



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE
REFUGIADO**

Autor:

Francisco Javier Jaramillo Brito

Directora:

Dra. Ana María Bustos Cordero

**Cuenca – Ecuador
2023**

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a mi familia, los cuales me han hecho llegar a donde estoy y me han apoyado a su manera a pesar de mis miles de defectos y pocas virtudes, a mi abuela Hilda, de quien nunca pude despedirme adecuadamente por evadir la realidad y no querer aceptar mis errores, a mi abuelo Julio quien partió repentinamente en la pandemia y nunca pude darle el gusto de verme recibido. Va dedicada también a mi novia Dayana, quien ha sido el lucero de mi vida y la razón para levantarme cada mañana y luchar por el objetivo de poder estar a su lado lo que me resta de vida, especialmente después de que la vida me la hiciera esquiva durante ocho años, y hoy no puedo imaginar pasar otro día lejos de ella, sin verle sonreír, hablarme de cosas que solo a nosotros dos nos interesan, y hacerme probar la dulzura de la vida con cada una de sus acciones. Se la dedico también a la familia de mi novia: Don Mario, Magdalena, Amanda, Jimmy, Jose Carlos y Johanna, a sus abuelos y a sus tíos. Todos ellos me recibieron en su familia, como si yo compartiera sangre con ellos. A Chiqui, Yuki, Plomito, Tigresa y Negrita, quienes han sabido tolerar mis ausencias durante las largas noches de elaboración de este trabajo, mis labores diarias, los pequeños descuidos que he tenido para con ellos y confortarme las adoloridas piernas con sus cálidos abrazos. A Inuyasha y Tommy, quienes partieron prematuramente, llevándose el poco aire que me quedaba en los pulmones, pero volviéndose imborrables en mi corazón. A la Dra. Ana María Bustos, quien supiera tolerar mi infrecuencia y ritmo atípico durante la elaboración de este trabajo, me brindó una mano cuando más la necesité, y me prestó su amistad desde que lo conocí en las aulas hasta que salí de ellas; al Dr. Olmedo Piedra Andrade, quien me ha enseñado los fundamentos que me han permitido defenderme en estos inicios de la vida profesional; al Dr. Guillermo Ochoa Rodríguez por su amistad y la confianza que ha depositado en mí para diversas cuestiones. Al Dr. Geovanni Sacasari por haber cambiado mi perspectiva del Derecho en el momento en el que sufrí un desencanto con la carrera. A mis amigos Juan Sebastián Aguilar, Paz Argudo, Sofía Rodas y Mateo Jaramillo, por haberme apoyado a tomar las decisiones más importantes de mi vida y a hacerlo con altura, por hacerme sonreír incluso en los momentos más amargos de mi vida. A Juan Fernando Torres, mi amigo de largos cafés y aquel que no me ayuda a dejar el cigarrillo y me hace escuchar música extraña que no le gusta a nadie. A mi gran amigo Pablo León, quien me ayudó a trabajar y me apoyó a formar un equipo. A todas las personas que para bien o para mal formaron parte de este proceso, a todas esas amistades que me acompañaron en veladas de tareas y estudios durante la madrugada, y a todos aquellos que para bien o para mal participaron en mi formación. Para todos ellos que no puedo nombrar, porque de agradecerle a cada uno de ellos, esta dedicatoria superaría la extensión de este trabajo, pero no puedo olvidar los nombres de Cristina Álvarez, Emilia Cobos, Evelio Toirac, Irina López, Duda Farfán, Andrea Pozo, Paula Riofrío, Daniela Reyes, Anai Quintanilla, Liliana Villalta, entre muchas otras amistades importantes y que atesoro. A mi hermana

Camila por enseñarme el valor de la tenacidad y la perseverancia para salir adelante frente a las dificultades. A mis padres, Julio y Letty, quienes me enseñaron el valor de la disciplina, el valorar las cosas que se tiene, a luchar por lo que uno quiere, a no esperar que las cosas sean dadas, y que uno no siempre puede conseguir todo lo que quiere solo por el hecho de desearlo mucho. A mi hermana Gabriela, por su apoyo y lealtad. A las personas que subieron playlists a Youtube y le dieron sonido de diversos géneros a la redacción de este trabajo. A la señora de las empanadas cerca de la Universidad y a los propietarios de las empanadas chilenas, quienes me apoyaron a comer durante la redacción de este trabajo. A los dioses, en quienes no creo, y que por ello mismo me han maldecido a ser responsable de las vicisitudes de mi destino. A mi perro caramelo, a quien extraño constantemente. A Lucía, mi segunda madre, quien siempre se preocupó por mí y nunca me abandonó ni me dejó solo, sin importar cuantas veces me lo mereciera. A Cristiano Ronaldo por representar el esfuerzo y la dedicación para llegar al éxito en cualquier actividad. Y a ti estimado lector, que, sin tus ojos, que se posan en estas palabras cual mariposas o abejas en una flor, mi voz, mis letras y mis lágrimas serían olvidadas en los estantes de la biblioteca o en el binario del repositorio virtual. Sin todos ustedes, probablemente estas líneas no tendrían extensión alguna, y viviría una vida sin color y plagada del absurdo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco profundamente a todas las personas a quienes he dedicado este trabajo, y en especial a mi querida Universidad del Azuay, quien, a través de sus profesores, alumnos, personal administrativo y aulas, siempre me mostró buena cara y me trató desde la infancia, hasta la madurez con un amor difícil de definir, pero extremadamente simple de vivir sintiendo. Haber cursado mis estudios, con el apoyo financiero de la Universidad desde el principio hasta el final, siempre será uno de los hechos que marcaran mi gratitud por siempre con esta institución

Resumen

Este trabajo supone un desglose pormenorizado de los elementos de la definición de refugiado prevista en la Convención de 1951. Asimismo, analiza los aspectos procedimentales y las garantías que debe observar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado en el Ecuador. La finalidad, a más de entender la institución y su aplicación en derecho interno, es realizar una crítica fundada de los aspectos a mejorar en el mentado procedimiento. El objetivo de este trabajo es realizar una guía práctica que sirva de sustento bibliográfico para su uso en procedimientos administrativos. Realizando un análisis cualitativo de normativa internacional y nacional, resoluciones, este trabajo ha conseguido encontrar múltiples falencias y lagunas conceptuales en la definición de refugiado y la inobservancia de las garantías procedimentales por parte de la administración pública, en un procedimiento que permite la proliferación de estas conductas.

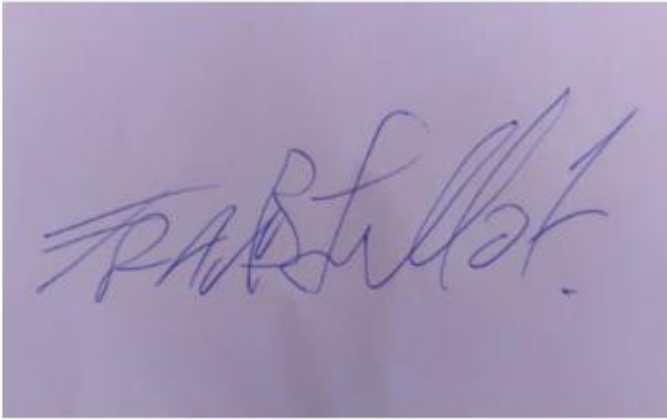
Palabras Clave: ACNUR, asilo, derecho internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, movilidad humana, refugio.

ABSTRACT

This work is supposed to be a detailed breakdown analysis of the elements of the refugee definition contained on the 1951's Convention. Furthermore, it analyses the procedural aspects and the guaranties that must been observed on the determination of the refugee condition process in Ecuador. The finality of this work is to understand the institution and its application on the territorial law; and, to make a founded critic of the things that can go better in this procedure. This work tries to be a practical guidance that can be useful as a bibliographical resource to be used in administrative procedures. As methodology of this work, an international law, territorial law, and resolutions qualitative analysis it has been made. Between these work findings, there are a lot of procedural fails, and conceptual gaps on the refugee definition and the non-observance of procedural guarantes by the public administration.

Keywords: Asylum, Exterior Relationships and Human Mobility Ministry, Human Mobility, International law, Refuge.

Translated by



A handwritten signature in blue ink on a purple background. The signature is stylized and appears to read 'PABLO'.



Introducción

Uno de los más altos deberes de un Estado, es brindarles protección a sus ciudadanos. Este deber, para algunos, incluso los más liberales, es uno de los motivos de su existir. No obstante, por diversas circunstancias, esto no siempre es posible. Ante esta situación, se han originado normas de Derecho Internacional Público para proteger, desde el ámbito internacional, a quienes no se les otorga la debida protección desde su Estado de origen.

No obstante, estas normas de Derecho Internacional Público han de aplicarse dentro de los diferentes Estados que las han adoptado. Estas normas de carácter internacional han sido respetuosas con los principios de soberanía y autodeterminación. Siendo entonces, que establecen obligaciones y criterios mínimos, los cuales han de ser instrumentalizados en los Estados miembros, de acuerdo al propio ordenamiento jurídico de cada uno.

Ecuador no es la excepción en dicha situación. Siendo entonces que, a más de las normas de Derecho Internacional Universal, tiene que adaptar este procedimiento a normas de Derecho Interamericano y a Derecho Interno. Esto supone entonces un cuestionamiento importante respecto a qué procedimiento se sigue, quién es el órgano competente para llevarlo a cabo y resolver, qué garantías deben observarse en ese proceso y cuáles son las consecuencias y complicaciones derivadas de su aplicación.

En este trabajo se busca dar respuesta a todas esas interrogantes y realizar el análisis más completo posible, hasta ahora, en lengua española de los criterios trascendentes de normativa internacional relativa a este procedimiento, las reglas de derecho interno y la

actuación de la administración pública frente al solicitante de refugio. La metodología empleada supone un análisis cualitativo de normativa de carácter internacional, derecho comparado, el análisis de procedimientos reales y sus resoluciones, normativa de derecho interno y el análisis cuantitativo de algunos datos que permitan evaluar los aspectos más relevantes de este procedimiento a nivel nacional.

La pretensión de este trabajo es constituir una guía práctica y explicativa para interesar a la academia ecuatoriana, a los profesionales en libre ejercicio, a los funcionarios de Defensoría Pública y organizaciones no gubernamentales interesadas en la promoción de derechos humanos y, a los estudiantes que realizan sus prácticas profesionales o que se encuentran estudiando el Derecho Internacional de Refugiados y fomentar la práctica en esta rama del Derecho, tan poco considerada y tan simplificada por los internacionalistas y por el resto de abogados. Esto se realiza en un momento importante, toda vez que las olas migratorias que se encuentra afrontando el mundo, la región y el país, exigen que los mecanismos legales de movilidad humana y su aplicación, estén a la altura de las circunstancias. En Ecuador se han sentido los éxodos de refugiados Colombianos, y ahora Venezolanos. En el mundo existen múltiples flujos de refugiados debido a distintas problemáticas geopolíticas entre las que destacan los refugiados sirios, refugiados afganos, refugiados ucranianos, entre otros.

Tabla de contenido

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iv
Capítulo 1	1
1. Historia del Derecho Internacional de Refugiados	1
1.1 Primeros antecedentes	1
1.2 La Sociedad de Naciones y su labor por los refugiados	4
1.2.1 Los instrumentos internacionales.....	7
1.2.2 Organizaciones a cargo de los refugiados	16
1.3 Organización Internacional para los Refugiados	23
1.4 El origen del ACNUR y de la Convención de 1951	30
Capítulo 2: La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967: su función en la determinación de la condición de refugiado	36
2.1 Consideraciones generales respecto de la Convención, su negociación y la definición contenida en ella para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado	36
2.2 La Definición de Refugiado	44
2.2.1 El término "refugiado" se aplicará a toda persona	44
2.2.2 Refugiados amparados por instrumentos anteriores.....	46
2.2.3 Definición General de la Convención de 1951 y las cláusulas de inclusión	47
2.2.3.1 La limitación temporal y geográfica: "Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa".....	49
2.2.3.2 Fundados Temores De Ser Perseguida	53
2.2.3.3 Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.....	56
2.2.3.3.1 Raza	57
2.2.3.3.2 Religión.....	59
2.2.3.3.3 Nacionalidad	63
2.2.3.3.4 Determinado Grupo Social.....	66
2.2.3.3.5 Opiniones Políticas.....	76
2.2.3.4 Se encuentre fuera del país de su nacionalidad	82
2.2.3.5 Y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del tal país. 85	85
2.2.3.6 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.....	87
2.2.3.7 Nacionalidad doble o múltiple	88
2.2.4 Cláusulas de Cesación	88
2.2.4.1 Acogerse de nuevo voluntariamente a la protección nacional.....	92
2.2.4.2 Recobrar voluntariamente la nacionalidad	92
2.2.4.3 Adquirir una nueva nacionalidad	94
2.2.4.4 Establecerse voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida	94
2.2.4.5 Desaparición de las circunstancias que motivaron la obtención del refugio, en el caso de las personas con nacionalidad.....	96
2.2.4.6 Desaparición de los motivos para obtener la condición de refugiado en el caso de los apátridas. 96	96
2.2.4.6.1 Directrices del ACNUR respecto a las cláusulas de cesación respecto al cambio de circunstancias que motivaron al refugio (5) y (6)	97
2.2.4.6.2 Exclusión de la cesación de las cláusulas 5 y 6.....	98

2.2.5	Cláusula de exclusión	99
2.2.5.1	Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas	100
2.2.5.2	Personas que no son consideradas necesitadas de protección internacional.....	103
2.2.5.3	Personas que a las que se les considera como no merecedoras de la protección internacional.....	105
2.2.5.3.1	1F(a) Personas que han cometido un delito contra la paz, delito de guerra o delito contra la humanidad, de los definidos por los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto a tales delitos	109
2.2.5.3.2	1F (b) Graves Delitos Comunes	116
2.2.5.3.3	1F c) Actos Contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas	121
2.2.6	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	127
Capítulo 3: El Derecho de Refugiados y el Procedimiento de Reconocimiento de Refugiado y las Garantías a Observarse en la Legislación Ecuatoriana: Marco Conceptual y Normativo.....		131
3.1	La Declaración de Cartagena de 1984.....	131
3.1.1.	Antecedentes de la Declaración de Cartagena.....	131
3.1.2	La Definición de la Declaración de Cartagena y su relación con Ecuador.....	133
3.2	Ubicación del Derecho de Refugiados dentro de la Movilidad Humana en la legislación ecuatoriana⁹.....	136
3.3	Las personas en situación de movilidad humana como grupos de atención prioritaria, y el reconocimiento Constitucional del Derecho al Refugio y criterios relevantes de la Corte Constitucional al respecto.....	146
3.4	Evolución Histórica de la Normativa Ecuatoriana Respecto al Refugio	148
3.5	Órganos Encargados del Procedimiento de Reconocimiento de Refugiado.....	150
3.6	La Definición y el Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado en Ecuador	152
3.6.1	Impugnación	163
3.7	Las Garantías dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: remisión a las sentencias de Corte Constitucional	166
Capítulo 4: Importancia del Refugio en el Ecuador, principios del refugio y la diferencia con el Asilo		174
4.1	Importancia del Refugio en el Ecuador: estadísticas	174
4.2	Procedimiento en línea	179
4.3	Principios del refugio	180
4.3.1	No devolución.....	181
4.3.2	Reunificación familiar	184
4.3.3	Confidencialidad.....	186
4.3.4	La Carga de la Prueba.....	187
4.3.4.1	Información del país de origen.....	191
4.3.5	El Beneficio de la Duda.....	193
4.4	El Asilo y el Refugio	194
Capítulo 5: Análisis de procedimientos reales.....		200
5.1	Procedimiento administrativo	200
5.1.1	Entrevista de elegibilidad.....	200
5.1.2	Resolución de negativa de refugio	203
5.1.3	Apelación.....	204
5.1.4	Resolución de la apelación	220
5.2.	Acciones de protección.....	222
5.2.1.	Acción de protección que niega.....	222

5.1.4.1	Caso 03283-2018-00782.....	222
5.1.5	Acciones de protección que aceptan.....	225
5.1.5.1	Caso 01333-2017-04318.....	225
5.1.5.2	Caso 05202-2021-00923.....	226
Capítulo 6: Legislaciones Internacionales frente al refugio: Derecho Comparado		229
6.1	Perú.....	229
6.2	Chile.....	233
6.3	México	236
6.4	Costa Rica	238
6.5	Argentina	240
6.6	España	242
Conclusiones y Recomendaciones		245
Recomendaciones		249
Bibliografía		253

Índice de figuras

Ilustración 1	Histórico Refugiados Reconocidos	175
Ilustración 2	Refugiados por País de Origen y Género	176
Ilustración 3	Solicitantes de Refugio-Entrevista de Elegibilidad Pendientes.....	177
Ilustración 4	Peticionarios por País de Origen y Género - Año 2022	177
Ilustración 5	Recursos Administrativos de Impugnación.....	178

Índice de Anexos

Anexo 1	Los Primeros Instrumentos Internacionales sobre el Derecho de Refugiados	278
Anexo 2	Cuadro: Organizaciones Internacionales a cargo de los Refugiados: hitos históricos.....	283
Anexo 3	Cuadro: La Ubicación Las Personas Refugiadas En El Derecho De Movilidad Humana Ecuatoriano	287

Anexo 4 Flujograma Del Procedimiento De Determinación De La Condición De Refugiado En La Legislación Ecuatoriana	288
Anexo 5 Órganos Competentes Del Procedimiento De Reconocimiento De La Condición De Refugiado	289
Anexo 6 Entrevista de Elegibilidad	294
Anexo 7 Resolución De La Comisión De Refugio Y Apatridia Que Niega La Solicitud De Reconocimiento De La Condición De Refugiado.....	301
Anexo 8 Resolución De La Apelación	308

Capítulo 1

1. Historia del Derecho Internacional de Refugiados

1.1 Primeros antecedentes

Establecer el momento exacto en la historia a partir del cual se pudiese afirmar que apareció la persecución de unas personas hacia otras, es algo que escapa a las finalidades del presente trabajo y corresponde a disciplinas ajenas a la ciencia jurídica. Esto se debe a que los conflictos y contraposiciones entre los individuos debido a diferentes factores como sus intereses, opiniones, finalidades o medios para conseguirlas, pudiesen haber dado origen a persecuciones desde los albores de la historia humana partiendo siempre de relaciones de poder. Siendo esto acentuado con el surgimiento de las sociedades clasistas y con la aparición del derecho como noción de lo correcto o incorrecto, aceptable o inaceptable, permitido o punible (Machado Cajide, 2013, pág. 86). Adicionalmente, entre varios especialistas hay un consenso respecto a la alta complejidad de remitirse a la historia para delimitar los orígenes de esta institución en el contexto de la migración forzada, debido a la falta de una exploración sistemática de la historia del refugio y de la migración forzada. Y las instancias de estudios históricos se caracterizan, comúnmente, por ser anecdóticas, selectivas o carentes de delimitaciones del contexto histórico (Kleist, 2017, pág. 161). Podría considerarse que, hasta hace poco, se enfrentaba a una laguna histórica, con pocos historiadores investigando sistemáticamente sobre la migración forzada y, como resultado de ello, muy poca investigación histórica respecto a los denominados *Refugee Studies* (Marfleet, 2007, pág. 136).

Ante esas persecuciones, que parecen remontarse a los propios orígenes de la civilización humana, se establecieron mecanismos para evadirlas. Entre ellas: el asilo

y el refugio. Siendo que el asilo es reconocido desde la antigüedad como una manera de ponerse fuera del alcance de un persecutor. Antiguamente esta práctica era procedente a aplicarse a toda persona perseguida por cualquier motivo, incluso por delitos, el individuo podía ponerse a salvo si penetraba en un santuario, un templo u otro lugar sagrado asociado a la religión para no ser detenido o castigado. Esto debido al llamado “derecho de santuario” que reconocía la autoridad divina que consagraba los precitados lugares; y siendo así, que una afrenta al asilo en un santuario traería consigo un severo castigo por parte de la divinidad mentada. Esta práctica era común y coincidente en diversas religiones y localidades del mundo antiguo (D'Estefano, 1985, pág. 877). Podemos encontrar también antecedentes en el mundo antiguo, cuando en Roma se recibían a “bárbaros” que huían (Hathaway J. C., 1984, pág. 348).

Posteriormente, y con el surgimiento del Estado, en su concepción moderna, se llega a establecer el principio de soberanía en lo referente a la jurisdicción. Por lo que entonces, una persona que entrase en un Estado y saliese de otro, se encontraba a salvo de la persecución; no obstante, ya no sucedía esto debido a la tutela de una divinidad religiosa; sino, debido a la falta de autoridad del persecutor en el territorio que le es ajeno y que se encuentra sometido a la autoridad de otro (Machado Cajide, 2013, pág. 87). Hemos de comentar que, desde finales del siglo XV, las autoridades políticas de los emergentes Estados-nación de Europa realizaron esfuerzos considerables para el manejo de la población. En contraposición a las monarquías y autoridades religiosas anteriores, se concentraron en definir y asignar una fuerte identidad nacional que trascendiera únicamente a las fronteras terrenales; y consideraba aspectos socio-culturales que establecían quién pertenecía a la nación y quién no. Ya bajo esta concepción, podemos recurrir a cualquier libro de historia, o incluso noticiero en la actualidad, y evidenciar que, debido a guerras, persecuciones, revoluciones, luchas de

poder, expulsiones debido a causas políticas, étnicas, religiosas, entre otras; varios grupos humanos han sufrido movimientos migratorios masivos, muchas veces forzosos. Podemos encontrar varias movilizaciones masivas: el éxodo de judíos y musulmanes de España y Portugal a finales del siglo XV y comienzos del siglo XVI; el de los calvinistas de Francia y Alemania durante el siglo XVII y comienzos del XVIII. En este último caso, varios calvinistas huyeron de Francia hacia Suiza, y luego hacia otros países, en búsqueda de protección a la que llamaban *le ruge* (asimilando al sentido de santuario) Es posible, que, al menos conceptualmente hablando, estos hugonotes reformistas, fuesen los primeros individuos en ser identificados como *réfugies*, debido a que fueron rechazados en sus países de origen y establecidos en otros Estados-nación emergentes, que garantizaban su seguridad. Pese a tener un antecedente religioso en el *derecho de santuario*, que mencionamos en líneas anteriores, para este momento quien prestaba la protección ya no era una tradición religiosa debido a que apelar a una autoridad divina ya no era posible; sino, el Estado anfitrión que veía a los movilizados como una fuente de recursos económicos e ideológicos. Cabe recalcar que los calvinistas de Alemania, los Palatinos, no corrieron con la misma suerte al intentar buscar refugio en Inglaterra (Marfleet, 2007, págs. 140-141).

Un antecedente importante serían los procesos de conquista y colonización de nuevos territorios americanos desde el siglo XVI, donde existían asentamientos en lugares de acogida (Machado Cajide, 2013, pág. 87). Pero, aun así, previo a 1920, habría poco interés en delimitar el alcance de la definición de refugiado, pues los grupos de refugiados tendían a ser relativamente pequeños y muchos decidían migrar a lugares que eran recién descubiertos y conquistados (como se expuso en líneas anteriores). Adicionalmente, el reinante liberalismo de orientación individualista y

respeto por la autodeterminación vigente en Europa, tendía a permitir una migración esencialmente libre de control o restricciones (Hathaway J. C., 1984, pág. 348).

