Ecuador. Constitución Política de la República del Ecuador. 2008.
- 32 Sassen, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 160 pp.
- 33 Schneider, Helen e Ingram, Helen (1997), "Policy Design for Democracy". Lawrence: University Press of Kansas.
- 34 Wayne, Parson, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO México 2007.

## **Materiales:**

1. Lewis Cortéz, instructor, 2010, Curso de migraciones forzadas.
2. Laura Romero, Directora de Refugio y Apatridia, entrevista realizada febrero 2016
3. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, sobre f) Distinción entre los emigrantes por motivos económicos y los refugiados, numeral 62.
4. Tomado desde: Radio Santa Fe, “Destruyen complejo cocalero de las Farc en Nariño”, publicado el 4 de diciembre de 2010, <http://www.radiosantafe.com/2010/12/04/destruyen-complejo-cocalero-de-las-farc-en-narino/>
5. <http://noticias.terra.es/mundo/latinoamerica/advierten-del-riesgo-de-reclutamientos-forzados-en-22-departamentos-colombianos,6dbc383d77fcc310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>

## **DETALLE DE CUADROS ESTADÍSTICOS**

Cuadro N° 1: **DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS EN EL SIGLO XXI**

Cuadro N° 2: **ESTADÍSTICAS DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA 2014**

Cuadro N° 3: **HISTÓRICO SOLICITUDES DE REFUGIO DISTRIBUCION POR AÑO Y GÉNERO**

Cuadro N° 4: **HISTÓRICO REFUGIADOS RECONOCIDOS DISTRIBUCIÓN POR AÑO Y GÉNERO**

Cuadro N° 5: **PETICIONARIOS POR PAIS DE ORIGEN 1989-2015**

Cuadro N° 6: **REFUGIADOS RECONOCIDOS POR PAIS DE ORIGEN 1989-2015**

Cuadro N° 7: **REFUGIADOS RECONOCIDOS POR LOCALIDAD DE REGISTRO 1989-2015**

Cuadro N° 8: **RENUNCIAS DE USUARIOS PARA OBTENER LA VISA MERCOSUR**