Frente a los aludidos antecedentes, los distintos Estados, a través de su facultad soberana de reglamentación interna, establecieron normas al respecto. Y muy a pesar de que en el plano internacional se han intentado unificar criterios buscando normas comunes de alcance universal, muchas de esas visiones y regulaciones perduran hasta el día de hoy (Velasco, 2003, pág. 565).

Cabe hacer una aclaración con respecto al uso de los términos: “asilados” y “refugiados”. Esto se debe a que si bien, en la actualidad las distintas legislaciones y la propia normativa internacional los distingue bastante bien, parece ser que históricamente se usaban indistintamente. Ante eso (Machado Cajide, 2013, pág. 88), establece que si bien no es posible determinar las regularidades del uso de los términos; al menos históricamente, parece haber sido común llamar asilados a quienes se encontraban en otro Estado bajo una protección de cierta duración y a título individual; mientras que a quienes se veían forzados a desplazarse en grandes grupos debido a guerras, persecuciones religiosas o revoluciones se los llamaba con frecuencia refugiados.

1.2 La Sociedad de Naciones y su labor por los refugiados

Pese a la posición individual de ciertos Estados de dar protección a los refugiados de manera independiente, en el período entre ambas guerras mundiales surge la imperiosa necesidad de establecer una norma común, pues si bien existen antecedentes del tratamiento internacional en materia de refugiados con anterioridad a la creación de la Sociedad de Naciones, especialmente a finales del Siglo XIX a través de reuniones, conferencias y nombramientos de carácter internacional sobre la movilidad humana como la Conferencia Internacional de Migraciones celebrada en París en 1889 (Muñoz Bravo, 2021, pág. 15), es en este momento histórico en que se empezó a considerar la cuestión de los refugiados como un problema a abordarse desde el ámbito internacional (Ortega, 2015, pág. 76). Estos primeros esfuerzos son llevados a cabo por la Sociedad de Naciones, con el afán de garantizar lo que por ese entonces se conoció como: protección política y jurídica a los refugiados, a falta de la protección de sus propios Estados de origen, debido a los distintos conflictos de carácter bélico que se habían producido en el contexto posterior a la Primera Guerra Mundial (Galindo, 1992, pág. 14). Algo importante para traer a la palestra es que cuando se crea la Sociedad de Naciones, no se había tomado conciencia de las consecuencias de la Primera Guerra Mundial en término de refugiados. Siendo así que el Pacto de la Sociedad de Naciones no había previsto una disposición específica de ayuda y protección para estas personas y no se instituyó ningún mecanismo para afrontar el fenómeno (Ortega, 2015, pág. 77).

Para profundizar, podemos mencionar las consecuencias de la Revolución Soviética y de la precitada Primera Guerra Mundial, así como el preludio de la Segunda Guerra Mundial, con estos sucesos empezaron a aparecer varias personas en situación de refugiados: alemanes, austriacos, rusos, armenios, sirios, turcos (Ponte

Iglesias, 2002, pág. 329). Por lo que en ese entonces, el contexto de postguerra en Europa contaba con nuevos Estados surgidos de las fronteras y fracturas de los antiguos imperios europeos que habían sido desmembrados como resultados de los procesos de paz, entre los que destaca el Tratado de Paz de Versalles de 1919, debido al cual surgían conflictos fronterizos y de otras índoles entre las minorías étnicas y los nacionalistas; el derrocamiento de la monarquía zarista y el ascenso de los bolcheviques al poder, en la mentada Revolución Rusa; la Guerra del Asia Menor o Guerra Greco-Turca, que consistió el conflicto armado entre el Reino de Grecia y los revolucionarios turcos del Movimiento Nacional turco durante la partición del Imperio Otomano entre mayo de 1919 y octubre de 1922; y, posteriormente la crisis económica de 1929-1933 que afectó a Europa económicamente y permitió el ascenso de fuerzas políticas de corte fascista con ánimos revisionistas del Tratado de Paz de Versalles, entre ellas Alemania, con el ascenso de Hitler al poder en 1933 con políticas represivas contra los judíos, lo cual provocó un éxodo de estos (Machado Cajide, 2013, págs. 89-90).

Ante todos estos sucesos la Sociedad de Naciones fijó pautas de intervención internacional a favor de los refugiados, dichas pautas llevaron a la adopción de algunos acuerdos en beneficio de las personas refugiadas. Las definiciones enunciadas en dichos instrumentos vinculan a cada refugiado a su origen nacional, al territorio del que salieron y a la falta de protección diplomática de su país de origen (ACNUR, 2019, pág. 13). Siendo así que estos instrumentos tuvieron carácter limitado al referirse a un grupo específico en base a los factores precitados en este párrafo: su origen nacional, al territorio del que salieron y a la falta de protección diplomática de su país de origen. Por lo que no eran aplicables a personas de otros orígenes o en

situaciones distintas. La adopción de estos instrumentos respondió al interés de la Sociedad de Naciones y de los Estados signatarios de ofrecer ayuda a esos grupos particulares. (Machado Cajide, 2013, pág. 92).

1.2.1 Los instrumentos internacionales¹

Para profundizar un poco respecto a estos instrumentos, tenemos que hacer hincapié nuevamente en la Revolución Rusa de 1917, esta movilizó a cerca de un millón de refugiados, mayoritariamente dirigidos a Francia (Hathaway J. C., 1984, pág. 351). Asimismo, la Primera Guerra Mundial y los conflictos posteriores de la misma a causa de los acuerdos de paz, a los cuales ya hicimos mención, habrían generado entre 4 y 5 millones de refugiados, por lo que la idea de elaborar una convención internacional para refugiados, ya se venía esbozando en 1921, se celebró en 1922 una Conferencia Intergubernamental, y posteriormente se llegó al *Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos* de 5 julio de 1922, el cual habría sido mejorado en 1926. Esa fue la primera vez que se reconocía jurídicamente, desde el plano internacional el estatuto jurídico de los refugiados. Esto se extendió a los armenios que huían de Turquía, en virtud de los Arreglos del 31 de mayo de 1924, y posteriormente a otros grupos en los Arreglos de 1928. Es muy importante reconocer los avances de estos instrumentos especialmente en los campos que se va a comentar a continuación, esto debido a que marcan hitos para el desarrollo del Derecho de los Refugiados.

¹ Véase el Anexo 1 de este trabajo, en él se pueden encontrar sistematizados los primeros instrumentos internacionales, estudiados en este apartado, y sus principales avances para el Derecho de Refugiados.

Es importante, para entender por qué cobran tanta relevancia los certificados de identidad para los refugiados como medida para afrontar la crisis de refugiados. Esto sucede debido a que la situación en los países de recepción de refugiados era desesperada: el valor de los rubros que los refugiados trajeron consigo se deterioró, la mayoría no encontraba empleo y las enfermedades eran comunes en los refugiados. Pero, y he aquí quizás lo más complicado para los países receptores, la mayoría de los rusos no tenía documentos de viaje válidos con ellos. Entonces, carecían de libre movilidad para buscar mejores oportunidades de vida en Europa o cruzando los océanos. Adicionalmente, parecía que la repatriación no era una opción debido a que existían pocas garantías de libertad y no represalias para los refugiados. Este problema se intensificó gravemente cuando en 1921 por un decreto del *Comité Ejecutivo Central de Rusia* y el *Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión Soviética* se privaba de la ciudadanía rusa a las personas que residieran en el extranjero por más de cinco años o que salieran de Rusia después del 7 de noviembre de 1917, sin la autorización del gobierno soviético. Siendo entonces que los rusos que huyeron tras la revolución serían considerados apátridas. Esto explicaría que una medida tan importante haya sido otorgar documentos de viaje a los refugiados (Hathaway J. C., 1984, pág. 351).

El *Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados armenios* de 31 de mayo de 1924, ocurriría debido a que en septiembre de 1923 el Consejo de la Sociedad de Naciones llamó a sus miembros a extender los certificados de identidad de refugiados a los armenios. La situación, conforme señalamos brevemente en líneas anteriores, era que los armenios se establecían originalmente en el noreste de Turquía y en las áreas contiguas de Asia Menor. Se debe expresar que, desde finales del siglo XIX, existieron masacres y persecuciones sistemáticas por parte del gobierno turco, en ese

entonces Imperio Otomano, debido a situaciones culturales y religiosas. La situación crítica y que atañe a nuestro estudio es que en febrero de 1915 comenzaron deportaciones masivas y matanzas indiscriminadas. Sin perjuicio de que la ocupación la Entente supuso una protección gradual para los armenios, con el retiro de las tropas francesas, las masacres comenzaron nuevamente en octubre de 1921 (Hathaway J. C., 1984, pág. 352). Lo cual implicaría un éxodo masivo de armenios hacia Grecia, Bulgaria, Constantinopla, Líbano, Siria y Rusia durante 1921 y 1922. Recordemos que durante este periodo se suscitó la guerra Greco-turca (Simpson, 1938, pág. 614). Para junio de 1924, el Alto Comisionado, Nansen, estimó que cerca de 320,000 necesitaban certificados de identidad (Hathaway J. C., 1984, pág. 352).

El *Acuerdo sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios*, de 12 de mayo de 1926 contiene la primera definición jurídica de concepto de refugiado (Mariño Menéndez, 1983, pág. 339). Esta definición nos permitiremos transcribirla:

“2. The Conference adopts the following definitions of the term "refugees":
"Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality". "Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality".” (League of Nations, 1926)

En estos casos particulares podemos evidenciar como las definiciones se centran en un origen geográfico nacional determinado, por un lado, rusos y, por el otro, armenios que eran integrantes del Imperio Otomano. Seguidamente del requisito de que no gocen de protección por los gobiernos de la URSS o de la República de Turquía respectivamente, elemento muy importante dentro de la definición de refugiado: estar desprotegido por el Estado de origen. Adicionalmente mantenía el requisito que no hubiesen adquirido otra nacionalidad (Mariño Menéndez, 1983, pág. 339). Los certificados otorgados por los arreglos anteriores, gozaron de una muy buena recepción por parte de los Estados: 54 Estados accedieron a otorgar los certificados para los rusos, y 38 Estados aprobaron la extensión hacia los armenios. No obstante, empezaron a existir problemas para los distintos gobiernos debido a la falta de definiciones de las categorías de personas que podrían recibir dicha documentación, por lo que lo trascendente del acuerdo de 1926 fue definir a quienes debían acceder a las categorías y alejarse de simplemente referirse a ellos como “refugiados rusos” y “refugiados armenios”. Sin embargo, el éxito de este acuerdo fue mucho más reducido, fueron 23 Estados quienes lo adoptaron (Hathaway J. C., 1984, págs. 353-354).

Por su parte, el Acuerdo de 1928 establecía definiciones para los refugiados asirios, asirio-caldeos y turcos, reconociendo el origen sirio o kurdo de los primeros, y la antigua pertenencia al Imperio Otomano haciendo mención de *Protocolo de Lausanne* del 24 de julio de 1923. Persistiendo la situación de no encontrarse protegido (League of Nations, 1928). Este acuerdo nace debido a que en diciembre de 1926 el Consejo de la Sociedad de Naciones, resolvió extender la protección a otras categorías de refugiados que debido a consecuencias de guerra y que viviesen en condiciones análogas a la de los rusos y armenios. Nansen preparó una lista de lo que

pensó que podría considerarse como análogas a las categorías de los refugiados. La intención de Nansen era extender la categoría de refugiado a 155,000 personas, diferenciadas en siete categorías. El primer grupo eran 150 asirios que fueron forzados a abandonar su hogar en 1922 y que se habían mudado a Novorosíisk, Constantinopla, Esmirna y Marsella. A esta comunidad se le exigió abandonar Francia; empero, no tenían pasaportes para viajar hacia una nueva locación. El segundo grupo, eran 19,000 asirio-caldeos que habían abandonado el Cáucaso y Grecia. El tercer grupo estaba constituido por aproximadamente 9,000 rutenios, que dejaron Galicia durante la Primera Guerra Mundial y fueron hacia Austria y Checoslovaquia. El cuarto grupo se formaba por un número incierto de montenegrinos que vivían en Francia, quienes fueron incapaces de regresar al Reino de Serbia, Croacia y Eslovenia. Por su parte, el quinto grupo estaba conformado por 16,000 judíos que vivían en Bukovina, Besarabia y Transilvania, quienes intentaban obtener la ciudadanía rumana; y el Alto Comisionado sugirió que ellos deberían acceder a la protección de refugiado para poder obtener los documentos requeridos para migración. El sexto grupo se encontraba compuesto por 150 turcos que estaban viviendo en Grecia y el Cercano Oriente, que habían dejado su hogar debido al Protocolo de 1923 que declaraba la amnistía, firmado en Lausanne (Hathaway J. C., 1984, págs. 354-356). Sin embargo, no se acogieron a todos estos grupos, por ejemplo, los montenegrinos no fueron reconocidos como refugiados por no estar viviendo condiciones análogas a los rusos y armenios. Mientras, los otros grupos no fueron categorizados como refugiados, debido a que los eventos que causaron la desprotección no estaban directamente asociados con la Primera Guerra Mundial o sus situaciones no eran consideradas tan urgentes (Hathaway J. C., 1984, pág. 360). Finalmente, la extensión de protección se estableció para los asirios, asirio-caldeos y turcos.

Luego, buscando unificar las distintas categorías de refugiados se adopta la *Convención relativa al estatuto internacional de los refugiados*, de 28 de octubre de 1933. Esta Convención plantea únicamente unificar las categorías hasta entonces reconocidas. Lo interesante de esta Convención, es que a diferencia de los instrumentos anteriores que eran más recomendaciones para los Estados, esta convención buscaba imponer obligaciones a los Estados. La definición de refugiado contenida en el Artículo 1 de este instrumento establece: “*The present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees, as defined by the Arrangements of May 12th, 1926, and June 30th, 1928, subject to such modifications or amplifications as each Contracting Party may introduce in this definition at the moment of signature or accession.*” (League of Nations, 1933) Destacando la posibilidad de modificar o ampliar por cada una de las partes contratantes. Pero lo particularmente importante es que contuvo la recomendación que indicaba que la devolución y expulsión de refugiados debía ser suspendida en los casos en que ellos no tuvieran acceso a ningún otro Estado más que el perseguidor, siendo un antecedente directo al principio de no devolución o *non refoulement* (GortázarRotaache, 1997, pág. 100), tan importante como es para el Derecho de Refugiados, y que analizaremos en posterioridad. Esta recomendación se encontraba en el Artículo 3 de la precitada Convención:

“*Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order. It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers*

of their countries of origin. It reserves the right to apply such internal measures as it may deem necessary to refugees who, having been expelled for reasons of national security or public order, are unable to leave its territory because they have not received, at their request or through the intervention of institutions dealing with them, the necessary authorizations and visas permitting them to proceed to another country.” (League of Nations, 1933)

Esta última entra en vigor el 13 de junio de 1935 entre Bélgica, Bulgaria, Egipto, Francia y Noruega; eso sí, con importantes reservas (Alland, 1997, págs. 24-29). Adicionalmente podemos observar que el Artículo 2 de esta Convención establecía que se debían seguir expidiendo los pasaporte Nansen, se garantizaba el libre acceso de los refugiados a los tribunales de justicia según el artículo 6 y se establecían condiciones laborales y de educación de acuerdo al Artículo 7 y 12. Lamentablemente pocos países ratificaron este instrumento (League of Nations, 1933).

El último instrumento que podemos considerar dentro de este período es el *Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar* del 30 de julio de 1935. Este suceso ocurrió después que el Saar fuese anexado a Alemania. En cuanto a las movilizaciones procedentes del Saar, se estima que alrededor de 3300 habitantes de este territorio y 1500 de Alemania que habían intentado refugiarse en el Saar tras el año de 1933. Ante esto el gobierno francés urgió a la Sociedad de Naciones a brindar asistencia a los refugiados del Saar (Holborn, 1938, págs. 693-694). El interés del gobierno francés, se debía a que estas personas habían huido hacia Francia y Luxemburgo durante el año 1935. Todo esto debido al plebiscito que tuvo lugar en enero de 1935, para determinar el destino del territorio, tras el fin de la administración

de la Liga de Naciones sobre el mismo, a efecto del Tratado de Versalles. La mayoría de los habitantes del territorio, votaron en el plebiscito, por una unión con Alemania; en lugar de anexarse a Francia o de permanecer bajo la tutela de la administración internacional. Ante esto, la cifra de personas precitada, en líneas anteriores, decidió dejar el territorio del Saar, debido a las oposiciones políticas con el gobierno alemán y preocupados respecto a la actitud de ese régimen respecto a sus libertades religiosas. Ante esto, la Oficina de Refugiados fue instruida para asistir a los refugiados provenientes del Saar y reubicarlos en otras localizaciones; adicionalmente de extenderles los beneficios respecto para obtener los documentos de viaje alternativos (Hathaway J. C., 1984, pág. 362).

En el prelude de la Segunda Guerra Mundial y con el surgir del dominio del nacional socialismo, aparecieron refugiados del Gobierno del Tercer Reich, personas que, aun teniendo nacionalidad alemana, no tenían protección de su gobierno por lo que se tuvo que adoptar el *Acuerdo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania*, de 4 de julio de 1936. La definición que otorga este acuerdo es muy similar a las anteriores considerando la nacionalidad:

“For the purpose of the present arrangement, the term refugee coming from Germany” shall be deemed to apply to any person who was settled in that country, who does not possess any nationality other than German nationality, and in respect of whom it is established that in law or in fact he or she does not enjoy the protection of the Government of the Reich.” (League of Nations, 1936) Este y todo instrumento que le antecede, ignoraban los motivos por los que el refugiado habría abandonado su país de origen. (Mariño Menéndez, 1983, pág. 339).

Este último instrumento sería completado por la *Convención concerniente a la condición de los refugiados procedentes de Alemania*, de 10 de febrero de 1938, este documento reorganiza la definición de refugiado:

“1. For the purposes of the present Convention, the term "refugees coming from Germany" shall be deemed to apply to: (a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government. (b) Stateless persons not covered by previous Conventions or Agreements who have left Germany territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government. 2. Persons who leave Germany for reasons of purely personal convenience are not included in this definition.” (League of Nations, 1938)

Siendo interesante, que también señala que personas que dejasen Alemania por razones meramente personales no serían considerados refugiados. Una situación importante para distinguir de otro tipo de migraciones como las económicas, empezando así a considerar, aunque de manera muy incipiente, que el refugiado podría haber dejado su país de origen por situaciones que atenten contra sus derechos, seguridad o vida (Mariño Menéndez, 1983, pág. 339). Para terminar, entre sus aportes importantes está la restricción de las causas de expulsión y de devolución de los refugiados a únicamente razones de seguridad nacional y orden público. Finalmente, aparecen los protocolos que completan ambos instrumentos (Fernández Liesa, 2015,

págs. 199-200). Estos serían conocidos como *Protocolos adicionales al Acuerdo provisional* y a la *Convención concerniente a la condición de los refugiados, provenientes de Alemania, firmados en Ginebra el 4 de julio de 1936 y el 10 de febrero de 1938*, de 14 de septiembre de 1939. Este instrumento expande los efectos de los anteriores hacia los refugiados austriacos:

“1. The expression refugees "coming from Germany" in Article 1 of the Agreement and in Article 1 of the Convention covers (a) persons, having possessed Austrian nationality and not possessing any nationality other than German nationality, who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government, and (b) stateless persons, not covered by any previous convention or Arrangement and having left the territory which formerly constituted Austria after being established therein, who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government. 2. Persons who leave the territories which formerly constituted Austria for reasons of purely personal convenience are not included in this definition.”
(League of Nations, 1939)

Aun así, el éxito de los documentos referentes a los alemanes estuvo limitado en cuanto a ratificaciones se refiere; el peor caso fue la Convención de 1938, con solo tres ratificaciones (Ortega, 2015, pág. 80).

1.2.2 Organizaciones a cargo de los refugiados²

En conformidad con los instrumentos analizados en el apartado anterior, cabe recalcar que los acuerdos referentes a rusos y armenios, en aplicación de dichos

² Véase el Anexo 2 del presente trabajo. En él se encuentran sistematizadas las organizaciones referidas en este apartado hasta la creación del ACNUR y la posterior adopción de la Convención de 1951. En este cuadro se puede observar su desempeño.

instrumentos se les otorgaban a los refugiados de dichas nacionalidades el denominado pasaporte Nansen, al cual nos referiremos con posterioridad. Sin embargo, hemos de expresar que estos instrumentos tratan de solucionar problemáticas de refugiados en casos concretos: rusos, armenios y alemanes. Estos acuerdos o arreglos, son de carácter sectorial y no ofrecen una visión global del problema de los refugiados (Pérez Barahona, 2003). Es por ello, que resultan insuficientes frente a acontecimientos históricos posteriores. El párrafo 1) de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951, la cual será objeto de estudio más adelante, reconoce a los instrumentos de este período.

“Artículo 1. Definición del término “refugiado” A. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona: 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.” (Naciones Unidas, 1951)

En cuanto a la primera institución de carácter internacional encargada de los refugiados, encontramos al *Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos*, esta institución fue creada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, el 27 de junio de 1921, a instancia del Comité Internacional de la Cruz Roja, debido a que había muchos refugiados rusos distribuidos en Europa sin protección o representación legal. Esta institución tenía en sus inicios a su cargo a los refugiados rusos para lidiar con su estatus legal, la repatriación y la coordinación de operaciones financieras de ayuda (Hathaway J. C., 1984, pág. 351). Posteriormente se

incluyó dentro del ámbito de sus competencias a los refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos, turcos, entre otros (Fernández Liesa, 2015, pág. 199). Sin embargo, hemos de detenernos al respecto a los inicios de esta organización, debido a que la Sociedad de Naciones nombró al explorador polar noruego y representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen como “Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa”. Nansen había dirigido desde 1919, en nombre de la Sociedad de Naciones, la repatriación de los prisioneros de guerra (Ortega, 2015, pág. 77). Su labor consistió en negociar con los Estados y en definir el estatuto y la protección legal de los refugiados rusos. Entre los logros realizados durante su gestión destacan que empujó para que pudiesen conseguir empleo en los países de acogida o para su repatriación voluntaria. Además de ello, y quizás una de las razones por las que más se lo recordará, es que convocó a una conferencia internacional, y en ella se acordó el establecimiento de documentos de viaje e identidad para los refugiados³ (Machado Cajide, 2013, págs. 89-90). Y si bien, estos documentos ya se encuentran en desuso, durante esta etapa del desarrollo del derecho de refugiados fueron muy importantes. Estos documentos de viaje eran un medio de asistencia a los refugiados por parte de algunos gobiernos y agencias voluntarias, estos documentos de identidad especial, estaban destinados a aquellos que no poseyeran otros documentos, y se extendió su uso a todos los instrumentos internacionales que hemos mencionado desde 1922 hasta 1928 (Ortega, 2015, pág. 78). En 1922, la Sociedad de Naciones extendió las competencias de Nansen, como Alto Comisionado, para que se ocupase de los casi dos millones de griegos que huyeron como resultado de la Guerra Greco-turca y se trasladaron de Asia Menor hacia Grecia y la cifra de aproximadamente medio millón

³ Estos documentos pasarían a conocerse como “pasaportes Nansen” (Machado Cajide, 2013, pág. 90)

de turcos transferidos en sentido inverso (Ortega, 2015, pág. 77). Posteriormente sus competencias también implicarían ocuparse de los refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos y turcos (Galindo, 1992, pág. 14). Es importante destacar que Nansen recibió en 1922 el Premio Nobel de la Paz por su labor en favor de los refugiados y que el ACNUR cada año otorga la medalla Nansen a personas o grupos con méritos excepcionales en su trabajo a favor de los refugiados (Machado Cajide, 2013, pág. 90). Nansen moriría en 1930, poco antes surgiría la Oficina Nansen a la cual le daremos el análisis correspondiente en el siguiente párrafo.

Más tarde, el 30 de septiembre de 1930, la Asamblea General de la Sociedad de Naciones crea la *Oficina Internacional para los Refugiados*, también conocida como oficina Nansen, en sustitución de la anterior institución (Fernández Liesa, 2015, pág. 199) Llegado el año 1931 la mentada *Oficina Internacional para los Refugiados* u *Oficina Nansen*, empezó a trabajar de la siguiente manera: como oficina autónoma y con órgano directivo propio. Esta Oficina se dedicó a ocuparse de los refugiados que tenían el pasaporte Nansen, también conocidos como “refugiados Nansen” y se añaden en 1935 a su cargo a los refugiados que dejaban el Saar luego de su anexión a Alemania (Ortega, 2015, pág. 79).

Luego, y en virtud de los arreglos en favor de los refugiados alemanes, el 20 de octubre de 1933 se nombra un *Alto Comisionado para los refugiados provenientes de Alemania*, este organismo fue disuelto en 1938 y funcionó paralelamente a la Oficina Nansen (Ponte Iglesias, 2002, pág. 329). Esto también tiene que ver con una situación en particular: Alemania se opuso a que las competencias de la Oficina Nansen se extendiesen a ella, considerando que sería una interferencia a los asuntos internos

alemanes, por esa razón la Sociedad de Naciones crea un Alto Comisionado específicamente para los refugiados alemanes (Holborn, 1938, pág. 691). Para dirigirlo se nombró al profesor y periodista estadounidense Jame McDonald como “Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”. Cabe recalcar, que por aquel momento histórico, la Sociedad de Naciones se encontraba en una crisis de legitimidad. Esto sucede debido a que Alemania, Italia y Japón habían abandonado la institución. Adicionalmente, se debe resaltar la insolidaridad de sus miembros. Estos se negaron a otorgar ayuda financiera directa a los refugiados. Debido a esta situación McDonald tuvo que negociar directamente con los gobiernos no sólo la protección, sino también su asistencia. Debemos recordar que en ese momento se encontraban en apogeo las ideas totalitaristas y fascistas a nivel internacional y una crisis económica que azotaba a Europa tras el fracaso de la Conferencia Económica y Monetaria Internacional de 1932. Entre los esfuerzos de McDonald estuvieron los intentos de levantar las restricciones migratorias hacia los judíos y que impedían encontrar protección en otros Estados. McDonald durante el tiempo de su labor logró reasentar a 80 mil judíos, principalmente en Palestina. A pesar de sus logros, la situación de los judíos se complicó mucho más a finales de 1935 debido a que les privaron de ciudadanía y derecho al voto. Ante estos sucesos McDonald renunció al cargo en diciembre de 1935, mostrándose decepcionado ante la poca disposición a adoptar medidas en favor de esos refugiados por parte de la Sociedad de Naciones y otros Estados (Machado Cajide, 2013, pág. 91).

Ulteriormente, el 30 de septiembre de 1938 se crea un *Alto Comisionado Único para el Conjunto de la Organización* o también denominado *Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones* (Alland, 1997, págs. 26-27), esto ya con intenciones de

satisfacer las necesidades en conjunto de la Organización Internacional (Ponte Iglesias, 2002, pág. 329). Esta decisión debe entenderse en que el problema de los refugiados se agudizó gravemente en 1938, las cifras de refugiados ascendían a cerca de 600,000. Siendo entonces que la Sociedad de Naciones decide que la Oficina Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania, ya no seguirían funcionando y transferían su competencia al órgano *Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones* desde el 1 de enero de 1939 (Ortega, 2015, pág. 80).

Paralelamente, y al margen de los esfuerzos de la Sociedad de Naciones, existió una iniciativa muy importante a tener en cuenta por parte del presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt (Pérez Beviá, 1982, pág. 177). Esta iniciativa daría lugar a la celebración entre el 6 y 15 de julio de 1938 de la *Conferencia de Evian*, la cual tuvo lugar en Francia y a la que asistieron representantes de 32 países, representantes de la Sociedad de Naciones y de organizaciones judías. El objeto de esta conferencia era el de tratar las problemáticas referentes a la temática de los refugiados judíos que eran víctimas del régimen nazi alemán y se logró crear el *Comité Intergubernamental para los Refugiados* (IGCR) las funciones de este Comité serían coordinar actividades con el comisionado, para ayudar no solo a la personas que hayan abandonado su país de origen (Alemania y Austria); sino también a las personas que no lo hayan abandonado aún, pero que se viesan obligadas a migrar debido a sus opiniones políticas, creencias religiosas o a su origen racial (Pérez Barahona, 2003, págs. 177-178). Siendo la primera vez que se mencionan las causas del éxodo de los refugiados (Aga Khan & United Nations High Commissioner for Refugees, 1976, pág. 296). Lo cual sería un importante antecedente para la conceptualización de refugiado, como trataremos ulteriormente. Muy a pesar de estos

logros positivos, no hubo avances en otros sentidos. Esto es debido a que, con la excepción de República Dominicana, los países representados no aceptaban a los judíos, ni siquiera los Estados Unidos. Este argumento fue esgrimido por el régimen nazi a manera de defensa de sus acciones (Fernández Liesa, 2015, pág. 200).

Continuando con el análisis de este Comité, hemos de mencionar lo siguiente: a partir de 1939 una sola persona fue designada como director del mentado Comité Intergubernamental, y del Alto Comisionado. Esto se debe a que la posibilidad de operar en territorio alemán se redujo ante la Segunda Guerra Mundial, por lo que la actividad del Alto Comisionado se redujo y la del Comité aumentó. Razón por la cual se daría por concluido el mandato del Alto Comisionado el 31 de diciembre de 1940, solo sobreviviendo el Comité (Ortega, 2015, pág. 80). Del cual hemos de manifestar que su mandato fue ampliado en 1943 después de la *Conferencia de las Bermudas* celebrada en abril de 1943 entre Reino Unido y los Estados Unidos, extendiéndose además su competencia a todas las personas con independencia al lugar donde se encontrasen y que, como resultado de los acontecimientos ocurridos en Europa, hayan debido abandonar, o pudiesen estar obligadas a abandonar el país de su residencia, por cuanto sus vidas o libertades se encontrasen amenazadas por motivos de raza, religión u opiniones políticas. Esta nueva definición, en conjunto con la anterior, evidencian los cimientos de la definición actual de refugiado. Su importancia radica en que demuestra la intención de la Comunidad Internacional de adoptar medidas para la reinstalación de personas que se encontrasen en la circunscripción de un Estado donde, ya no únicamente su vida; sino su libertad, se encontraban amenazadas. Asimismo, su relevancia también reside en que la práctica anterior, de designar como refugiados únicamente por grupos étnicos o nacionales determinados ante una situación en concreto, se abandona de manera definitiva (Schnyder, 1965, pág. 359).

1.3 Organización Internacional para los Refugiados

Si bien hemos realizado un aproximamiento cronológico al desarrollo normativo y conceptual de la institución del refugio y de las organizaciones vinculadas a ella, de manos de la Sociedad de Naciones y de los Estados en el contexto de post-Primera Guerra Mundial y de la Segunda Guerra Mundial, hemos de estimar que durante este último conflicto se interrumpió la continuidad de labores emprendidas en favor de un grupo específico de refugiados. Todo esto, debido a que, como venimos observando, la Segunda Guerra Mundial generó un aumento en el número de desplazados a niveles nunca antes vistos. Existieron esfuerzos por parte de los países aliados para la reconstrucción de zonas afectadas por la conflagración bélica y asistir a los desplazados incluso a través de políticas de repatriación y reubicación a través de la UNRRA (*Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción*) Cabe destacar, que esta institución, no fue creada para brindar asistencia a los refugiados, en sentido estricto. La política inicial del organismo era que para retornar a sus países de origen o de residencia previa, los desplazados debían ser referidos al Comité Intergubernamental de Refugiados. Sería en la resolución 71 de la UNRRA que, en agosto de 1945 se incluirían los problemas de refugiados (Hathaway J. C., 1984, págs. 372-373). La meritoria labor de este organismo destaca en haber apoyado a la repatriación de siete millones de personas entre mayo y septiembre, de las, aproximadamente, 40 millones de personas desplazadas que pululaban por Europa. Sin perjuicio de estos logros y esfuerzos, la UNRRA empezó a ser azotada por los conflictos políticos asociados a la extensión del socialismo hacia los países de Europa Oriental. Los Estados Unidos, que aportaba el 70% de los fondos de la institución, se

negó a contribuir financieramente al disentir respecto a las repatriaciones a los nuevos países socialistas. Esto sucede debido a que EE. UU. consideraba que las políticas practicadas reforzaban el control político soviético. De esa manera retiró su apoyo económico y presionó para que se creara una nueva institución con una orientación distinta y que velara por los refugiados (Machado Cajide, 2013, pág. 93).

Encontrándose constituida la Organización de Naciones Unidas, y extinta la Sociedad de Naciones, en la primera sesión de la Asamblea General de la misma, en 1946 ya se había establecido tratar como una prioridad el problema de los refugiados. En tal virtud, se instituye en julio de 1947 la *Organización Internacional para los Refugiados* (OIR) la cual se constituye a través de la resolución 62 (I) de 15 de diciembre de 1946 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La finalidad de la creación de la OIR, abarcaría más que proteger a los refugiados que ya recibían asistencia por parte del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones y del Comité Intergubernamental para los Refugiados; si no, también buscaría cobijar a las personas desplazadas en la esfera de competencia del Gobierno militar aliada en Alemania y Austria, así como de las que se ocupaba la UNRRA (Pérez Beviá, 1982, pág. 178), como ya vimos con anterioridad en el presente trabajo.

Este organismo, sería uno de carácter especializado no permanente de la ONU, con un mandato limitado: hasta el 30 de junio de 1950. Empero de ello, sus labores fueron extendidas hasta febrero de 1952. Este hito es trascendental debido a que por primera vez se planteó la problemática de los refugiados desde un enfoque ajeno a una situación de crisis específica. El enfoque abarcador desde el que se percibió este tema incluía registro, clasificación, protección legal y política, asistencia, transporte,

repatriación o reasentamiento y reinserción. A los refugiados se les entregaron los llamados “*Certificados de Elegibilidad*”, los cuales habrían de ser reconocidos por la Convención de 1951, que trataremos posteriormente, una vez que hubiese desaparecido la OIR. Si bien la OIR tenía como prioridad apoyar y propiciar el retorno de refugiados europeos a su país de origen; se tendió a reasentar a los refugiados originarios de Europa del Este hacia terceros países: favoreciendo el no regreso a países socialistas. Todo esto en contraposición de la UNRRA (Machado Cajide, 2013, págs. 93-94). Entre los objetivos de la OIR podemos destacar que su propósito de constitución no sólo buscaba proteger a los refugiados amparados por los Altos Comisionados de la Sociedad de Naciones y el Comité Intergubernamental para los Refugiados; sino, a los comprendido en la esfera de competencia del Gobierno Militar Aliado en Alemania y Austria, así como las personas que se encontraba bajo la protección de la UNRRA (Pérez Beviá, 1982, pág. 179).

La definición de este período era bastante compleja. Esta se puede encontrar en el Anexo I de la Constitución de la OIR, la resolución a la que ya hemos hecho alusión:

“1. De acuerdo con lo dispuesto en las secciones C y D y la Parte II de este Anexo. se designa con la palabra "refugiado" a la persona que ha dejado o está fuera de su país de nacionalidad o en el que antes residía habitualmente y quien, tanto si ha retenido o no su anterior nacionalidad, pertenece a uno de los siguientes grupos: (a) víctimas de los regímenes nazi o fascista o de regímenes que tomaron parte a su lado en la segunda guerra mundial, o de regímenes de las quislings u otros similares que los ayudaron contra las Naciones Unidas, tanto si disfrutaban o no, con carácter internacional, de la condición de refugiados; (b) los republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España, disfrutaban o no, internacionalmente. de la

condición de refugiados; (c) personas consideradas como refugiados antes de que estallara la segunda guerra mundial, a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas. 2. De acuerdo con lo dispuesto en las secciones C y D y la Parte II de este Anexo, relacionadas con la exclusión de ciertas clases de personas, incluyéndose los criminales de guerra, quislings y traidores, de los beneficios concedidos por la Organización, la palabra "refugiado" se aplica también a cualquiera persona que no sea persona desalojada, según se la define en la sección B de este Anexo, que se encuentra fuera del país de que es nacional o en el que antes residía habitualmente, y quien, como resultado de acontecimientos ocurridos después de haber estallado la segunda guerra mundial, no puede, o no quiere, aprovecharse de la protección del Gobierno de su país de nacionalidad o anterior nacionalidad. 3. De acuerdo con lo dispuesto en la sección D de la Parte (1 de este Anexo, se aplica también la palabra "refugiado" a personas que, habiendo residido en Alemania o Austria, y siendo de origen judío, extranjeros o personas sin patria, fueron víctimas de la persecución de los nazis, o se les detuvo en uno de aquellos países, o se vieron obligados a escapar de ellos y se les hizo volver después a los mismos, como resultado de la acción del enemigo o de las circunstancias de la guerra, y no han podido todavía volverse establecer firmemente en ellos. 4. Se aplica también la palabra "refugiada" a niños abandonados que sean huérfanos de guerra o cuyos padres han desaparecido, y que estén fuera de sus países de origen. Debe darse a estos niños menores de 16 años la mayor prioridad posible en la distribución de auxilios, incluso ayuda, para la repatriación en el caso de aquellos cuya nacionalidad puede ser determinada.”

(Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946)

Lo interesante a recalcar respecto a esta definición que establecía si una persona podía beneficiarse de la asistencia de la OIR o no, destaca en lo siguiente: 1) Se tenía

que determinar si el solicitante pertenecía a una de las categorías de refugiados o personas desplazadas contempladas en las secciones A y B de la Primera Parte del Anexo I de la Constitución de la OIR, siendo la primera, referente a las definiciones de refugiados y la sección B para la definición de las personas desalojadas. Adicionalmente, había que observar las cláusulas de cesación o exclusión establecidas en la sección D y Segunda Parte del mismo Anexo. La Sección C, establece cuales son las condiciones bajo las cuales se puede encargar la OIR de los Refugiados y de las Personas Desalojadas. Bajo los siguientes criterios: todos los grupos mencionados en el Anexo, salvo las situaciones indicadas en el párrafo 1 (b) y 3 de la Sección A. La manera de ocuparse de estas personas, ha de ser conforme al tenor de la resolución aprobada el 16 de febrero de 1946 por parte del Consejo Económico y Social (ECOSOC), de poder ser repatriadas y si se necesitara ayuda de la OIR para dicha repatriación, o sí con absoluta libertad y después de haberse enterado claramente de la situación y habiendo recibido informes adecuados de los Gobiernos de los países de que son nacionales o en que residían habitualmente, han expresado razones válidas para no regresar a aquellos países. Se reconocen algunas objeciones para no regresar al país, entre ellas: la persecución, el temor bien fundado de persecución por motivos raciales, religiosos, de nacionalidad u opiniones políticas siempre que estas opiniones no se opongan a los principios de las Naciones Unidas enunciados en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, entre otras como objeciones de carácter político, razones poderosas de carácter familiar (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946).

En cuanto a la Sección D, aparecen las cláusulas de cesación, es decir, como expresa el instrumento, circunstancias en las que la OIR dejará de hacerse cargo de los refugiados y personas desalojadas. Mientras, en la Parte II del anexo, establece las

cláusulas de exclusión, es decir, personas que no estarían al cuidado de la organización (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946). Este instrumento supone el antecedente más similar y cercano al régimen jurídico actual de los refugiados. Debido a que establece una definición clara con cláusulas de inclusión, cesación y exclusión delimitadas y expresas. Lo cual constituye un avance superlativo frente a lo que preveían los instrumentos anteriores. Empero, la limitante que se mantenía al respecto era que se delimitaba únicamente al campo de acción de la OIR. Para mediados de 1947, la definición de refugio de la OIR se había convertido en el único estándar internacional efectivo (Hathaway J. C., 1984, pág. 376).

Respecto a otro avance fundamental, es el procedimiento claro y preciso. El procedimiento que determinaba si los candidatos debían o no estar bajo la tutela competente de la OIR, se denominaba *determinación de elegibilidad*. En este procedimiento, unos funcionarios especializados se encargaban de examinar unos cuestionarios llenados por el candidato, investigar informaciones procedentes de fuentes gubernamentales o de organizaciones o agencias privadas e investigar a los solicitantes. Adicionalmente, la propia OIR, les remitía directrices. Entre ellas, el *Manual de Elegibilidad* o *Manual for Eligibility Officers*. Este documento les proporcionaba datos sobre las diferentes clases o categorías de refugiados. Empero las decisiones de los funcionarios de elegibilidad eran condicionales; pues el párrafo 2 de los Principios Generales de las Definiciones del Anexo, establecían el deber de asegurar una aplicación imparcial de los principios a través de un organismo especial de naturaleza semi-judicial. Este organismo, se creó por el Consejo General de la OIR bajo la denominación de *Consejo de recursos para las apelaciones de elegibilidad*, este debía revisar las decisiones de los funcionarios y conocer respecto a las apelaciones presentadas por los interesados. De este procedimiento, devenía el

reconocimiento de refugiado por la OIR; el cual era acreditado por la entrega de un certificado que se conocía como *Certificate of Eligibility*, que garantizaba la protección jurídica y política por parte de la OIR al beneficiario portador. No obstante, este documento no otorgaba un derecho intangible. Este reconocimiento de refugiado no era universal; únicamente era válido con respecto a la OIR; y, los Estadosmiembros de la precitada organización, podían prescindir de dicho reconocimiento a discrecionalidad (Pérez Beviá, 1982, págs. 179-181). Sin perjuicio de ello, este documento tuvo trascendentes consideraciones políticas y jurídicas para algunos Estados: En Francia, se le concedió un valor análogo a los documentos consulares. Asimismo, en Luxemburgo y en Francia, además de lo comentado, se lo consideraba como condición previa para el permiso de residencia y de permiso de trabajo; por su parte, en Alemania, los refugiados debían poseer un certificado de elegibilidad para beneficiarse de variedad de derechos y ventajas previstos en la *Ley Federal del 25 de abril de 1951 sobre los extranjeros sin hogar* (Weiss, 1954, pág. 216).

La labor de la OIR puede resaltarse en los siguientes términos para su apreciación: asistió a 73 000 personas en su repatriación, facilitó el reasentamiento de un millón de refugiados en EE.UU., Australia, Israel, Canadá y otros países de América Latina. Estados Unidos receptó alrededor de un tercio de los refugiados mencionados en este caso. Se argumentó que esta práctica ayudó a descongestionar a Europa, la cual se encontraba comprometida y devastada por la guerra; mientras, inyectaba mano de obra a las economías de los países en los que tenía lugar el reasentamiento de los refugiados (Machado Cajide, 2013, pág. 94).

En 1950 la OIR debía cesar sus funciones. Pese a ello, aún quedaban cerca de un millón de refugiados en Europa. Por lo que los Estados miembros de la Organización

de las Naciones Unidas decidieron dar continuidad a sus funciones. Empero, no todos estaban contentos con la encomiable labor de la OIR. Los países socialistas la consideraban un instrumento utilizado por Occidente para impedir el retorno de sus nacionales y ganar mano de obra barata. Estados Unidos, por su parte, era quien aportaba más a esta organización: más del 66% de los fondos con los que la OIR operaba. Este Estado le reprochaba que su costo de funcionamiento era incluso superior a todo el resto de la ONU (Machado Cajide, 2013, pág. 94). No tardaría, con este contexto, a finales de 1950 tener lugar la creación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) por parte de la Asamblea General de la ONU en su Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950 (Pérez Barahona, 2003, pág. 230).

1.4 El origen del ACNUR y de la Convención de 1951

El 14 de diciembre de 1950, con 36 votos a favor y 11 abstenciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 428 (V): “Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados”, aprobó la creación del *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*. No obstante, ya se había contado con Altos Comisionados para los refugiados, con organizaciones internacionales y otros tipos de instituciones y organismos para lidiar con el problema de los refugiados. La cuestión, es que sin importar de qué organización se tratase, todas afrontaron obstáculos que frustraron sus esfuerzos que se fundamentaban en la falta de compromiso por parte de los Estados. Motivo por el cual, sería menester una norma de

Derecho Internacional Público, la cual, sería un tratado de obligatorio cumplimiento para los Estados y, que asegurara la correcta y eficaz labor de este Alto Comisionado. Ante esta situación, la Resolución 430 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con fecha 14 de diciembre de 1950 contenía una convocatoria para una Conferencia de Plenipotenciarios que debería adoptar convenciones sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas también (Machado Cajide, 2013, pág. 97).

Para entender esta situación, es importante recalcar que ya se sabía que la OIR iba a cesar funciones más pronto que tarde y el problema de los refugiados no había terminado; es más, aparecían más flujos de refugiados y se empezaban a vislumbrar nuevas aristas de la problemática. Adicionalmente, se debe anotar que la perspectiva respecto a los Derechos Humanos de la comunidad internacional había sido plasmada a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III). Importante instrumento, cuyo impacto no lo analizaremos en el presente trabajo; no obstante, cabe señalar que dentro de su articulado reconoce el derecho al asilo⁴. Hemos de citar el mentado artículo de la Declaración: *“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

⁴ Si bien es menester realizar distinciones entre el asilo y el refugio y reconocer su vinculación histórica, de momento nos limitaremos a enunciar que son dos instituciones jurídico con un tratamiento distinto. El análisis correspondiente tendrá lugar en otro apartado del presente trabajo.

La precitada Resolución 319 (IV) de la Asamblea General, tenía como antecedente la Resolución 248 (IX) A del ECOSOC de fecha 6 de agosto de 1949, el informe del Secretario General del 26 de octubre de 1949 y comunicaciones dirigidas por parte del Consejo General de la Organización Internacional de Refugiados de 11 de julio y 20 de octubre de 1949. Entre sus considerandos destaca una especie de solicitud por parte del ECOSOC, que más parecía una plegaria, para que los estados miembros aseguraran la protección jurídica pertinente a los refugiados comprendidos dentro de las competencias de la OIR; adicionalmente se recomienda a la Asamblea General que previera el cese de funciones de la OIR y que era momento de determinar funciones y disposiciones administrativas para que, dentro de la estructura orgánica de la ONU, se pudiese brindar protección internacional a los refugiados. Ante estos particulares, la Asamblea General decide crear a partir del primero de enero de 1951 la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. En la Resolución 319 (V), se invita al Secretario General, ECOSOC, Estados miembros y otros a redactar proyectos para este Alto Comisionado (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1949).

Cabe recalcar, dentro del contexto socio-político de ese entonces, se desarrollaba la rencilla entre la URSS y los EE. UU, que se arrastraba desde el funcionamiento del UNRRA. Esta situación se mantuvo en la OIR. Destacando la poca colaboración de la URSS dentro del margen de la actuación de la OIR y posteriormente en la formación del ACNUR, la conferencia y posterior Convención que tendría lugar. Asimismo, actuarían la mayoría, sino todos, los países comunistas o aliados de la URSS en este momento histórico con respecto a la institución jurídica del refugio. Los países socialistas se sentían políticamente agredidos ante la tendencia

predominante de propiciar el reasentamiento en países de Occidente de sus ciudadanos en calidad de refugiados, prefiriendo la repatriación. Mientras, otros países como Estados Unidos buscaban la creación de una institución de carácter provisional, estrictamente definida, con objetivos limitados y que exigiera poco financiamiento por su parte, buscando no atender operaciones de asistencia en emergencia; sino, que se limitara a concluir el reasentamiento de refugiados a los que la OIR no había podido ayudar; no querían que la Asamblea General le otorgara un apoyo económico para realizar las operaciones ni que tuviera derecho a buscar fondos mediante contribuciones voluntarias. Por otro lado, los países de Europa occidental, que eran los principales afectados por la crisis de refugiados, abogaban por una organización fuerte, permanente, independiente, con propósitos múltiples y con potestad de recaudar fondos para poder asistir a los refugiados (Machado Cajide, 2013, pág. 96).

Es menester señalar que el mayor obstáculo para la sucesión de la OIR y la constitución del ACNUR, era que se requerían criterios universalmente aceptados respecto a la situación de los refugiados (Ruiz de Santiago, 2001, pág. 28); toda vez que, como los anteriores instrumentos eran tratados multilaterales que versaban respecto a específicos grupos de refugiados, en determinadas situaciones, solo cubrían ciertos elementos de su estatuto, fueron ratificados por un número limitado de Estados, algunos con reservas, los resultados eran rudimentarios y las agencias creadas se encargaban únicamente de la protección de los grupos contenidos en estos instrumentos; desconociendo otros flujos de refugiados también importantes (Weiss, 1954, pág. 194).

Aproximadamente un año después, durante la celebración del quinto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dos resoluciones toman relevancia para la problemática que tratamos en el presente trabajo: la primera, se trata de la Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950, la cual adopta el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados *ACNUR*, para que este desarrolle sus actividades desde la fecha establecida en la Resolución 319 (IV) y además frente a la nominación por parte del Secretario General elige al neerlandés G.J van Heaven Goedhart como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1950). Esta Resolución se aprobó con 36 votos a favor y 11 abstenciones (Machado Cajide, 2013, pág. 96). Cabe entonces indicar, que con esto se pone en marcha una concepción liberal que permite a una organización internacional estrictamente humanitaria y apolítica, poder intervenir en cualquier momento y en cualquier país, en favor de los refugiados. El ACNUR, entonces, podría actuar sin obtener permiso alguno de la Asamblea General de Naciones Unidas, o de un Estado miembro de la misma (Zarjevski, 1985, pág. 21).

No obstante, si bien era útil para los refugiados la creación del ACNUR, que funcionaba como parte del sistema de la ONU, resultaba insuficiente. Toda vez, que anteriormente ya se habían nombrado algunos Altos Comisionados y creado varias organizaciones internacionales, cuyos esfuerzos se veían limitados debido a la falta de cooperación y compromiso de varios Estados. Siendo imperioso entonces, la adopción de una norma de Derecho Internacional, que, a través de un tratado impusiera obligaciones vinculantes a sus signatarios (Machado Cajide, 2013, pág. 97). Siendo entonces, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Resolución 429 (V) del 14 de diciembre de 1950. Esta última resolución convocó a una conferencia para aprobar una

convención respecto al derecho de los refugiados que tomaría lugar en Génova; asimismo, esta resolución tiene como anexo el primer borrador de la convención (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1950, págs. 48-49).

La referida conferencia, es denominada como la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Esta conferencia tuvo lugar en Génova, Suiza, desde el día 2 de julio hasta el 25 de julio de 1951. Es importante destacar que cerca de veinte y seis Estados asistieron; Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Egipto, France, República General Alemana, Grecia, La Santa Sede, Iraq, Israel, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, (Suiza también representó a Liechtenstein), Turquía, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de América, Venezuela, Yugoslavia. Por su parte, solo como observadores asistieron Cuba e Irán. También cabe destacar que participaron con voz, pero no derecho a voto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones como la OIT, el Consejo Europeo y algunas organizaciones no gubernamentales a las cuales no vamos a nombrar para no dilatarlos innecesariamente. Esta conferencia fue presidida por Knud Larsen, vicepresidida por Herment Talat Miras y quien fungió como Secretario Ejecutivo fue John P. Humphrey (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1951). El producto de esta conferencia fue la Convención de 1951.

Capítulo 2: La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967: su función en la determinación de la condición de refugiado

2.1 Consideraciones generales respecto de la Convención, su negociación y la definición contenida en ella para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado

Frente a todos los antecedentes expuestos, nos encontramos con el instrumento más importante en esta materia. Constituyendo la piedra angular del Derecho de Refugiados. Se podría considerar a la Convención como la Carta Magna para determinar la condición de refugiado, sus derechos y deberes. Y es conforme a esta Convención- y de su ulterior Protocolo- que se ha determinado la situación de millones de refugiados alrededor de todo el mundo (Ruiz de Santiago, 2001, pág. 30). Esta Convención, en sus 33 artículos, establece las obligaciones de los Estados respecto de los refugiados y fija normas internacionales y universales para el trato de los refugiados. Consagrando principios que protegen y promueven los derechos en los ámbitos de educación, empleo, residencia, acceso a la justicia, libertad de circulación, no devolución y otros (Flores B, 2004, pág. 44).

Cabe destacar, como lo hemos venido haciendo a lo largo de todo este trabajo, que el aspecto más relevante dentro de los instrumentos internacionales respecto al Derecho de Refugiados, es la definición. A través de la definición de cada instrumento, podemos determinar quién goza del estatuto de refugiado y puede ser reconocido como tal accediendo al efectivo disfrute de los derechos consagrados en dichos instrumentos, y quién no. De ahí que, al referirnos a varios instrumentos internacionales, hayamos recogido sus definiciones y las hayamos analizado. Toda vez que, en el Derecho, las

definiciones carecen de autonomía; pero todas ellas integran una especie de enunciados jurídicos cualificatorios (Hernández Marín, 1994, pág. 369). Ejemplificaremos con lo que establece el Artículo 18 #2 de nuestro Código Civil: “ *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.*” (Congreso Nacional , 2005) A lo anteriormente comentado, hemos de sumarle la siguiente consideración: la Convención de 1951 es un tratado internacional; por lo que se le debe aplicar la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1969, la cual en su Artículo 31 establece las reglas de interpretación de los tratados, de ellas podemos extraer lo siguiente: las palabras deben entenderse de buena fe en el sentido corriente de su uso; por el contrario, se le dará un sentido especial si se desprende que esa fue la intención de la partes (Naciones Unidas, 1969). Si bien, las discusiones respecto a la hermenéutica, semántica y lógica en el Derecho interesan a otras ramas. Lo que hemos intentado rescatar es lo siguiente: si bien las palabras se entienden con respecto a su uso general en el lenguaje, cuando la ley o un tratado establecen una definición especial, es a esa a la que hay que remitirse; y, lo que no encaje en ella no puede entenderse como objeto de la definición. Entonces, quien encaja dentro de la definición de refugiado de un instrumento internacional, es un refugiado conforme ese instrumento internacional; quien no lo hace, no se considera refugiado de acuerdo a dicho instrumento. Este particular resulta trascendental en el procedimiento de determinación de refugiado, toda vez que acorde a la Convención de 1951, cuando una persona reúne los requisitos enunciados en la definición *ipso facto* es un refugiado. Ocurrendo esto antes de que se determine de manera formal su condición a través del procedimiento objeto de estudio dentro del presente trabajo; siendo que la naturaleza de este es declarativo, no constitutivo. No adquiriendo la condición debido a

que es reconocido como un refugiado; sino, se le reconoce por el hecho de ser un refugiado (ACNUR, 2019, pág. 17). Empero de ello, en muchos países, la decisión de la autoridad competente de reconocer o no como refugiado a una persona, condiciona el acceso a ciertos beneficios o derechos que otorga la Convención; siendo el mentado reconocimiento una especie de confirmación del estatuto de refugiado (Pérez Beviá, 1982, pág. 189).

Con la consideración del párrafo anterior, previo a analizar la definición contenida en esta Convención, y que constituye hasta la fecha, la más importante dentro del Derecho Internacional de Refugiados, estibaremos particulares con respecto a su negociación: los países de Europa occidental eran partidarios de una definición amplia del concepto de refugiado, buscando apartarse de la práctica de referirse como refugiados a solo ciertas categorías de personas, de acuerdo a su origen nacional o la circunstancia específica de su huida como grupo; no obstante, no existía consenso sobre cuál debería ser esa definición amplia. Por su parte, Estados Unidos buscaba promover una definición restringida, porque una definición de amplio carácter supondría obligaciones de mayor alcance para los Estados signatarios (Machado Cajide, 2013, pág. 97). Por su parte, los Estados del “Sur Global” consideraron que la definición adoptada por parte de la Convención carecía de aplicación universal, razón por la que no la apoyaron en un principio (Janmyr, 2021, pág. 192).

Si bien la relevancia que posee la Convención radica en que constituye un instrumento universal y que se unifica y establece una definición de refugiado que aplica a cualquier persona que se encuentre dentro de los presupuestos de su definición, consta

con una limitación temporal y una geográfica opcional, que evidencia la intención detrás de su promoción (Ruiz de Santiago, 2001, pág. 30). Al considerar como refugiados sólo a quienes necesitaban protección internacional debido a los “acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, en Europa” se indica que el interés principal de los Estados era resolver el problema de los refugiados ya existentes, en lugar de establecer compromisos a futuro (Machado Cajide, 2013, pág. 98). Por lo que no podría tratarse de una definición universal de refugiados; sino de una general, en el sentido que no es enumerativa, como en instrumentos internacionales anteriores (Pérez Beviá, 1982, pág. 185). Siendo entonces, que la Convención nunca fue desarrollada para resolver los problemas de refugiados desde la escala global; sino, respecto a necesidades eurocéntricas, destacando los intereses predominantes de Estados poderosos dentro del proceso (Hathaway J., 1990, pág. 144). Incluso hay quienes caracterizan a la Convención de 1951 como un instrumento regional europeo con fundamentos universalistas que se evidenciarían con la adhesión de no europeos y con la adopción del posterior Protocolo de 1967 (Aleinikoff, 1991, pág. 622).

Adicionalmente, la definición tampoco contempla la persecución por motivos de género (McAdam, 2017, pág. 2) ni la categoría de refugiados que huyen por lesiones del derecho de subsistencia (Ferrajoli, 1999, pág. 58). Ante estas carencias, se han adoptado varios instrumentos regionales como la Convención de la Organización de la Unidad Africana 1969, la Declaración de Cartagena de 1984, las directrices del ACNUR y otros instrumentos importantes.

Sin perjuicio de lo comentado en el párrafo anterior, la Convención constituye el núcleo del Derecho de Refugiados, siendo el instrumento vinculante más completo respecto a esta problemática (Machado Cajide, 2013, pág. 101). Se puede apreciar una definición clara y amplia para las personas que cumplan la condiciones. Siendo entonces, mucho más amplias que en cualquier instrumento internacional analizado con anterioridad. Asimismo, recoge de la misma manera diáfana los casos en los que el estatuto de refugiado cesa y en los que una persona, aunque cumpla los requisitos de la definición, no puede acogerse al estatuto de refugiado. Doctrinariamente, y en evidente relación con la Constitución de la OIR, se consideran cláusulas de inclusión, cesación y exclusión respectivamente (Pérez Beviá, 1982, pág. 187).

Como el objeto del presente trabajo constituye estudiar el procedimiento de determinación de refugiado, debemos concentrarnos en estos elementos: cuándo una persona es un refugiado, cuándo deja de serlo y cuándo no puede serlo. Si bien la Convención contiene normas de trascendental importancia, hemos de obviar, salvo solemnes excepciones que deben ser observadas durante el procedimiento de determinación. Por lo que a continuación procederemos con el desarrollo de las cláusulas prenombradas, las cuales se encuentran contenidas en el Artículo 1 de la Convención, el cual estipula:

“Artículo 1. -- Definición del término "refugiado" A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

- 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre*

de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

- 2) *Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y 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; 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.*

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o

5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.” (Naciones Unidas, 1951)

A continuación, procederemos a analizar y desarrollar punto por punto este artículo, el cual constituye el más importante para el procedimiento de determinación de refugiado.

2.2 La Definición de Refugiado

Existen dos definiciones de refugiado de acuerdo al Artículo 1 sección A de la Convención de 1951: los refugiados amparados por instrumentos anteriores y los refugiados que encajan en la definición general recogida por la Convención. Por lo que cabe desarrollar el Artículo 1 y las diferentes secciones en él estipuladas.

2.2.1 El término "refugiado" se aplicará a toda persona

El primer enunciado establece: “*el término "refugiado:" se aplicará a toda persona*” siendo relevante considerar que el término persona desde lo jurídico tiene dos acepciones: persona natural y jurídica. Las personas naturales son individuos de la especie humana, sin distinción alguna de edad, sexo o condición, siendo de carne y hueso; mientras la jurídicas o morales no tiene existencia física, sino una meramente inmaterial de carácter jurídico (Larrea Holguín, 1986, págs. 104-105). Si bien la Convención no hace una distinción expresa, podemos entender, debido a la naturaleza del instrumento, que se refiere a una persona natural y no una jurídica (Martin Arribas, 2000, pág. 55). Esto es lógico, debido a que raro sería que una persona jurídica pueda ser un refugiado y cumplir con el resto de las cláusulas que contempla la Convención. Adicionalmente una persona jurídica no puede encontrarse en situación de movilidad, toda vez que su domicilio, conforme a su estatuto social es fijo; si bien puede cambiarse o seguir una serie de trámites determinados para funcionar en otro país, no resulta pertinente con la naturaleza de la Convención. Adicionalmente, del texto se puede inferir que la aplicación del término refugiado se hace de manera individual, a cada persona, uno por uno teniendo en cuenta el caso concreto del que se trate para analizar su determinación o no. No se llega a aplicar a grupos de personas en masa (Pérez Barahona, 2003, pág. 235).

Asimismo, podemos evidenciar que cuando estipula: “*toda persona:*”. Se refiere a cualquiera que cumpla con las condiciones que se establecen a continuación. A cualquiera, independientemente de su nacionalidad, raza, etnia, origen, religión, sexo, género o cualquier criterio diferenciador parecido. Siendo evidente que no existe ninguna clase de discriminación al respecto, siempre y cuando se reúnan las condiciones estipadas. Esto lo podemos inferir al observar el uso del signo de dos puntos.

2.2.2 Refugiados amparados por instrumentos anteriores

La Convención en su párrafo 1) de la sección A del Artículo 1 se refiere a los refugiados que fueron reconocidos por instrumentos internacionales anteriores- nos referimos con anterioridad.

La Convención reconoce a los Refugiados que fueron determinados como tal en instrumentos pasados. Lo cual evita un conflicto entre instrumentos anteriores y la Convención. Además, permite a estos Refugiados protegidos por instrumentos mucho más escuetos y limitados, optar por una protección mucho más amplia y de un carácter vinculante como lo es la Convención de 1951, estableciendo así un nexo histórico con el desarrollo de la institución del Refugio y dando continuidad a la protección otorgada por parte de la Comunidad Internacional en el pasado.

Estos refugiados son denominados como *Statutory Refugees*. Toda vez que no requieren cumplir con el resto de las cláusulas de inclusión estipuladas en la Convención. Por lo que, si una persona fue considerada refugiado y se le otorgó un Pasaporte Nansen o un *Certificate of Eligibility* de la OIR, se le considera como refugiado al tenor de la Convención de 1951, independientemente si encaja o no en la aplicación de las cláusulas de inclusión. Todo esto siempre y cuando no corresponda la aplicación de las cláusulas de cesación o de exclusión. Rigiendo el mismo criterio para un hijo superviviente de uno de estos refugiados. No obstante, estos instrumentos han perdido fuerza y relevancia de aplicación. En la actualidad resulta bastante improbable que a alguien le puedan ser aplicables dichos instrumentos (ACNUR, 2019, pág. 13; 18).

Este reconocimiento, además de permitir a los referidos Refugiados optar por un espectro más amplio de protección, constituye una muestra de respeto a los derechos adquiridos de esas personas calificadas como Refugiados en conformidad de instrumentos anteriores (Larenas Serrano, 1993, pág. 24).

Por otro lado, cabe hacer mención de que las personas a las que se les negó la condición de refugiado por parte de la OIR, podrán ser consideradas refugiados en caso de que reuniesen los requisitos de las cláusulas de inclusión contenidas en párrafo 2 de la sección A del Artículo 1 de la Convención.

2.2.3 Definición General de la Convención de 1951 y las cláusulas de inclusión

La Convención de 1951 en su párrafo 2 de la Sección A del Artículo 1 establece una definición general. Los requisitos establecidos en esta definición son denominados como cláusulas de inclusión. Las cláusulas de inclusión son aquellas que establecen condiciones que una persona ha de cumplir para ser considerada un refugiado (Pérez Beviá, 1982, pág. 186). Estas cláusulas son criterios de carácter positivo sobre los que se apoya la determinación de la condición de refugiado (ACNUR, 2019, pág. 17).

Para poder analizar correctamente esta definición, es necesario fragmentarla en sus elementos claves y analizar una por una cada cláusula de inclusión. Cabe destacar que en esta definición se encuentran presentes las limitaciones temporales y la geográfica

opcional. Las cuales, si bien serían eliminadas en el Protocolo de 1967, vamos a desarrollar en el presente apartado. Toda vez que nos referimos a la Convención de 1951.

De la definición citada en párrafos anteriores podemos desprender los siguientes elementos:

- La restricción temporal.
- Los fundados temores de ser perseguida.
- Por motivos de raza religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas.
- Se encuentre fuera del país de nacionalidad.
- Y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

Adicionalmente, a manera de disyunción se prevé el caso de personas sin nacionalidad o de múltiple nacionalidad:

- 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.
- Nacionalidad doble o múltiple.

Finalmente, a pesar de que gozaba de un carácter opcional en la Convención, se establece la posibilidad, conforme a la variante a) del párrafo 1 de la sección B

del Artículo 1 de la Convención, de una limitación geográfica para la interpretación de cláusula inclusión de la limitación temporal.

2.2.3.1 La limitación temporal y geográfica: “Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa”.

Se debe observar que en el texto de la Convención el párrafo 2 de la sección A del Artículo 1 de la Convención estipula: “*Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951*” Estableciendo una condicionante para ser considerado Refugiado: tiene que existir un curso causal de los eventos ocurridos antes del inicio de funciones del ACNUR. Se puede colegir que la intención era resolver una situación problemática anterior en concreto: la crisis de refugiados generada debido a la Segunda Guerra Mundial. No se buscaba, en absoluto, prever situaciones a futuro (LarenasSerrano, 1993, pág. 24).

Con respecto a las limitaciones temporal y geográfica existió una fuerte discusión al respecto. Uno de los más feroces defensores de una definición restringida y que no buscaba a futuros grupos de refugiados; incluso prescindiendo de más de 600 mil refugiados árabes, para quienes las Naciones Unidas habían propiciado un Arreglo específico, tampoco de los refugiados kashmaris e hindús. Asimismo, el delegado de Estados Unidos, durante las negociaciones, expresó manifiestamente que no consideraba a los ocho millones de Refugiados de Europa del Este y Central que vivían en Alemania un problema internacional. Frente a eso, Francia y Reino Unido se opusieron y buscaron definiciones más amplias argumentando que los refugiados del futuro deberían de gozar de la misma protección que los refugiados del presente. Empero, apareció la cláusula de

la limitación temporal y, posteriormente Francia cambió de opinión y empezó a apoyar a Estados Unidos incluso añadiendo la limitación geográfica a los acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951: en Europa. La cual fue cuestionada por Reino Unido y otros como Pakistán. Estableciéndose entonces la consideración de Reino Unido que la limitación temporal excluía a personas que se volvían refugiadas debido a acontecimientos ocurridos posteriormente; pero no a personas que se volvían refugiados después de la fecha límite debido a acontecimientos que ocurrieron antes o efectos posteriores de dichos acontecimientos. Francia por su parte mantuvo que incluso la fecha límite de 1951 le parecía muy amplia, y que la región europea era la que merecía el tratamiento de la Convención, toda vez que fue la más afectada y la que generó más refugiados en la Segunda Guerra Mundial. Frente a este encarnizado debate que se mantuvo durante toda la negociación de la Convención, la Santa Sede fue quien propuso la alternativa de que los países pudiesen decidir si aplicaban o no a la definición de refugiado la limitación geográfica (Bem, 2004, págs. 612-617).

Podemos encontrar que la interpretación que le da la propia Convención a los términos: “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951”, se encuentra en la sección B del Artículo 1 y establece dos posibles significados y la forma de elegir cuál sentido se le da a esas palabras: pudiendo entenderse como *a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa"*, o como *b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"*. Cada Estado Contratante en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, habría de manifestar una declaración en que precise el alcance que desea dar. Además, cualquier Estado que optó por la primera opción, podría, en cualquier momento, extender sus obligaciones conforme a la segunda opción a través de una notificación dirigida al Secretario General de las

Naciones Unidas.” (Naciones Unidas, 1951) En el pasado 25 Estados optaron por la limitación geográfica; a día de hoy, solo cuatro Estados la mantienen: Turquía, Madagascar, Mónaco y la República Democrática del Congo (Janmyr, 2021, pág. 194).

Conforme podíamos apreciar en líneas anteriores, pareciera ser que la intención de la Convención de 1951 era solventar el problema de flujo de los refugiados europeos, intentando evitar asumir obligaciones recíprocas con refugiados de origen no europeo (Janmyr, 2021, pág. 194). La cuestión, se explicó en el tratamiento realizado a la Conferencia de Plenipotenciarios, en líneas anteriores: algunos países no querían firmar un cheque en blanco a futuro (Jackson, 1991, pág. 406). Y eso provocó que muchos países ajenos a Europa Occidental ignoraran la Convención, en un principio (Bem, 2004, pág. 618). Esta situación provocó que diversos grupos de refugiados como los palestinos que tuvieron que dejar su tierra de origen en 1948; judíos que dejaron países árabes en África del Norte y Medio Oriente; refugiados norcoreanos que se desplazaron después de la guerra a final de la década de 1950; y, millones de personas de los recién formados Pakistán e India se convirtieron en desplazados tras la transferencia de poder de Gran Bretaña a los Estados recién formados en agosto de 1947, sean ignorados por la Convención y no pudiesen acogerse a su protección. Al no encontrarse amparados por la Organización de las Naciones Unidas se vio en la obligación crear agencias específicas para lidiar con estos conflictos y sus refugiados como es el caso de la *Agencia de las Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA)* y la *Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UKRA)* (Glynn, 2011, pág. 140).

Merece ser comentado que del Acta de la Conferencia de los Plenipotenciarios se establecieron algunas recomendaciones aprobadas de manera unánime. Entre ellas, la recomendación que establece un reconocimiento expreso de que hay grupos de Refugiados que no se encuentran protegidos por la Convención e incluso exhorta a los Estados a protegerlos: *“La Conferencia, “Expresa la esperanza de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados tenga, además de su alcance contractual, un valor de ejemplo, e incite a todos los Estados a otorgar, en la medida de lo posible, a las personas que se encuentren en su territorio como refugiados y que no estén protegidas por las disposiciones de la Convención, el trato previsto por esta Convención”* (Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, 1951).

Para finalizar el análisis de estas limitaciones, que desde la incorporación del Protocolo de 1967 han quedado en desuso, salvo por los cuatro Estados mencionados, hemos de recalcar que la expresión del delegado de Reino Unido, que analizamos en líneas anteriores, es correcta: la Convención se refiere a los acontecimientos por los cuales una persona se convierte en Refugiado; no de la fecha en la que esa persona adquiere la calidad o sale de su país. Pudiendo ser el caso de que un Refugiado abandone antes o después su país de la fecha límite, a causa de los temores originados por los acontecimientos anteriores a la fecha límite; o, incluso por sucesos ocurridos en una fecha posterior, pero a consecuencia de tales acontecimientos (ACNUR, 2019, pág. 19). Ese fue el caso de los Refugiados húngaros de 1956, a quienes se les aplicó la Convención de 1951, debido a que ellos dejaron Hungría, en 1956, a consecuencia de un evento que ocurrió antes de la fecha límite. Un razonamiento similar, pero mucho más extremo, se realizó con los Refugiados Argelinos, considerando como acontecimiento previo a la

fecha límite la colonización francesa en el siglo XIX (Bem, 2004, págs. 618-619). Estas situaciones empezaron a demostrar las carencias y problemas del sistema adoptado por la Convención, lo que luego, junto con otros acontecimientos que comentaremos a *posteriori*, devendría en la adopción del Protocolo de 1967.

2.2.3.2 Fundados Temores De Ser Perseguida

Es importante tener en cuenta que el temor es algo subjetivo, por lo que se le establece la cualidad de ser fundado, por lo que ha de estar basado en alguna circunstancia que sea objetiva. Empero, los términos “fundados temores” suponen tanto un elemento subjetivo como objetivo (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 50).

Respecto al elemento subjetivo, cabe una evaluación de las declaraciones del solicitante de manera preferente frente a un juicio sobre la situación en su país de origen. Adicionalmente, es importante que se tenga en consideración la personalidad del solicitante; toda vez que las reacciones psicológicas de uno u otro individuo pueden diferir en la misma situación. El ACNUR ejemplifica esta situación de la siguiente manera: una persona puede tener convicciones políticas o religiosas tan profundamente arraigadas que tener que prescindir de ellas, puede suponerse intolerable en su vida; mientras, otra puede no tener convicciones firmes. Asimismo, una persona puede impulsivamente decidir escapar de su país de origen; mientras otra puede planear su escape con cuidado, tiempo y preparación. Teniendo en cuenta la importancia de este elemento en la Convención, pues éste condiciona a la definición de refugiado, es necesario realizar una evaluación de credibilidad de las declaraciones del solicitante, teniendo en cuenta sus antecedentes

personales y familiares, sus experiencias, su pertenencia a cualquier grupo, entre diversos factores (ACNUR, 2019, pág. 20). Podríamos resumir al elemento subjetivo con la siguiente frase: que haya miedo (Mariño Menéndez, 1983, pág. 352).

En lo que respecta al elemento objetivo, también se necesita evaluar las declaraciones del solicitante; pero dentro del contexto de su país de origen (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 50). Adicionalmente, el temor mencionado debe ser razonable; no exagerado. La única manera de que se pueda tener en cuenta un temor exagerado depende de que el estado de ánimo del solicitante pueda justificar su exageración. Cabe destacar que estas consideraciones no se tienen que basar exclusiva e imperiosamente en las experiencias del solicitante de refugio; sino, puede fundarse en lo ocurrido a familiares o miembros del mismo grupo social o racial al que pertenece (ACNUR, 2019, pág. 20). El tratamiento al elemento objetivo en España y otros países, merece una mención, toda vez que se ha adoptado la *doctrina de indicios suficientes*, la cual ha sido adoptada por el Tribunal Supremo Español, que ha influido en otros ordenamientos jurídicos, exigiendo entonces solo indicios suficientemente acreditativos de que concurren causas objetivas de sufrir o potencialmente poder sufrir persecución; debido a que no es posible una prueba plena respecto al elemento objetivo (Pérez Barahona, 2003, pág. 236). El elemento objetivo, que si bien tiene algo de subjetivo también como ya mencionamos, puede resumirse en lo siguiente: que el miedo sea fundado y razonable (Mariño Menéndez, 1983, pág. 352). Con respecto a este elemento, existe debate si el fundamento del temor se puede sustentar solo en las razones que da el individuo o es imperativa la aportación de pruebas reales y concretas. Al respecto de estas posiciones hay jurisprudencia a favor: de la primera, de la República Federal Alemana; de la segunda, de los Estados Unidos (Rubio Correa, 1999, pág. 142).

Quien solicita refugio no necesariamente ha de ser perseguido para poder ser considerado un refugiado, basta con tener temor de ser perseguido por los motivos enlistados en la Convención, si una persona volviese a su país; empero si ya sufrió persecución, pero no teme sufrirla en un futuro, no se le ha de conceder el estatuto de refugiado (Pérez Barahona, 2003, pág. 237). Eso sí, cabe presumir, de hecho, que una persona, que ya ha sufrido persecución, tiene temores fundados de volver a ser perseguida nuevamente (ACNUR, 2019, pág. 20).

Sobre el concepto de persecución harto se ha debatido para establecer una definición universalmente aceptada; sin embargo, no ha sido el caso, no hay consenso con respecto a lo que significa persecución de acuerdo a la Convención. Tampoco existe acuerdo a nivel regional o universal, por lo que se debe entender el término desde la óptica de una evolución dinámica y garantista de la protección de los derechos fundamentales (González Andrade, 2009, pág. 347). Si bien, la propia Convención no define el concepto de persecución, el Artículo 33 de la Convención, al referirse al *non refoulement*, permite inferir que se puede entender a la persecución como un peligro o una amenaza a la vida o libertad de una persona (Mariño Menéndez, 1983, pág. 237), a causa de los motivos expresados en la definición (Naciones Unidas, 1951). El ACNUR expresa, que también puede entenderse como persecución otras violaciones graves de los Derechos Humanos por las mismas razones (ACNUR, 2019, pág. 21). No obstante, aún existe mucho debate y diversos tipos de interpretación respecto a qué puede considerarse como la definición de la persecución, considerando la amenaza de violación de derechos distintas a la vida o libertad, desde la óptica de los Derechos Humanos una necesidad de contar con Derechos Civiles y Políticos, Económicos Sociales y Culturales, los contenidos en la Declaración

Universal de Derechos Humanos e incluso algunos no codificados en ningún instrumento. Esta posición se refuerza por las Directivas de la Unión Europea respecto a los Refugiados (Storey, 2014, págs. 278-279).

En lo referente a quien puede ser un agente de persecución puede ser que cabe la posibilidad que el persecutor sea la autoridad de un país, o un sector de la población específico (ACNUR, 2019, pág. 23). Esto lo podemos deducir, debido a que no se detalla en el texto de la Convención quién puede ser y quién no un agente persecutor; ni siquiera se trató demasiado en las negociaciones previas de la misma (Goodwin-Gill & McAdam, 2007, pág. 98). Los actores no estatales pueden ser los agentes persecutores si sus actos son conocidos y tolerados por parte de las autoridades estatales o estas no pueden ofrecer protección contra ellos; pudiendo ser la población local o una fracción medible de la población (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 54). Entonces no es necesario que sea el Estado quien persiga al refugiado; sino, que basta con que el Estado no lo proteja porque no puede o porque no quiere, de ser perseguido por otros grupos (Pérez Barahona, 2003, pág.237).

2.2.3.3 Por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas

En la definición de refugiado se establece que los fundados temores que tiene de ser perseguido deben sustentarse en cualquiera de estos cinco motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (Pérez Barahona, 2003, pág. 238). Estos motivos, constituyen supuestos, en principio, de violación de Derechos Humanos protegidos por el Derecho Internacional de forma

general o convencional (Mariño Menéndez, 1983, pág. 355). Los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ayudan a esclarecer el sentido y el alcance de los motivos de persecución, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (Galindo Vélez, 2001, págs. 49-51)

Es indiferente que la persecución que se teme fundadamente se produzca por solo uno de estos motivos, sin importar cuál sea, o por la combinación de dos o más de ellos. Pudiendo el solicitante ignorar los motivos de la persecución de la que teme ser víctima. No estando obligado, entonces, a especificar los motivos detalladamente, hasta su solicitud (ACNUR, 2019, pág. 23). Procederemos a analizar cada uno de estos motivos a continuación.

2.2.3.3.1 Raza

Muchos refugiados tuvieron que afrontar persecución debido a razones étnicas o raciales, haciendo que busquen protección internacional. A más de los casos citados en este trabajo, en el Siglo XX podemos ejemplificar la situación de la gente de Rohinyá, que fue víctima de persecución, limpieza étnica, e incluso genocidio en Myanmar/Birmania, por parte de las autoridades de ese país que establecieron una concepción étnico-nacionalista que oficialmente excluía ese grupo, que desplazó cerca de un millón de Refugiados a Bangladesh y otros Estados aledaños. Este tipo de situaciones fueron bastante comunes durante el Siglo XXI, razón por la que desde la negociación de

la Convención se contempló desde un inicio a la discriminación racial como una situación que frecuentemente podría entenderse como persecución de acuerdo a los términos de la Convención (Achiume, 2021, pág. 49).

El concepto de raza ha de entenderse en su sentido más amplio posible, abarcando todos los grupos étnicos que habitualmente son denominados como razas (ACNUR, 2019, pág. 23). Cabe destacar que el término raza, no se refiere únicamente a las distinciones del grupo étnico racial mayoritario del lugar donde se podría ser víctima de la persecución, es decir ser una minoría racial en el lugar de la posible persecución; sino, se debe entender como cualquier característica étnica distintiva, sea existente o percibida (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 55). Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su Artículo 1 expresa que la discriminación racial debe entenderse en virtud de su fundamento en “raza, color, linaje u origen nacional o étnico” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965). La Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre “Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia” coincide con esa definición (Galindo Vélez, 2001, pág. 51).

Lamentablemente, la extensión de la protección por persecución por motivos de raza, de conforme a la Convención de 1951 resulta difícil de determinar por la poca cantidad de estudios específicos que aborden el tema (Achiume, 2021, pág. 52). No obstante, el ACNUR ha establecido que los casos de discriminación racial que vulneren la dignidad humana de una persona hasta el punto de resultar incompatible con los derechos elementales se entenderán como persecución en el sentido de la Convención.

Adicionalmente, detalla que pertenecer a un grupo racial determinado no implica necesariamente que se adquiriera la condición de Refugiado; a no ser, que por la fuerza de las circunstancias la pertenencia sea de por sí causa suficiente para temer la persecución (ACNUR, 2019, pág. 23).

2.2.3.3.2 Religión

La persecución por motivos religiosos ha sido común a lo largo de la historia. Múltiples ejemplos pueden ser enunciados para demostrar esta afirmación. Por ejemplo, los musulmanes que residían en Bosnia y que fueron perseguidos por motivos de religión (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 56).

Realmente, las solicitudes de refugio por temores fundados de persecución debido a motivos religiosos resultan muy complicadas de analizar en el proceso de determinación de la condición de refugiado. Esto se debe a que no existe una definición universalmente aceptada sobre lo que se entiende como religión. Por lo que tenemos que remitirnos a instrumentos internacionales que constituyen un estándar internacional que proporcionan una guía para entender el término de religión (ACNUR, 2004).

Podemos remitirnos al Artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* establece que se puede entender como libertad de religión a la acción de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza (Asamblea General de las

Naciones Unidas, 1966). La *Declaración Universal de Derechos Humanos* mantiene en su Artículo 18 una definición muy parecida, pero incluye el derecho a cambiar de religión o creencias (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). Asimismo, la facultad de elegir una religión o convicciones de manera individual o colectivamente, en público o en privado, mediante el culto, la observancia, la práctica y la enseñanza de la misma se encuentra en los mismos términos en el Artículo 1 de la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1981) Una cuestión que cabe acotar respecto a las diferencias entre los términos de los instrumentos citados, es que el derecho a cambiar de religión difiere en estos instrumentos debido a que los representantes de los países islámicos se opusieron de manera expresa a que se consagre el derecho a cambiar de religión (Badilla Poblete, 2013, pág. 99). Finalmente, la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* de 1992 también impone a los Estados la obligación de crear condiciones favorables para que las minorías puedan expresar sus características y desarrollar, entre otros puntos ajenos a este análisis, su religión (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1992).

En resumen, podemos entender que existen diversas maneras de manifestar la religión que han de ser tenidas en cuenta para la determinación de refugiado, en caso de tener fundados temores de ser perseguidos por este motivo. Eso sí, cabe destacar que se limita frente a la legislación nacional con la intención de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás y otras normas internacionales. Cabe analizar si en determinados países, usar de fundamento la intención de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o

los derechos y libertades fundamentales de los demás, a través de leyes que puedan entenderse como persecutorias y discriminatorias puede ser o no un acto de persecución dentro de los términos de la Convención.

La Observación General No. 22 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hace hincapié de que la libertad de religión que se ha esbozado en los instrumentos de carácter internacional protege creencias teístas, no teístas y ateas; así también protege el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Las creencias y la religión deben de entenderse en el sentido más amplio posible, no pueden restringirse a las religiones o creencias tradicionales o prácticas análogas a esas religiones. De hecho, el Comité demuestra mayor preocupación por la discriminación hacia las creencias y religiones más recientemente establecidas; o, que representan a minorías religiosas que pueden ser perseguidas (Comité de Derechos Humanos, 1993).

La Observación General No. 22 realiza un énfasis en que en explicar varios términos a los que nos hemos referido y amplían el alcance de lo establecido. El alcance a las actividades abarcadas por los términos *culto*, *la celebración de los ritos*, *las prácticas* y *la enseñanza*. El concepto de culto se refiere a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos. Se comprende aquí también la construcción de lugares de culto, empleo de fórmulas y objetos rituales, exhibición de símbolos y la observancia de las fiestas de carácter religioso y los días de asueto. Empero, no solo se refiere a actos ceremoniales; sino, también pueden incluirse a costumbres como normas dietéticas, uso de prendas de vestir o tocados distintivos, participación en rito

asociados a determinada etapa de la vida, empleo de un lenguaje especial que hablan habitualmente solo ciertas partes del grupo. Respecto a la práctica y enseñanza incluye actos que son parte integrante de la forma en la que grupos religiosos llevan a cabo sus actividades de carácter fundamental, como sucede con la libertad de escoger dirigentes religiosos, sacerdotes, maestros; libertad de establecer seminario o escuelas religiosas y, la libertad de preparar y distribuir textos o publicaciones religiosas (Comité de Derechos Humanos, 1993).

La Directriz que ha emitido el ACNUR para facilitar el procedimiento de determinación de refugiado, señala que la religión como el temor fundado de persecución por este motivo puede implicar uno o más de los siguientes términos. A) Religión como creencia (o no-creencia); b) religión como identidad; c) religión como forma de vida (ACNUR, 2004).

La religión como creencia debería ser interpretada incluyendo creencias teístas, no teístas o ateas, como se señaló con anterioridad. Las creencias pueden constituir convicciones o valores referente a lo divino o a la realidad definitiva o del destino espiritual de la humanidad. Es importante destacar que los solicitantes de refugio que temen ser perseguidos por este motivo pueden ser considerados apóstatas, herejes, cismáticos, paganos o supersticiosos; por propios o ajenos a su credo religioso (ACNUR, 2004). Pudiendo encontrarse ahí el elemento persecutorio que exige la Convención.

La religión como identidad, refiere a un tema de pertenencia a una comunidad que observa o se identifica con creencias comunes, rituales, tradiciones étnicas, nacionalidad

o ancestros; más que a un tópico de creencias teológicas. El elemento de persecución puede deberse a que los agentes persecutores vean a otros grupos religiosos, distintos al suyo, como una amenaza a su identidad o legitimidad y empiecen a perseguirlos de manera sistemática (ACNUR, 2004).

Religión como forma de vida debe de entenderse un *modus vivendi* y una manera de relacionarse por completo, o parcialmente, con el mundo o con otros. Esto puede implicar actividades religiosas de carácter solemne como honrar fechas religiosas o requerimiento dietéticos. Que si bien pudiesen ser triviales para un no creyente; para un creyente podrían implicar algo de trascendencia superlativa para el practicante (ACNUR, 2004).

Como comentamos con anterioridad, no toda restricción a una práctica religiosa puede entenderse como persecutoria, pues los instrumentos internacionales que comentamos reconocen límites legítimos, pero situaciones como una completa prohibición de practicar una religión sí que puede entenderse como tal. O por ejemplo ser perseguido o temer ser perseguido por abandonar una religión o convertirse a otra, también recae en el espectro de protección de la Convención (Good, 2009, pág. 28).

2.2.3.3.3 Nacionalidad

En virtud de lo que se ha establecido, es necesario destacar que la nacionalidad debe ser entendida, igualmente que varios elementos que hemos detallado, en un sentido amplio. En otras palabras, se debe entender a los diversos grupos nacionales que forman

parte de un mismo Estado. Esto resulta de suma importancia para la determinación, porque muchos Estados no son homogéneos, y pueden existir diversos grupos que se puedan considerar comunidades nacionales, toda vez que los unen elementos como la historia, costumbres, idioma, religión y otros que tienen en común (Galindo Vélez, 2001, pág. 52). Existen entonces Estados multinacionales o plurinacionales. Por citar un ejemplo, Ecuador es un Estado plurinacional como lo establece la Constitución de la República en su Artículo 1 (Asamblea Constituyente, 2008). Existiendo en Ecuador un número de 14 nacionalidades, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 (Consejo Nacional de Planificación, 2021).

Podríamos entender a la nacionalidad como una descripción que, por lo general, incluye a la ciudadanía, pertenencia a un grupo étnico, religioso, cultural o lingüístico (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 57). Siendo entonces que el término nacionalidad no puede entenderse únicamente como ciudadanía; sino, considerar que pueden existir pertenencias de carácter étnico, religioso, cultural, lingüístico y de otras índoles. Incluso, podría coincidir en ciertas circunstancias con el concepto de raza que hemos esbozado con anterioridad (ACNUR, 2019, pág. 24). La Corte Internacional de Justicia en el *caso Nottebohm (Liechtenstein contra Guatemala)* definió a la nacionalidad como un vínculo de carácter jurídico que tiene como base un hecho social de apego, genuina conexión de la existencia, intereses y sentimientos unidos a la reciprocidad de derechos y deberes (Caso Nottebohm: Liechtenstein v. Guatemala, 1955, pág. 23).

Remitirnos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos resulta de ayuda para entender este posible motivo de persecución. El citado instrumento de carácter

internacional establece en su Artículo 27 que los Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas han de respetar y no han de negar a las personas pertenecientes a dichas minorías su derecho, que les corresponde de manera común a los demás miembros de su grupo, a tener vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966). En otras palabras, este instrumento internacional impone la obligación de respetar y no negar a cualquier grupo, incluso a una minoría, el hecho de tener y ejercer su identidad nacional. Cabe destacar adicionalmente que la distinción (que podría configurar actos persecutorios) en base a la nacionalidad está prohibida por el Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948) y por el Artículo 2 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha establecido un instrumento cuya anotación es importante en este motivo de posible temor fundado de persecución: *La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. Se impone, en su Artículo 1, una obligación idéntica a la del Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el resto de su articulado se consagran derechos y libertades a ejercer su identidad nacional individualmente o en conjunto sin discriminación alguna (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1992).

El ACNUR expresa que la coexistencia de dos o más grupos nacionales dentro de las fronteras de un mismo Estado puede crear situaciones de conflicto y de persecución

o peligro de persecución. Incluso se puede volver complicado distinguir con otros motivos de persecución como la política cuando existan grupos nacionales en pugna política. Y señala que si bien la mayoría de los casos implica que las nacionalidades minoritarias son las perseguidas; un grupo nacional mayoritario puede ser perseguido por una nacionalidad minoritaria dominante (ACNUR, 2019, pág. 24).

2.2.3.3.4 Determinado Grupo Social

Es otro de los motivos de temores fundados de persecución más complicados de analizar (Hossain Bhuiyam, 2013, pág. 57). Esto sucede ya que el concepto de grupo social es mucho más amplio, y podría aplicar a muchos más casos, que los de raza, religión u otros. Incluso se considera que fue incorporado a la Convención de 1951 para proveer protección frente a persecución por motivos en esos entonces imprevistos (Grahl-Madsen, 1966, págs. 217-218). Cabe destacar que este motivo de temor fundado fue incorporado al final de las deliberaciones en el borrador de la Convención a último minuto, no existiendo claridad respecto a quienes beneficiaría; existiendo entonces mucha ambigüedad con respecto a la interpretación legislativa de su alcance o significado (Bagaric, 2017, pág. 151).

Esta falta de consenso respecto al significado de *determinado grupo social* ha generado varias aproximaciones conceptuales dependiendo de la jurisdicción. Dos vertientes principales han surgido de la toma de decisiones en las jurisdicciones del

derecho consuetudinario: 1) El enfoque de *características protegidas, características inmutables o ejusdem generis*. Esta ha sido adoptada por varios países del sistema del *Common Law* como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña. 2) En contraste, Australia ha adoptado el enfoque de *la percepción social* (Bagaric, 2017, pág. 152) (ACNUR, 2019, pág. 94).

El primer enfoque de *características protegidas, características inmutables o ejusdem generis* ha sido establecido por los Estados Unidos. Toda vez que la Convención ha sido recogida en la legislación estadounidense en la *Refugee Act of 1980*, ahora se encuentra contenida en la *Immigration and Nationality Act (INA)*, desarrollándose a través de los procedimientos de determinación conocidos por la *Board of Immigration Appeals (BIA)* (Bagaric, Revisiting the Definition of Particular Social Group in the Refugee Convention & Increasing the Refugee Quota as a Means of Ameliorating the International Displaced Person's Crisis, 2017, pág. 156).

La BIA incorpora este enfoque en el caso *Matter of Acosta* en 1985. En el que rechaza el *appeal* de un grupo de taxistas de El Salvador que habían sido seleccionados como objetivos de las guerrillas. Siendo entonces que la BIA establece el test del enfoque de *característica protegida* que se basa en la existencia de una *característica inmutable*. Esto se establece en virtud del principio *ejusdem generis* que significa del mismo tipo. Exigiendo que los grupos estén unidos por una característica inmutable que se encuentre por encima de las capacidades del individuo para cambiarla, o que es tan fundamental

para la identidad individual o su conciencia, que no debería ser cambiada para evadir la persecución (Matter of Acosta, 1985, págs. 233-234). La BIA establece que pueden considerarse a dichas características *que no pueden ser cambiadas*, como *innatas* como el sexo o el color; o *inmutables* debido a otras razones de experiencia pasado u orden histórico como son asociación, ocupación o condición pasada. O en caso de *que puedan ser cambiadas*, no se pueda exigir que se espere que se cambien porque constituiría un atropello a la identidad o conciencia individual, contraviniendo Derechos Humanos Fundamentales (Bagaric, 2017, pág. 152) (ACNUR, 2019, pág. 94). Así es como con el denominado desde entonces *Acosta Standard*, la BIA consideró, en los términos de la Convención, como determinados grupos sociales definidos por *características protegidas* o *características inmutables*: a antiguos miembros de la Policía Nacional de El Salvador (Matter of Fuentes, 1988, pág. 658; 663); mujeres iraníes que se negaron a acatar las leyes y normas que específicamente versaban sobre el género (FATIN v. IMMIGRATION & NATURALIZATION SERVICE, 1993)⁵; cubanos cuya orientación sexual era homosexual (Matter of Toboso-Alfonso, 1990, pág. 822); y, mujeres de una tribu en la República Togolesa que no habían sido sometidas a la ablación femenina⁶ y que se oponían a esa práctica (Matter of Kasinga, 1996, págs. 365-366).

Posteriormente se incorporarían otros factores a tener en cuenta para la concepción de determinado grupo social por parte de la BIA en la causa *Matter of C-A*. (Bagaric, Revisiting the Definition of Particular Social Group in the Refugee Convention & Increasing the Refugee Quota as a Means of Ameliorating the International Displaced Person's Crisis, 2017, pág. 158) La BIA, había considerado que, además de la

⁵ Véase los párrafos 1241-1242 de la sentencia

⁶ Mutilación genital femenina.

característica inmutable y común, un grupo social determinado, en los términos de la Convención, debía tener: 1) Una experiencia pasada que, por su naturaleza, sea inmutable, que ya haya ocurrido y no se pueda deshacer; y, 2) Cohesión y que voluntariamente se hayan asociado los miembros del grupo social determinado debido a impulso o interés común.

Adicionalmente, la BIA considera que la existencia de una característica protegida no necesariamente significa que encajen en esta definición. Para ello es necesario que sean reconocibles y distintivos como un grupo distinto dentro del espectro general de la sociedad, es decir que sean cognoscibles y/o visibles por otros dentro de una sociedad (Matter of C-A., 2006, págs. 955-961). El caso en cuestión termina con la apreciación que los informantes gubernamentales de drogas respecto al Cartel de Cali no constituyen un grupo social determinado, toda vez que por la naturaleza de sus actividades buscan pasar desapercibidos y no estar en la vista del público (Bagaric, 2017, pág. 159). Este criterio fue reforzado en 2007 en *Matter of A-M-E & J-G-U* en donde se establece que la visibilidad social de un determinado grupo social se puede apreciar examinando el país de origen y en el contexto de la persecución que se teme fundadamente. De acuerdo a la BIA, el grupo debe de ser fácilmente reconocible y distinguible de otros socialmente relevantes (In re A-M-E & J-G-U-, Respondents, 2007, pág. 74).

Por otro lado, es importante señalar que la BIA, en *Matter of A-M-E & J-G-U* considera relevante, también, un tercer elemento para el análisis de esta categoría de refugiado: la particularidad del grupo social. Si bien no estiba una definición en sentido estricto de este elemento; realiza un análisis en el caso en concreto. Para ello, debemos señalar que el recurso interpuesto es por ciudadanos guatemaltecos que consideraban que

por tener una situación económica acaudalada y de riqueza tenían un fundado temor de ser perseguidos por grupos de crimen organizado. Frente a ello, la BIA estableció que no cumplieran los requisitos de precedentes anteriores, los cuales desarrollamos en líneas anteriores. Ahora, señala que los términos “*wealthy*” y “*affluent*” (para referirse a la riqueza económica) son demasiado amorfos e indeterminados para poder establecer un punto de referencia para fijar la pertenencia a un determinado grupo social. Esto, lo realiza a través del siguiente razonamiento: si bien, se puede considerar que los ricos pueden estar limitados a un escalón alto en la jerarquía socioeconómica de la sociedad; no obstante, podría ampliarse la perspectiva e incluirse a propietarios de pequeñas empresas y personas con un estilo de vida generalmente cómodo en un país empobrecido. Entonces este concepto podría aplicarse al 1% de la población o al 20% de la misma. Estos términos para atribuir la pertenencia a un grupo social determinado serían excesivamente subjetivos, rudimentario y variable como para poder definir a un grupo social determinado (In re A-M-E & J-G-U-, Respondents, 2007, pág. 76). Por lo que podríamos entender que se considera a este elemento: la particularidad. Como una especie de consideración característica que nos permita determinar los límites conceptuales que abarcan la definición de un grupo social determinado.

Por su parte, el segundo enfoque, denominado como de *la percepción social*. Este, se fundamenta en el criterio de que si un grupo comparte o no una característica común que lo convierta un grupo que puede ser conocido o distintivo frente al resto de la sociedad en general (ACNUR, 2019, pág. 95) Este enfoque fue establecido en la jurisprudencia australiana por la *High Court of Australia* en el caso denominado *Applicant A* (Bagaric, Revisiting the Definition of Particular Social Group in the Refugee Convention & Increasing the Refugee Quota as a Means of Ameliorating the International Displaced Person's Crisis, 2017, pág. 164) En esta sentencia, se establece que la propia definición

de grupo social determinado, exige una particularidad que exige una percepción externa del grupo que la identifique como una unidad social; y, por ello se requiere una distinción social del grupo en razón de una característica, atributo, actividad, creencia, interés u objetivo que una a las personas en él (*A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*, 1997, pág. 28). El contraste con el enfoque anterior reside en que no se exige que la pertenencia a un grupo social determinado se sustente en una característica inmutable, de acuerdo al enfoque de la BIA que ya analizamos; sino, es un enfoque más amplio que exige que el grupo social determinado, sea visto de manera distintiva por el resto de la sociedad en general. Es decir, no se requiere un enfoque interno para definirse como tal; sino, uno externo. Por ello mismo, la *High Court of Australia* establece, en el precedente jurisprudencial prenombrado, que las personas asesinadas o robadas indiscriminadamente por las guerrillas no son un grupo social determinado (*A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*, 1997, pág. 28). Esto, toda vez que, al ser de manera indiscriminada, no existe este elemento externo de percepción en la sociedad en general.

Ahora, la percepción social de un grupo social determinada puede no ostentar las características distintivas de su grupo de manera pública; siendo suficiente que la sociedad en general esté consciente de las características o atributos que los unen e identifican como un grupo social determinado. A manera de ejemplo señala que los cristianos fueron un determinado grupo social, aunque se vieron obligados a practicar su religión en las catacumbas. Incluso, señala que ni siquiera es necesario que realmente tengan las características que se percibe que tienen (otra diferencia con el enfoque estadounidense), la Corte australiana considera que las brujas eran un grupo social determinado, aunque los atributos y las características que las identificaban como un grupo estaban basadas en fantasías y en creencias que no eran reales (*A and Another v Minister for Immigration*

and Ethnic Affairs and Another, 1997, pág. 29). Empero, como venimos sosteniendo, hemos podido identificar que lo importante como tal es la percepción social que se tenga del grupo, la cual puede ser real o no. Esto sucede porque la percepción social es extrínseca al grupo, es la sociedad como tal quien lo define, lo agrupa conceptualmente y lo diferencia del resto. Y esto puede suceder, como venimos señalando por características y atributos reales o imaginados por los miembros de la sociedad. Esto, a mi parecer tiene trascendental importancia, toda vez que permitiría proteger a personas que son perseguidas o temen ser perseguidas debido a prejuicios, ideas erróneas o causas de discriminación inexistentes; pero que pueden motivar a una persecución real.

Es importante destacar que la Corte considera que la persecución como tal no puede definir al grupo social determinado. Eso sí, puede servir para identificarlo o incluso para crear un grupo social determinado. La Corte realiza el siguiente ejemplo: los zurdos no son un grupo social determinado. Pero si un día fuesen perseguidos por el hecho de ser zurdos, ellos se convertirían en un grupo social determinado reconocible para la sociedad en la que viven. Esa persecución por ser zurdos habría de generar una percepción pública de que ellos serían un grupo social determinado. Pero, sería el atributo de ser zurdo y no los actos persecutorios que los identifiquen como un grupo social determinado. Para la Corte, el hecho que los actos de persecución permitan identificar o creen a un grupo social determinado, refuerza la idea de que la existencia del grupo depende de percepciones externas al mismo (A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another, 1997, pág. 28).

Analizar estos dos enfoques permite concluir que, en muchas ocasiones, estos pueden coincidir. Esto podría ser de esta manera debido a que los grupos sociales determinados, cuyos miembros son perseguidos por una característica inmutable o

fundamentalmente común, usualmente se suelen percibir como un grupo social distintivo en sus respectivas sociedades. Aun así, como hemos visto en líneas anteriores, los enfoques pueden también dar como resultado dos apreciaciones totalmente distintas, el ACNUR propone la posibilidad que el enfoque de la percepción social pueda permitir que una asociación que se fundamenta en una característica que no es ni inmutable ni relevante para la dignidad humana como la ocupación o la clase social sea reconocida como un grupo social determinado (ACNUR, 2019, pág. 95).

De esta última idea, cabe realizar unos pequeños ejercicios para identificar las discrepancias entre los dos enfoques, analizando los casos que hemos citado a lo largo de este apartado. En primer lugar, el enfoque de las características protegidas no consideraba a los guatemaltecos de posición económica elevada un grupo social determinado, al no poseer una característica inmutable o relevante para la dignidad humana que fuese socialmente visible y particular; empero el enfoque de la percepción social sí podría considerarlos como tal, debido a que los ricos, por la percepción social podrían agruparse debido a las características que la sociedad aprecia en ellos. En segundo lugar, los cristianos en la antigua Roma, existirían complicaciones al discutir sin hubiesen podido encajar dentro del enfoque de las características protegidas o no; pues, si bien ostentaban características inmutables y relevantes para la dignidad humana, no gozaban de visibilidad social por tener que realizar sus prácticas en las catacumbas buscando pasar desapercibidos y no estar en la vista del público- como se estableció en *Matter C-A*. Por último, el ejemplo que la Corte de Australia establece con respecto a que no es necesario que las características sean reales: las brujas. No podrían ser consideradas, a nuestro criterio, como un grupo social determinado de acuerdo al enfoque de categorías protegidas; esto es porque las categorías inmutables o relevantes que exige este enfoque no existen como tal.

Ante los vacíos de protección que podrían resultar de la aplicación de cada enfoque, el ACNUR considera que debería existir una conciliación entre los dos. Para así dar una cobertura de protección internacional más amplia para los refugiados. Siendo entonces, que este organismo propone su propia definición de lo que implica un grupo social determinado incorporando ambos enfoques: *“un determinado grupo social es un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos.”* (ACNUR, 2019, pág. 95) Entonces, para la determinación se analizará si el solicitante pertenece a un grupo con característica histórica e inmutable; o que se pueda cambiar, pero que ello atente contra la dignidad humana o la identidad de la persona. Y de no existir dicha característica, se ha de realizar un análisis exhaustivo respecto si se percibe o no a ese grupo como tal en una sociedad determinada. El ACNUR ejemplifica con el siguiente caso: poseer una tienda o participaren ciertas ocupaciones en una cierta sociedad, no evidencia una característica fundamental o inmutable; empero, si se podrían constituir en un grupo social determinadosi la sociedad en donde ellos están reconocidos los llegase a marginar debido a ello (ACNUR, 2019, pág. 95).

Esta definición del ACNUR, se desarrolla a través de una de las Directrices Sobre Protección Internacional. Concretamente, en la número 2, que busca ser una guía legal e interpretativa respecto al término de estudio en cuestión de este apartado. Esta directriz establece ciertas puntualizaciones relevantes que la pueden destacar de los enfoques anteriores, a pesar de conciliarlos, y que analizaremos a continuación. En primer lugar, no se requiere cohesión del grupo, por lo que el solicitante no debe demostrar que todos los miembros del grupo se reconozcan a sí mismos como tal. Es decir, el grupo no debe, de acuerdo al ACNUR, demostrar unidad; bastando que ostenten una característica en

común que pueda ser distintiva del grupo. En segundo lugar, no es relevante el tamaño del grupo social determinado para la determinación de la existencia del mismo. No importa si ese grupo es una mayoría o una minoría, y siendo irrelevante si la cifra de miembros es nimia o es masiva. El ACNUR usa de ejemplo a las mujeres, las cuales han sido reconocidas como un determinado grupo social en varias jurisdicciones. No obstante, no significa eso que todas y cada una de las mujeres de la humanidad puedan acceder a la condición de refugiado. Para ello ha de demostrar que el temor fundado de persecución se basa en su calidad de miembro de determinado grupo social. El último criterio interesante a traer a la palestra por parte del ACNUR es que cuando los riesgos de persecución devienen de agentes no estatales, se necesita un análisis respecto a la relación causal, en el que se puedan imputar los actos persecutorios a un agente no estatal por los motivos establecidos en la Convención y se evidencie la tolerancia de las autoridades para con esos actos, la negativa a proporcionar protección de los mismos o la incapacidad de hacerlo; estableciendo así la relación causal prenombrada. Asimismo, si el solicitante es incapaz de demostrar que daño o amenaza del agente privado está relacionado con los motivos de la Convención, pero el Estado no quiere o no puede dar protección en base a uno de los cinco motivos se puede entender que existe la relación causal prenombrada. Un ejemplo que cita el ACNUR son las mujeres que sufren abuso doméstico por parte de sus esposos (los cuales son agentes privados), pero no siempre se puede establecer que el abuso ocurre basado en su pertenencia a determinado grupo social. Empero, si el Estado no protege basado en uno de los cinco motivos, existe causa suficiente para que se le pueda reconocer como refugiadas. Esto porque el daño o el riesgo del mismo, causado por su esposo se basa en la falta de protección Estatal por un motivo contemplado en la Convención.

El ACNUR logra sintetizar estas ideas de la siguiente manera: *“la relación causal se puede dar: (1) donde existe un riesgo real de persecución por parte de un agente no*

estatal por razones relacionadas con uno de los motivos de la Convención, sea que la omisión por parte del Estado de brindar protección al solicitante esté relacionada o no con la Convención; o (2) cuando el riesgo de persecución por parte de un agente no estatal no esté relacionado con un motivo de la Convención, pero la incapacidad y renuencia del Estado de dar protección es por un motivo de la Convención.” (ACNUR, 2019, págs. 96-97)

2.2.3.3.5 Opiniones Políticas

Al igual que otros motivos que pueden motivar a los temores fundados de persecución, existe mucha ambigüedad respecto al contenido de este elemento para la definición de refugiado. En particular, este significado es extremadamente nebuloso y poco uniforme en su aproximación con respecto a su alcance (Bagaric, 2020, pág. 537). Durante nuestra investigación ha supuesto ser uno de los elementos más complicados de definir y de recopilar información.

Desde la óptica que hemos venido manejando a lo largo de este trabajo, deberíamos remitirnos a un Instrumento Internacional de Derechos Humanos de carácter Universal para poder encontrar el significado adecuado para este elemento. No obstante, nos hemos esforzado en buscar un instrumento internacional que nos pueda iluminar con respecto al alcance de este significado, y no hemos encontrado algo que pueda satisfacer las exigencias que requiere la investigación. Si bien en el Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace una expresa referencia a la opinión política, esta se realiza en el sentido de que el goce de los derechos y libertades consagrados en ese instrumento se garantiza, entre otras condiciones, sin distinción alguna con respecto de la

opinión política de una persona (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). Exactamente lo mismo ocurre en el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

Quizás, la respuesta a la falta de tratamiento internacional en específico con respecto a la opinión política se deba a que se le puede llegar a considerar parte del derecho a la libertad de expresión y de asociación. Esta conclusión la hemos podido colegir de los documentos preparatorios y de los *drafts* de la Convención. Las referencias en estos documentos indican que la intención de los plenipotenciarios al redactar la Convención fue proteger a los diplomáticos o funcionarios gubernamentales expulsados de sus labores, personas que pertenecieran a partidos políticos, que fuesen proscritos o, a personas que huyeran de revoluciones. Siendo entonces que la protección que otorga la Convención no debería ser restringida hacia personas con asociación a un partido político o adheridos a una ideología política formal (Bagaric, 2020, pág. 537).

Ante esta situación, hemos de remitirnos a lo que intenta orientar el ACNUR a través de su Manual de Procedimientos, para intentar encontrar de alguna manera sustento suficiente para entender esta categoría. Este documento, aunque no es legalmente vinculante para los Estados, esgrime varios puntos interesantes que analizaremos a continuación. En primer lugar, se exige que estas opiniones de carácter político no sean toleradas por las autoridades que ejercen el poder público (sea un gobierno o un sector de la sociedad), toda vez que suponen una crítica de su política o métodos; siendo insuficiente que solo sean diferentes a las del poder en turno. Estas opiniones deben ser conocidas por la autoridad, para que exista la persecución o el miedo de la misma. Empero de ello, el ACNUR también reconoce que cabe la posibilidad de que no se hayan expresado; no obstante, se pueda presumir que, por la firmeza de las convicciones, que

mantiene el solicitante, las ha de expresar tarde o temprano, y por ello se puede entender que tiene temores fundando de ser perseguidos por este motivo. Es por ello que, para el ACNUR, el solicitante no debe demostrar que las autoridades conocen sus opiniones, bien pudo no haberlas expresado; por ello mismo se niega a volver o a acogerse a la protección del país de origen. Es por ello, que resulta menester realizar un análisis de qué consecuencias tendría el manifestante si mantiene determinada actitud política en su país de origen (ACNUR, 2019, págs. 24-25). Estos criterios también son consagrados en las directrices sobre protección internacional con respecto a la persecución por motivos de género (ACNUR, 2019, pág. 89).

No obstante, del aporte del ACNUR, no establece una definición clara de qué es una opinión política. Ante ello, resulta interesante remitirse a la Directrices de Michigan sobre el Riesgo por Razones de Opiniones Políticas. Que si bien, no tiene validez legal alguna, este documento establece ciertos lineamientos que llegaron de consuno de varios académicos importantes del *Refugee Law* que expusieron sus investigaciones y debatieron en el Séptimo Coloquio sobre los Retos de Derecho Internacional de Refugiados en Marzo de 2015 en la Universidad de Michigan (The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion, 2015, pág. 504). Este documento establece las siguientes directrices: se debe tener evidencia de que existe como tal la opinión. Esta opinión debe ser una postura o elección consciente, esta puede ser expresada o mantenida sin expresarse; incluso puede ser atribuida (The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion, 2015, pág. 505).

También esa opinión tiene que ser política, y para entender algo como una política ha de versar sobre la naturaleza, las políticas o prácticas del Estado o de una entidad que tenga la capacidad, legitimidad o que pueda ejercer poder social o autoridad; en lo que respecta a entidades no estatales el poder social o la autoridad a de ser ejercido de facto

sean o no institucionalizadas, formalizadas o no. Para ser política, y a diferencia de lo que establece el ACNUR, no necesita ser opositora para ser considerada política. Con respecto a la opinión política como tal, no importa si promueve el interés propio del solicitante o si surge de, o está asociado con el empleo, profesión u otra función social del solicitante; aunque debería implicar asuntos que tengan alcance social o colectivo de un impacto mayor al individual. Cabe destacar que el significado de opinión política, que establece el documento, no debe verse limitado por una comprensión del término “política”. Esta categoría de motivo para un temor de persecución fundado, exige que el riesgo de ser perseguido mantenga un nexo causal con la opinión política del solicitante de refugio (The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion, 2015, pág. 505).

Los criterios expresados en líneas anteriores parecen alineados con los del académico Goodwin-Gill, que incluso ha sido recogido por la Corte Suprema de Canadá. Él realiza una interpretación de la expresión “opiniones políticas”, la cual ha sido recogida por Bagaric: Se debe entender en el sentido amplio para incorporar, en la medida de las limitaciones sustantivas del actual desarrollo general en materia de Derechos Humanos, cualquier opinión sobre cualquier asunto en el cual la maquinaria del Estado, gobierno y política pueda estar involucrada (Bagaric, 2020, pág. 539).

Y es que, precisamente en los países con derecho consuetudinario de tradición anglosajona es donde más se puede evidenciar el desarrollo de este concepto como tal, a través del *case law*. Empero de ello, ha contribuido poco a la unificación de criterios al respecto; esto, debido a la pluralidad de enfoques que se han establecido a través de las distintas líneas jurisprudenciales nacionales (Bagaric, 2020, pág. 540). Hathaway y Foster recogen varios actos que han sido interpretados como manifestaciones de opinión política, entre ellos: las declaraciones sobre la distribución injusta de alimentos en Irak; una acusación pública de ineptitud judicial cuando tal conducta fue considerada contraria al

Islam; los intentos de un alfabetizador guatemalteco de educar a la población; la preparación de un agente cingalés para hacer negocios con clientes tamiles; el suministro de servicios comerciales a instituciones gubernamentales y militares; el empleo – en el sentido de trabajo- de figuras políticas, incluido el gobierno; la defensa real, atribuida o implícita de Derechos Humanos, incluidos los derechos laborales; realizar trabajo comunitario; la desertión de la KGB, la salida o estancia ilegal en el extranjero; la presentación (fallida) de una solicitud de estatuto de refugiado en el extranjero; la infracción de una ley penal políticamente motivada; la negativa a declarar una opinión política, o dicho de otra manera, la posición de neutralidad, dando lugar a la atribución de una opinión política (Hathaway & Foster, 2014, págs. 413-415).

Los Estados Unidos, a través de la BIA y las Cortes – como analizamos en el punto anterior- ha originado diferentes y divergentes aproximaciones a este concepto a través de su jurisprudencia (Bagaric, 2020, pág. 543). A continuación analizaremos algunos de ellos para intentar identificar el contenido que le da el Derechos estadounidense a esta categoría. Por ejemplo, reconoce que cuando se involucra la expresión abierta de una opinión vinculada a un partido político o una ideología formal. Tal como podría ser el caso de una opinión política evidenciada a través de la afiliación a una organización, la asociación con un partido disidente y organizaciones relacionadas, organizaciones que promueven derechos sociales, culturales, económicos o políticos, como podrían ser los sindicatos. En el caso *SHARMA v. c H. HOLDER* se pudo establecer cómo la oposición a los maositas y la pertenencia a un grupo opositor denominado NSU constituía un motivo de persecución política por opiniones políticas de acuerdo a la Convención. En el caso *IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS* se habla sobre guerrillas, y la neutralidad frente a los bandos confrontados, rehusándose a pelear por ellos, como una opinión política que puede ser motivo de persecución. En el caso

SOBALEVA and Alexandru Potorac v. HOLDER, Jr. se conoce el caso de Sobaleva, una persona en Bielorusia que pertenecía a un grupo denominado *Malady Front*, una organización juvenil opuesta al autoritario líder estatal Alexander Lukashenko; esta agrupación fue perseguida e incluso apresaron a su líder Alyaksandr Kazulin; estableciendo el criterio que la pertenencia a una agrupación de este estilo podría justificar los motivos que estudiamos en este apartado (Khagendra SHARMA v. Eric H. HOLDER, 2013) (IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS, 1992) (Katsiaryna SOBALEVA and Alexandru Potorac v. Eric HOLDER, Jr., 2014). Por último, cabe destacar que en el caso *IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS*, se establece que debe existir un nexo causal entre la atribución de la opinión política y la persecución (IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS, 1992).

Otro sistema jurídico que analiza este particular es el canadiense. El estandarte del desarrollo de esta temática en ese ordenamiento jurídico es el caso *Canada (Attorney-General) v. Ward* (Bagaric, 2020, pág. 548). El señor Ward había sido miembro del Ejército Nacional de Liberación Irlandés, organización paramilitar que buscaba liberar a Irlanda del Norte del dominio británico. Él custodió a rehenes tomados por esta organización, pero los dejó escapar al conocer que iban a ser ejecutados. Razón por la que fue detenido, torturado y sentenciado a muerte; escaparía y buscaría protección en la policía irlandesa; pero fue apresado y sentenciado por sus vínculos con la toma de rehenes prenombrada. Luego se mudó a Canadá y solicitó el reconocimiento de su calidad de refugiado (Macklin, 1994, pág. 363). En este caso, la Corte Suprema de Canadá considera que la interpretación de opinión política debe ser entendida como lo expresa Goodwin-Gill – y lo citamos en líneas anteriores- como: una opinión sobre cualquier asunto en el

cual la maquinaria del Estado, gobierno y política pueda estar involucrada (Ward v. The Attorney General of Canada, 1993, pág. 9). Se establece entonces que estaba siendo perseguido por el Ejército Nacional de Liberación Irlandés debido a que su opinión política de matar rehenes inocentes era inaceptable para conseguir un cambio político, manifestando esa opinión al dejar a los rehenes escapar (Ward v. The Attorney General of Canada, 1993, págs. 10-11).

Y, aunque en principio esta opinión pueda no parecer política, es porque la Corte ha tomado una perspectiva amplia del significado de opinión política estableciendo que, la renuencia en actuar de acuerdo a la forma requerida u ordenada, incluso si no existe un desacuerdo en los valores de la organización, puede considerarse una opinión política. Asimismo, no es necesario que se mantenga una relación directa con una entidad estatal; sino, que se puede incluir a entidades que están involucradas en intentar dar forma a las políticas y a las prácticas de un Estado. En el caso de que una opinión sea atribuida al solicitante, no se debe establecer como punto de referencia las opiniones expresas o implícitas del solicitante; sino las que se encuentran presentes desde la óptica del perseguidor, incluso si está equivocado sobre la opinión que cree que el solicitante ostenta, siempre y cuando sea de naturaleza política. Y, a diferencia del caso de *IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS*, la Corte Suprema de Canadá no requirió al solicitante que establezca un nexo causal entre la opinión política que le había sido atribuida y la persecución (Bagaric, 2020, pág. 550).

2.2.3.4 Se encuentre fuera del país de su nacionalidad

Para contextualizar el término nacionalidad en este elemento debemos entenderlo como “ciudadanía” (ACNUR, 2019, pág. 25). En términos del Niboyet, quien es citado

por el Dr. Hernán Coello García: “un vínculo político y jurídico que relaciona a una persona con un Estado.” (Coello García, 2004, pág. 193) Por su parte, el profesor Espinar Vicente establece que la noción de nacionalidad puede tener algunas nociones, algunas ajenas al Estado y más cercanas a un sentimiento de pertenencia a una colectividad basados en un origen común, una lengua y tradición compartidas. Pero, por otro lado- y esta es la concepción que nos interesa para este trabajo- se le pueden considerar en otra dimensión más cercana al Estado: un vehículo que liga a cada individuo con un determinado Estado (Espinar Vicente, 2008, pág. 14). Podemos concluir entonces, a nuestro entender, que la nacionalidad constituye una ligadura entre una persona y un Estado, permitiendo así gozar de ciertos derechos políticos y civiles.

Ahora, tenemos que entender que la competencia territorial de un Estado es el poder que éste ejerce con respecto de las personas que habitan en su territorio, las cosas que en él se encuentran y los hechos que allí ocurren (Casanovas & Rodrigo, 2015, pág. 249). Es por ello mismo que, mientras una persona se encuentre en su país de nacionalidad; o, en caso de no tener nacionalidad y se encuentre en el país de su residencia habitual⁷, la idea de la protección internacional no puede entrar en juego. Esto, porque todavía se encuentra bajo la jurisdicción territorial de su país de origen o de residencia habitual. Esta disposición permite que se respete la soberanía y la competencia territorial del Estado de origen o residencia habitual (ACNUR, 2019, pág. 25) (Larenas Serrano, 1993, pág. 27). A nuestro entender, es el Estado de origen o de residencia habitual quien debe otorgar protección a los individuos que se encuentran en su territorio; ya sea por el vínculo jurídico y político de nacionalidad, o porque hay personas que se encuentran residiendo en su territorio. Ahora, si- como veremos más adelante- el Estado falla en

⁷ Si bien, este punto será desarrollado más adelante, se necesita entender que tiene un alcance similar al que nos encontramos tratando en este momento; únicamente difiere en el caso de que las personas no tienen nacionalidad; empero por la redacción de la Convención y para evitar confusiones, tendrá un tratamiento separado, tal como lo hace también el ACNUR. Por eso, durante este apartado nos referiremos levemente a este punto para desarrollarlo a posteriori.

brindar esa protección, es cuando se activa la protección internacional. Pero para que esta protección pueda llegar a cobijar al refugiado, éste debe, de manera *sine que non* encontrarse fuera de dicho país (ACNUR, 2019, pág. 25) (Larenas Serrano, 1993, pág. 27). Antes esto, Larenas Serrano considera que independientemente de cualquier vínculo jurídico originado con la nacionalidad o la residencia en un Estado, los seres humanos tienen un Derecho a ser protegidos. Y la protección internacional sería un Derecho autónomo e independiente pues no se relaciona condición alguna por ningún Estado (Larenas Serrano, 1993, pág. 28). Bajo este razonamiento, a nuestro criterio podríamos esbozar que existe un Derecho: ser protegido por el Estado con el que se mantiene un vínculo jurídico de nacionalidad o de residencia habitual, lo cual constituye una obligación para este. En caso de, por las circunstancias que analizaremos, el Estado falle en prestar esta protección, le subroga en la obligación de proteger, a toda la comunidad internacional, y se radica en el Estado donde se realice la solicitud de reconocimiento de refugio para el ejercicio de este Derecho. Eso sí, todo esto de manera subsidiaria.

Ahora, el ACNUR emite una serie de directrices a tener en cuenta con respecto a esta cláusula de inclusión. En primer lugar, los temores de ser perseguido no siempre pueden referirse a la totalidad del territorio nacional del Estado con el cual el solicitante de refugio mantiene un vínculo jurídico. Es así como el ACNUR ilustra con el caso de una guerra civil, persecución de un grupo étnico o nacional que pueda tener lugar en una parte específica del país. Pero no se ha de excluir al refugiado solo porque “podía haber buscado refugio en otra parte del mismo país”, esto claro, si no hubiese resultado razonable. Asimismo, señala que la nacionalidad de una persona puede probarse de diferentes modos, como puede ser con un pasaporte nacional que crea una presunción de hecho de que el titular es nacional del país que ha expedido dicho pasaporte. No obstante,

si alguien posee un pasaporte, pero afirma que no es nacional del país que lo ha expedido, debe de probar dicha afirmación; y si no puede, incluso se podría recurrir a obtener afirmación de la autoridad que lo expidió; si esta autoridad no responde, entonces queda en las manos del examinador valorar sobre la credibilidad de la afirmación, en relación con todos los demás elementos de la declaración para la solicitud de reconocimiento de refugio (ACNUR, 2019, págs. 25-26).

Por último, tienen lugar los refugiados *sur place* o *in situ*, son aquellas personas que salieron de su país sin ser refugiados. No obstante, la condición de refugiado les sobreviene, es decir, estando en el extranjero, y a causa de situaciones posteriores a su salida, no pueden regresar al país y es entonces que se convierten en refugiados. Estos se amparan por la Convención; esto, porque solo necesita que estén fuera del Estado de acuerdo al tenor literal de la misma (Pérez Barahona, 2003, pág. 240).

2.2.3.5 Y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del tal país.

Este requisito se refiere a las personas que tienen una nacionalidad- ya analizaremos qué sucede con quienes no tienen una. - Ahora, cabe indicar que tanto si no puede, como si no quiere- a causa de los temores fundados de persecución- un refugiado es una persona que se encuentra desprotegida. En el supuesto que el refugiado no pueda acogerse a la protección, significa que existen escenarios que son extraños a su querer. Los escenarios en los que puede ocurrir esto son aquellos en los que su país se vea imposibilitado de prestar protección, o lo haga de manera ineficaz como, por ejemplo, una guerra civil o disturbios de grave conmoción social; o simplemente que el Estado se niegue a brindarle protección al solicitante confirmando o reforzando los temores de ser

perseguido que alberga el solicitante, o incluso pudiendo ser un acto persecutorio (ACNUR, 2019, págs. 26-27).

Por otro lado, el otro supuesto que prevé la Convención es que, debido a dichos temores, el solicitante no quiere acogerse a la protección del país. Esto sería entonces, una situación donde el propio refugiado se niega a recibir protección por parte de las autoridades de su país de nacionalidad, debido a que ostenta unos temores fundados de persecución. Empero de ello, si una persona puede recurrir a la protección de su país de nacionalidad y no tiene motivos basados en los fundados temores de persecución para ser renuente a la misma, esa persona no necesita protección internacional como tal y no es un refugiado (ACNUR, 2019, pág. 27).

Como hemos podido observar en este requisito, lo fundamental es que exista una situación de desprotección en la que se encuentre el refugiado; sea por situaciones ajenas a su voluntad o porque no quiere acogerse a la protección del país de su nacionalidad porque tiene motivos justificados acorde a la Convención. Ahora, Pérez Barahona analiza que la condición que estamos estudiando presenta dos elementos: uno objetivo y otro que es de índole subjetivo. Como veníamos comentando de acuerdo al ACNUR, en el elemento objetivo se hace referencia a que los hechos que impiden que el solicitante se acoja a la protección del Estado del que es nacional son ajenos a su voluntad y prescinden de él como individuo, escapando de su subjetividad como individuo. Este elemento tiene que ver más con la realidad de los hechos que con otra cosa. Mientras, que el solicitante no quiera acogerse a la protección que otorga el Estado de origen nacional, por tener temores fundados de ser perseguido por los motivos establecidos por la Convención, es una cuestión bastante subjetiva y supone un aspecto de carácter probatorio problemático para el examinador (Pérez Barahona, 2003, pág. 240).

2.2.3.6 O que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, nopueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él

Este elemento se refiere al caso de los apátridas, siendo el equivalente a la cláusula de las personas que tienen una nacionalidad- como en su momento hicimos leve referencia. Como podemos ver aquí se sustituyen las dos cláusulas que analizamos con anterioridad. Cabe destacar que no todo apátrida es refugiado, debe encontrarse fuera del país donde tenía la residencia habitual por acontecimientos que le generen un temor fundado de persecución por los motivos previstos por la Convención; o, que, a causa de los temores mentados, no quiera volver a su país de residencia habitual anterior. Si no se cumple con estos presupuestos, el apátrida no es refugiado; y deberá someterse a otros regímenes del Derecho Internacional para buscar asistencia. Una cuestión interesante a traer a colación, es que un apátrida pudo haber tenido la residencia habitual en más de un país y puede temer ser perseguido fundadamente por los motivos estipulados en la Convención en más de uno, también. La Convención no exige que se satisfagan los criterios referidos en todos los países, por lo que con uno o más bastaría, según el ACNUR. Además, detalla que el apátrida es refugiado en relación al país con el que antes tenía su residencia habitual, un cambio ulterior de país no afectaría su condición de refugiado (ACNUR, 2019, pág. 27). Sin embargo, a nuestro entender, esta afirmación del ACNUR resulta contraria al texto de la Convención y a sus propias directrices, toda vez que si es que tuviese la residencia en más de un país y no en todos cubriese los requisitos precitados, resultaría lógico que se acoja a la protección de los otros países donde no tiene temores fundados de ser perseguido; o, en caso de cambiar de país, su condición también pueda cambiar. No obstante, quizás se pueda deber a la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los apátridas; no hemos encontrado información que pueda solventar esta duda.

2.2.3.7 Nacionalidad doble o múltiple

La Convención reconoce que pueden existir personas con más de una nacionalidad. Para estas, se las excluye de la definición de refugiado porque pueden acogerse, a al menos una de las jurisdicciones de los países en los que son nacionales para que les brinden protección. Esto en virtud de que la protección nacional, si se puede recurrir a ella, tiene prioridad frente a la protección internacional. Esto, a no ser que exista ineficacia o denegación de protección de un país en el que no albergue temores fundados de ser perseguido por los motivos de la convención (ACNUR, 2019, págs. 27-28).

2.2.4 Cláusulas de Cesación

Habiendo analizado las cláusulas de inclusión, podemos evidenciar quién es un refugiado. Ahora, corresponde analizar quien, siendo un refugiado, deja de serlo. Los motivos prescritos en el Artículo 1(C) de la Convención son conocidos como *cláusulas de cesación*. Esto ocurre debido a que, desde la concepción de la Convención, se esperaba que la condición de refugiado sea de carácter temporal (Bettinson, 2013, pág. 74). Antes de analizar las causas de cesación del estatuto de refugiado, como hemos de hacer en breve, cabe destacar lo siguiente: todas ellas coinciden en que el goce de protección nacional (del país de nacionalidad del solicitante, o de residencia habitual para las personas que no tengan nacionalidad) es preferida frente a la protección internacional. Esta última, suple la carencia de protección nacional; no obstante, una vez se readquiere la protección nacional, la internacional ha de cesar (Galindo, 1992, pág. 71).

El ACNUR, a través del Manual, que hemos citado en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo, y a la *Directriz sobre Protección Internacional N°3: Cesación de la Condición de Refugiado bajo el Artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el*

Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de desaparición de las circunstancias) establecen ciertas consideraciones generales para las cláusulas de cesación que resulta útil tener en cuenta. En primer lugar, en el Manual prenombrado, se expresa el siguiente criterio que concurre con el referido en el párrafo anterior por parte del profesor Francisco Galindo, las cláusulas de cesación, de acuerdo a este Organismo, se basan en la idea de que no se debe brindar protección internacional a una persona cuando no hay necesidad ni justificación. Si bien, se ha esgrimido que el carácter del estatuto de refugiado es temporal, el ACNUR manifiesta que una vez determinada la condición de refugiado de una persona, esta habría de conservarlo siempre y cuando no se encuentre comprendida en alguna de las cláusulas de cesación (ACNUR, 2019, pág. 29). Esta situación, a nuestro criterio, no supone una contradicción con el carácter temporal del estatuto de refugiado, pues implícitamente se reconoce que no es permanente, únicamente mientras las circunstancias perduren. Adicionalmente, y considerando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas refugiadas, les proporciona una garantía de seguridad de que su condición no será revisada constantemente, desde una óptica transitoria (y no una que analice a profundidad las situaciones fundamentales) de las circunstancias de su país de origen (ACNUR, 2019, pág. 29).

Por otra parte, el propio ACNUR, en el documento *Directrices sobre Protección Internacional N°3: Cesación de la Condición de Refugiado bajo el Artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de desaparición de las circunstancias)* establece un criterio que comulga con lo expresado en el párrafo anterior: una vez se reconoce la situación de refugiado, esta perdura, a no ser que se encuentre dentro de los términos de las cláusulas de cesación o que su estatuto sea cancelado o revocado. Estas dos últimas situaciones no se mencionaron en el párrafo anterior. Es entonces, importante explicar cuál es la diferencia de estos casos con la

cesación. En primer lugar, la cancelación se sustenta en que la determinación de refugiado de una persona, desde el primer momento, debió haber sido negada; por ejemplo, en una situación donde los hechos narrados fueron inexactos y no permitieron evidenciar que debía aplicarse una cláusula de exclusión. En segundo lugar, la revocación puede darse cuando un refugiado, ya reconocido, participa en conductas que se encuentran comprendidas en las cláusulas de exclusión, concretamente en las contempladas en los literales (a) y (c) del Artículo 1 F. Cabe además destacar, que según este documento los motivos de cesación en la Convención son tasados y vedados, no pueden existir otros motivos que puedan hacer concluir y acreditar que ya no se necesita protección internacional para una persona reconocida como refugiado (ACNUR, 2019, pág. 100). Ahora, citaremos la disposición en la que se encuentran estibadas las condiciones para que pueda cesar el estatuto de refugiado. Esto lo encontraremos en los distintos párrafos de la sección C del Artículo 1 de la Convención, que textualmente estipula:

“C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o*
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o*
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o*
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o*

5) *Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.*

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores. Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.” (Naciones Unidas, 1951)

En estas disposiciones podemos evidenciar que estas causas se clasifican en dos conjuntos: el primero, en el que se encuentran las cuatro primeras causales, se refiere a que el estatuto de refugiado se puede perder por circunstancias y decisiones de los refugiados; mientras, por el otro lado, la pérdida del estatuto de refugiado se debe a situaciones que han variado en el país de origen y se estipula en las dos últimas cláusulas (Bettinson, 2013, pág. 74) (ACNUR, 2019, pág. 29).

2.2.4.1 Acogerse de nuevo voluntariamente a la protección nacional

Puede entenderse también como repatriación voluntaria (Bettinson, 2013, pág. 74). Siendo así que el refugiado que se acoge voluntariamente a la protección nacional del país de origen ya no requiere protección internacional alguna. Toda vez que admite que ya no se encuentra en una situación en la que no pueda o no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad. En esta cláusula, de acuerdo al ACNUR se pueden evidenciar tres requisitos: i) voluntariedad: el refugiado debe hacerlo por su propia voluntad, es decir, no puede ser obligado por alguien más a hacerlo; ii) intención: el refugiado debe tener como designio el acogerse de nuevo a la protección nacional de su país de origen; iii) efectos: el refugiado debe obtener realmente la protección nacional del país de origen (ACNUR, 2019, pág. 30). Si estos tres elementos no confluyen, esta cláusula no puede entenderse como aplicada. Para evidenciar estos supuestos se establecen situaciones variopintas de la siguiente manera: por ejemplo, que le ordenen acogerse a la protección de su país de origen no puede activar esta cláusula, porque no es voluntario. Asimismo, si se ve obligado por las circunstancias a realizar un trámite en el país de origen, como podría ser un divorcio, no se entiende que voluntariamente esté buscando su protección. Pero por su parte, la petición y obtención de un pasaporte nacional o su renovación podría permitir presumir la intención de acogerse a la protección nacional, salvo prueba en contrario (Pérez Barahona, 2003, pág. 242).

2.2.4.2 Recobrar voluntariamente la nacionalidad

Esta cláusula se puede explicar en que, si una persona que había perdido la nacionalidad del país, en el que se había reconocido que tenía temores fundados de

persecución por los motivos estipulados por la Convención, pierde su condición de refugiado si recobra de manera voluntaria la precitada nacionalidad. Ahora, como en el punto anterior esa recuperación ha de ser voluntaria, es decir por propio querer del refugiado; las concesiones legales o administrativas que prescinde de la voluntad del refugiado no activan esta cláusula; salvo que exista una aceptación expresa o tácita (ACNUR, 2019, pág. 31). En este caso debemos valorar las circunstancias de la recuperación de la nacionalidad, si una persona la recupera y no la ejerce no por ello deja de ser refugiado. Es importante valorar si existe voluntad de regresar a ese país y que el refugiado perciba que no va a ser perseguido o correr riesgo de serlo si regresa a ese Estado (Pérez Barahona, 2003, pág. 242).

Entonces, podemos entender que el sentido en el que la disposición está redactada, el acto individual del refugiado es que activa la cesación; no la disposición oficial del Estado que le devuelve la nacionalidad. El profesor Galindo Vélez estima que el motivo de la presencia de esta cláusula es la antigua tesis de que ser refugiado implicaba perder la nacionalidad y convertirse en un apátrida *de facto* (Galindo Vélez, 2001, págs. 72). No obstante, esa creencia ha sido superada, y en la actualidad no cuenta con mucho apoyo debido a que se entiende que la condición de refugiado implica una suspensión de los vínculos entre el individuo y su Estado de origen, que no lo protege, por lo que incluso decisiones Estatales de disponer la privación de nacionalidad del refugiado no tendrían efecto jurídico. Y normalmente, que un Estado le retire la nacionalidad a una persona puede tener como trasfondo situaciones que justifiquen los elementos para que una persona pueda ser considerada refugiado. Es evidente que una persona que ha sido privada de su nacionalidad no goza de la protección de ese país (Galindo Vélez, 2001, págs. 72-73).

2.2.4.3 Adquirir una nueva nacionalidad

Esta cláusula establece que una persona deja de ser un refugiado cuando adquiere la nacionalidad de otro país, siempre y cuando la nueva nacionalidad esté aparejada con que le sea otorgada la protección nacional de ese país. Eso sucede, porque la cláusula prescribe que se adquiriera una nueva nacionalidad; entonces, utiliza la conjunción copulativa “y”, lo que significa que une dos elementos en la oración. Siendo entonces una exigencia para que opere la cláusula de cesación, que, a más de obtener una nueva nacionalidad, disfrute de la protección del país de esa nacionalidad.

El ACNUR aclara que trae a la palestra dos casos y establece su respectivo tratamiento jurídico: el primero, si un refugiado que adquiere una nueva nacionalidad, y posteriormente alega fundados temores de persecución por los motivos de la Convención en el país de su nueva nacionalidad. En este caso, dice el organismo, se crea una situación totalmente distinta a la anterior; su antigua condición de refugiado ya no existe, se debe determinar, de ser procedente, conforme al país de su nueva nacionalidad. El segundo, de un refugiado cuyo estatuto ha cesado por adquirir una nueva nacionalidad; y pierde esta nueva nacionalidad. En ese caso, a causa de esa pérdida se puede restablecer su condición de refugiado (ACNUR, 2019, pág. 32). Este último presupuesto nos hace colegir que la cesación no tiene carácter definitivo si las circunstancias que motivan su aplicación desaparecen. Empero, no hemos encontrado información alguna al respecto.

2.2.4.4 Establecerse voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida

Esta cláusula expresa que, si el refugiado se establece voluntariamente, en el país de su nacionalidad o donde tenía su residencia habitual, con el objetivo de residir de

manera permanente en él, se aplica la cláusula (ACNUR, 2019, pág. 32). Es menester recalcar que, voluntariamente debe establecerse en el país; no basta un simple viaje o una visita temporal (Pérez Barahona, 2003, pág. 242).

Adicionalmente, de la redacción de la cláusula puede entenderse que, si el refugiado se establece con ánimo de residencia permanente en un territorio estatal ajeno al que le acogió como refugiado, también operaría esta cláusula. Eso sería porque voluntariamente desearía la protección que le brinda el Estado que lo acogió como refugiado y se estableció en otro. El motivo de esto, según nuestra opinión, es que el refugio es una institución que obliga a la comunidad internacional a brindar protección internacional cuando la protección nacional de un Estado falla. Si un refugiado ha conseguido que se reconozca su estatus en un Estado, es porque necesita de manera urgente esa protección, toda vez que mantiene temores fundados de ser perseguido en el territorio de su Estado de nacionalidad o de residencia habitual. Si después de haber conseguido la protección internacional, por parte del Estado receptor, lo abandona y se establece en otro, está renunciando a la protección que le da el Estado receptor. La protección internacional es excepcional, constituye un mecanismo de *ultima ratio* frente a la falta de protección del Estado de origen. Si una persona que se acogió a un mecanismo tan extraordinario prescinde de él voluntariamente, se entiende que ya no mantiene los temores intensos y de atención urgente que lo convierten en refugiado. Esto, porque no se ve obligada a dejar esta protección; sino consiente en hacerlo. Surge la duda de si en ese tercer Estado podría solicitar que se le reconozca como refugiado; no hemos encontrado información concluyente del tema, y suponemos que, si puede acreditar que los temores fundados permanecen, en virtud del *principio de no devolución* no se le podría obligar a volver a un Estado donde se encuentra en peligro su vida o su libertad. Entonces, sí podría solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado; y, la cesación aplicaría

para el Estado receptor anterior: este ya no tendría que protegerlo más; y la comunidad internacional tampoco, a no ser que logre acreditar los elementos para el reconocimiento de refugiado en el nuevo país receptor. Esto lo concluimos, toda vez que como expresamos anteriormente, la cesación del estatuto de refugiado no parece ser definitiva.

2.2.4.5 Desaparición de las circunstancias que motivaron la obtención del refugio, en el caso de las personas con nacionalidad.

Es importante destacar que esta cláusula solo aplica a las personas con nacionalidad; al haber desaparecido las circunstancias que le motivaron a solicitar refugio, y ya no poder seguir negándose a obtener la protección nacional del país del cual es nacional, opera la cesación. El ACNUR reconoce a las circunstancias referidas como cambios fundamentales ocurridos en el país de origen que permiten suponer que las causas que motivaron los fundados temores de persecución se han esfumado (ACNUR, 2019, pág. 32). Es decir, cambios pequeños no son suficientes para que esta cláusula se aplique; no pueden ser transitorios, deben ser radicales. Diversas situaciones podrían motivar la aplicación de esta cláusula, entre ellas podríamos ejemplificar el caso de un país que pasa de tener un régimen dictatorial a uno democrático en el que se puede suponer que el refugiado no ha de ser perseguido (Pérez Barahona, 2003, pág. 242).

2.2.4.6 Desaparición de los motivos para obtener la condición de refugiado en el caso de los apátridas.

Esta última cláusula resulta idéntica a la anterior; salvo la excepción de que esta se aplica para los apátridas con respecto al país en el mantenían su residencia habitual. Por lo que los mismos criterios respecto a la cláusula anterior son aplicables.

La cuestión en la que el ACNUR hace énfasis es que una persona debe estar en

condiciones de volver al país de origen; y, en el caso de un apátrida, por la naturaleza de su condición, no siempre es posible (ACNUR, 2019, pág. 33).

2.2.4.6.1 Directrices del ACNUR respecto a las cláusulas de cesación respecto al cambio de circunstancias que motivaron al refugio (5) y (6)

Al principio las cláusulas de cesación se usaban de una manera muy poco frecuente. Pero en vista de que se incrementó el interés en cuanto al estudio y aplicación de estas cláusulas, el ACNUR estableció directrices específicas al respecto (Bettinson, 2013, pág. 76). El ACNUR emite estas directrices en el documento: *Directrices sobre Protección Internacional N.º 3: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1c (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugio (Las cláusulas de “desaparición de las circunstancias”)* Estas directrices hacen hincapié en que las soluciones deben ser profundas y duraderas y que esto se debe evaluar antes de aplicar la cesación; esto, porque de no ser así podría implicar que los refugiados regresen a un entorno volátil y que el propio regreso pudiese causar una nueva inestabilidad que derive en futuros flujos de refugiados. Tener estas consideraciones reviste de especial importancia debido a que la aplicación de estas cláusulas de cesación no requiere del consentimiento o de un acto voluntario por parte del refugiado, razón por la que una prematura o insuficientemente motivada aplicación de la cesación podría tener graves consecuencias para los refugiados. Por ello es menester que la aplicación de estas cláusulas sea restrictiva y que se garanticen procedimientos justos, claros y transparentes para determinar una cesación (ACNUR, 2019, pág. 101).

Con respecto a la evaluación de la desaparición de las circunstancias de origen se exige que se pueda verificar de manera objetiva y verificable que la situación que conllevó la concesión del reconocimiento de refugiado ya no existe más. Siendo estos cambios

fundamentales y de carácter duradero y estable. Se debe entender como *fundamental*, un cambio que resuelve las causas de desplazamiento que motivo al reconocimiento del estatuto de refugiado. Por su parte la naturaleza *duradera y estable* de los cambios se refiere a que puedan consolidarse con el paso del tiempo para generar una reconstrucción nacional que pueda perdurar en el tiempo. Ciertos cambios pueden consolidarse en un período corto de tiempo como procesos constitucionales pacíficos; otros, como cambios violentos como el derrocamiento de un régimen se puede requerir un período de tiempo más largo (ACNUR, 2019, pág. 102).

2.2.4.6.2 Exclusión de la cesación de las cláusulas 5 y 6

Con respecto a las dos últimas cláusulas, cabe aclarar que existe una excepción para la cesación de los refugiados. Esto ocurre en la cláusula 5 y en la 6. Se prevé que, aunque las circunstancias hayan cambiado, si se encuentran en el párrafo 1 de la sección A, pueden invocar razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores para evitar acogerse a la protección de su país de nacionalidad o de residencia habitual. Siendo evidente, que la Convención limita el alcance de esta excepción a los denominados refugiados estatutarios; que, por razones de tiempo bastante evidentes, resultan poco comunes en la actualidad. Y teniendo en cuenta que el Protocolo de 1967 eliminó la restricción temporal de la definición de refugiado, por extensión, y ya que se refiere al párrafo 1 de la sección A, la excepción debería acoger a cualquier refugiado, incluidos actuales, que pueda invocar los motivos imperiosos (Milner, 2004, pág. 92; 94).

Por su parte, el ACNUR en el Manual, citado en numerosas ocasiones en este trabajo, establece que esta excepción refleja un principio humanitario más general que se puede aplicar a otros refugiados, además de los estatutarios, porque muchas veces una persona refugiada ha sufrido atrocidades que hacen imposible que considere la repatriación;

incluso, en un cambio de régimen de poder en un país, no implica necesariamente que exista una modificación absoluta en la actitud de la población (ACNUR, 2019, pág. 33).

Esta excepción se fundamenta en los horrores del recuerdo de la persecución que se ha sufrido y de las consecuencias psicológicas derivadas de la misma. Empero de lo manifestado en los párrafos anteriores, no existe unanimidad de criterios con respecto a este tema. Lamentablemente hay quienes mantienen que únicamente a los refugiados estatutarios (Pérez Barahona, 2003, pág. 73).

2.2.5 Cláusula de exclusión

Aquí encontraremos las secciones D, E y F del Artículo 1 de la Convención de 1951. Estos presupuestos, denominados como *cláusulas de exclusión*, avalan al Estado receptor a negarle el estatus de refugiado a personas que, en principio, sí encajan en la definición que se encuentra contenida en la sección A del Artículo 1 del precitado instrumento (Bettinson, 2013, pág. 77). Entonces, podemos afirmar que un refugiado es una persona que reúna los requisitos establecidos en las cláusulas de inclusión; no obstante, se requiere también que no recaiga en ninguna de las cláusulas de exclusión (Somohano Silva, 2007, pág. 80).

Para la aplicación de estas cláusulas, primero se deben considerar, obligatoriamente, el cumplimiento de las cláusulas de inclusión. Solo así, verificando si una persona califica como refugiado, de acuerdo a la Convención, luego se le puede negar el reconocimiento de su condición a través de la aplicación de las cláusulas de exclusión (Galindo Vélez, 2001, pág. 64).

Como se puede evidenciar de la lectura de la sección, existen tres grupos que estarían excluidos de la protección de la Convención, incluso si cumplieren los requisitos para

poder estar comprendidos dentro de las cláusulas de inclusión: 1) Las personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas (sección D); 2) Las personas que no se considera que necesiten protección internacional (sección E); y, 3) Las personas que no se consideran merecedoras de protección internacional (sección F) (ACNUR, 2019, pág. 34).

2.2.5.1 Personas que ya reciben protección o asistencia de las Naciones Unidas

La exclusión en este sentido se encuentra fundamentada en que anteriormente existían organismos de las Naciones Unidas que prestaban protección a asistencia a refugiados específicos. Tal era el caso de la *Agencia de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (UKRA)* y la *Agencia de las Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA)* (ACNUR, 2019, pág. 34).

Cabe destacar que el organismo de las Naciones Unidas que preste protección o asistencia, ha de ser distinto al ACNUR; esto, porque el ACNUR presta, al menos, asistencia a todos los refugiados que están amparados por la Convención. Siendo entonces que resultaría inaplicable que alguien se acoja a la protección internacional otorgada por la Convención, si por recibir asistencia del ACNUR quedaría excluido. Recordando que el Artículo 35 de la Convención establece al ACNUR, o al órgano que lo sucediere en el futuro, como vigilante de la aplicación de la Convención (Naciones Unidas, 1951).

Frente a la aplicación de esta cláusula, el ACNUR, en 2017, ha emitido un documento denominado *Directrices sobre Protección Internacional N.º 13: Aplicación del Artículo 1D de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados Palestinos*. En este documento transparenta múltiples interrogantes que podrían surgir respecto a la aplicación de esta cláusula. Anotaremos los más relevantes en este apartado.

En la actualidad, se aplica solo a los refugiados palestinos protegidos por la Agencia de las Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), siendo que esta cláusula fue establecida para responder a su situación. Toda vez que considera que pueden existir ciertas categorías de refugiados que se pueden beneficiar de instrumentos y organismos distintos a la Convención de 1951 y al ACNUR para recibir protección o asistencia (ACNUR, 2019, pág. 538).

Existen dos motivos para que esta cláusula se aplique a los refugiados palestinos protegidos por la UNRWA: El primero se sustenta en que se busca que los refugiados palestinos sigan gozando de un reconocimiento específico para proteger sus derechos de acuerdo a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, garantizándoles así un estatus especial frente a los otros refugiados. El segundo, por su parte, se motiva en que el propósito de la cláusula de exclusión es evitar la duplicidad y posibles conflictos de competencias entre el ACNUR y la UNRWA; siendo que el mandato del ACNUR es de carácter global, mientras que el mandato de la UNRWA solo se extiende geográficamente a cinco áreas específicas: Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania (*West Bank*) – incluyendo el este de Jerusalén- y Gaza (ACNUR, 2019, pág. 540-541).

Ahora, si bien la sección D del Artículo 1 no se refiere específicamente a los refugiados palestinos, si nos remitimos a los *travaux préparatoires*⁸ se puede evidenciar que los encargados de la redacción del *draft* de la Convención intencionalmente buscaban excluir a los refugiados palestinos que fueron desplazados por la creación de Israel. Incluso los representantes de los países árabes consideraban que la condición de los

⁸ Se traduce como actividades preliminares. Son los documentos donde se pueden encontrar las discusiones iniciales para establecer el texto de un tratado internacional.

refugiados palestinos era especial y que no podían ser tratados como otros grupos de refugiados, toda vez que la propia ONU era responsable de las causas que motivaron su condición de refugiados. Por lo que no se encontrarían bajo la protección de la comunidad internacional; sino, de organismo específicos parte de la ONU. Eso sí, se estableció que, si en algún momento la ONU dejaba de brindarles atención o protección por cualquier razón sin haber podido conseguir una solución permanente para su situación, los refugiados palestinos pasarían *ipso facto* a gozar de la protección de la Convención (Ogg, 2019, pág. 359).

Para este último presupuesto, normalmente bastaría con poder justificar que las circunstancias que le permitieron calificar para ser beneficiario de la asistencia y protección de la UNRWA aún existen, y que no ha dejado de ser un refugiado en virtud de las cláusulas de cesación de la Convención ni se encuentra contemplado en las cláusulas de exclusión que estudiaremos en breve (ACNUR, 2019, pág. 34). Esto, porque como ya manifestamos con anterioridad, cumple con las cláusulas de inclusión desde un principio, solo que se le había aplicado la cláusula de exclusión que ha sido estudiada en este apartado.

Si bien los efectos de esta cláusula actualmente, se circunscriben de manera exclusiva en los refugiados palestinos protegidos por la UNRWA, en algún momento la situación de algún grupo de refugiados podría llegar a ser tan grave o relevante que la Organización de Naciones Unidas se vea en la necesidad de crear un organismo específico o de resolver que un organismo sea el encargado de brindar asistencia y protección a un grupo determinado de refugiados de una manera distinta a la establecida en la Convención 1951.

2.2.5.2 Personas que no son consideradas necesitadas de protección internacional

Para entender adecuadamente esta cláusula hemos de remitirnos a la *Nota de Interpretación del Artículo 1E de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951*. Este documento realiza la debida explicación del origen y de la debida aplicación de esta cláusula.

Siendo el objetivo de esta cláusula excluir de la condición de refugiado a las personas que no necesitan la protección de refugiados, toda vez que ya disfrutaban de un estado que, salvo limitadas excepciones, puede asimilarse a los nacionales del país donde estarían residiendo, en lugar de su país de origen (ACNUR, 2009, pág. 1). Pudiendo establecer entonces que esas personas gozan de la protección del país de la residencia y por ello no necesitan realmente la protección internacional (Pérez Barahona, 2003, pág. 241).

Es menester aclarar que esta cláusula difiere del hecho de haber obtenido la nacionalidad oficial de un país- lo cual implicaría la aplicación de la tercera cláusula de cesación, y por ende el reconocimiento de la condición de refugiado y, luego, la cesación de la misma- siendo el caso de que no se cuenta con la nacionalidad oficial, pero se le han concedido la mayoría de los derechos de los que gozaría un nacional de dicho país. En varios casos, puede tratarse de personas cuyo origen étnico es el mismo que el de la población del país que les ha acogido (ACNUR, 2019, pág. 35).

En la elaboración de la Convención se decidió incluir esta sección pensando en los refugiados de origen alemán (*Volksdeutsche*) que fueron recibidos por la República Federal de Alemania, y, en razón del Artículo 116 de la Constitución de ese país, se le

reconocían los derechos y obligaciones que lleva consigo la nacionalidad alemana. Asimismo, llegó a aplicarse en el caso de los refugiados origen turco que venían de Bulgaria, quienes al entrar en Turquía aplicaron para adquirir la nacionalidad y se les garantizaba la naturalización en el plazo de un año; durante ese tiempo su estado era en extremo similar a los nacionales de Turquía con la excepción de que no podían elegir ni ser elegidos en las elecciones nacionales de Turquía y, asimismo, estarían exentos del servicio militar (ACNUR, 2009, pág. 2).

El ACNUR, a través de la referida nota de interpretación establece que para lo procedencia de esta cláusula existen dos requisitos: 1) Haber fijado su lugar de residencia en el país en el que se está examinando la aplicación del Artículo 1 sección E. 2) Ser reconocido por las autoridades competentes del país referido como titular de derechos y obligaciones derivados de la nacionalidad de ese país (ACNUR, 2009, pág. 3).

El primer requisito implica que no aplicaría a personas que no han establecido al país receptor como lugar de residencia, por lo que no aplicaría a quien reside fuera del país receptor y no goza de la protección de este (ACNUR, 2019, pág. 35). Si bien la residencia significa una estadía temporal no puede entenderse de ninguna manera como simple tránsito o una visita temporal. Debe ser una condición jurídica que le permita a la persona entrar, salir y permanecer en el país de origen existiendo protección a la deportación o a la expulsión (ACNUR, 2009, pág. 3) (ACNUR, 2019, pág. 35) (Galindo Vélez, 2001, pág. 66).

Con lo que respecta al segundo elemento no existe una definición precisa de lo que implican “los derechos y obligaciones” que permitirían la exclusión (ACNUR, 2019, pág. 35). No obstante, podemos entender que implica un tratamiento más beneficioso que

el que otorga la Convención de 1951; no solo garantizando los derechos y obligaciones establecidos en una constitución nacional; sino, sin necesidad de ser idénticos a los de los nacionales de ese país, puedan considerarse divergentes en un carácter menor. Por lo que resulta aceptable, para la aplicación de esta cláusula, que no se les permita optar por puestos públicos o se les relegue del servicio militar obligatorio. Pero no puede aplicarse esta cláusula si no gozan de derechos que los protejan de la deportación o expulsión en un carácter similar al de los nacionales de un país. De esta última afirmación podemos evidenciar que se les debe garantizar libre movilidad, posibilidad de obtener documentos que los habiliten a salir y volver al país, como podría ser un pasaporte nacional. Por último, cabe destacar que si el derecho de adquirir la nacionalidad o la duración de las limitaciones a los derechos y obligaciones que hemos enunciado en este párrafo es de corta duración sí se debería aplicar esta cláusula de exclusión; pero, por otra parte, si el período para ello es largo, no se debe aplicar esta cláusula. Esto sucede porque esta exclusión implica que esta condición de asimilación a los nacionales sea temporal, y posteriormente se pueda adquirir la nacionalidad del país receptor (ACNUR, 2009, págs. 4-5).

2.2.5.3 Personas que a las que se les considera como no merecedoras de la protección internacional

Cabe destacar los instrumentos anteriores a la Convención, con excepción al documento constitutivo de la OIR, no contenían disposición alguna referente a la exclusión de los delincuentes (ACNUR, 2019, pág. 35). Y considerando que la redacción de la Convención de 1951 sucedió en el período de postguerra, por lo que el contexto geopolítico de la Segunda Guerra Mundial, el trámite de los juicios a los criminales de guerra eran recuerdos frescos. Es más, en ese entonces los criminales de guerra que habían huido alrededor del mundo aún continuaban con vida. Por lo que los autores de la

Convención consideraron que estas personas no podían recibir los beneficios que otorga la condición de refugiado, porque sencillamente no los merecían y nadie que haya cometido crímenes de naturaleza tan aberrante debería de poder escapar de la persecución derivada de los mismo obteniendo el estatuto de refugiado. Asimismo, muchos Estados temían verse obligados a recibir a criminales de guerra que podrían poner en peligro la seguridad y el orden público, por lo que querían que se estableciesen barreras para la aplicación a la obtención del reconocimiento del estatuto de refugiado para personas que habían cometido delitos graves (Galindo Vélez, 2001, pág. 66) (Gilbert & Bentajou, 2021, pág. 714).

Estas preocupaciones también las podemos notar en el texto de la Convención, concretamente en los Artículo 32 y 33 referentes a la expulsión de un refugiado. Si bien estos artículos implican el estudio de algo ajeno a este apartado, establecen que las únicas razones por las que podría expulsar a un refugiado son aquellas que se motiven en la seguridad nacional y en el orden público, por lo que no puede beneficiarse del *non refoulement* una persona que sea considerada como un peligro para la seguridad del país o que habiendo sido condenada por un delito grave constituya una amenaza para la comunidad del tal país (Naciones Unidas, 1951). Si bien, estas disposiciones y la propia cláusula de exclusión tuvieron como origen el contexto de postguerra, en la actualidad las temáticas referentes al terrorismo y otras que pudiesen comprometer la seguridad de un Estado mantienen en vigencia su análisis y aplicación (Bettinson, 2013, pág. 73).

Como ya se mencionó anteriormente, la finalidad de las disposiciones contenidas en la cláusula de exclusión del Artículo 1 sección F es impedir que los autores de atrocidades y delitos comunes graves, de la protección internacional de la que gozan los refugiados y permitir la impunidad de sus crímenes. De esta manera podemos manifestar que se busca así impedir que las personas que pueden considerarse criminales que evitan

rendir cuentas a la justicia abusen de la institución del refugio (ACNUR, 2019, pág. 116).

La consecuencia de la aplicación de estas cláusulas impide a los Estados otorgar el reconocimiento de refugiado al solicitante, empero no obliga a los Estados a expulsarlo o perseguirlo. Si bien, las normativas de Derecho Internacional pueden requerir el juzgamiento penal o la extradición – temas ajenos a este trabajo- el Estado receptor puede permitirle permanecer al solicitante excluido el derecho a permanecer por otros motivos (ACNUR, 2019, pág. 117). Aun así, las consecuencias de aplicar esta cláusula son serias: negarle la protección internacional a un individuo que teme ser perseguido fundadamente por motivos relacionados con los Derechos Humanos. Es por ello que la aplicación de estos motivos de exclusión es exhaustiva y requiere una aplicación y valoración plena. Adicionalmente su aplicación es restrictiva y estos motivos se encuentran estrictamente tazados (ACNUR, 2019, pág. 116) (Bettinson, 2013, pág. 78).

Conviene también referirse a la cancelación o revocación del refugio con fundamento en la exclusión que estamos estudiando en este apartado. Como ya habíamos analizado brevemente con anterioridad en este trabajo, puede darse el caso de que los motivos de la exclusión salgan a la luz posteriormente a que se le haya brindado el reconocimiento de la condición de refugiado. En esa situación corresponde cancelar el refugio en base a la exclusión. Asimismo, el ACNUR señala que, si la información que ha motivado a la exclusión de un individuo es puesta en duda, se ha de reconsiderar su elegibilidad para el reconocimiento. Por otro lado, si un refugiado llega a cometer las conductas establecidas en los Artículos 1F (a) y 1F (c) se ha de revocar su condición de refugiado motivándose en la exclusión prevista por la Convención (ACNUR, 2019, pág. 117).

Ahora, para que estas cláusulas resulten aplicables basta con determinar que hay motivos fundados para considerar que un individuo ha cometido los actos descritos en la sección F del Artículo 1 de la Convención. No se impone la exigencia de que se llegue a probar formalmente el cometimiento de estos actos a través de un procedimiento penal (Galindo Vélez, 2001, pág. 66) (ACNUR, 2019, pág. 35).

Respecto al alcance temporal de estas disposiciones hemos de señalar que el ACNUR en su Directriz correspondiente -la cual ha sido citada en este apartado- señala que los Artículo 1F(a) y 1F(c) se refieren a delitos, sin importar cuando se hayan cometido; mientras el Artículo 1F(b) solo lo hace, y de manera explícita, a delitos cometidos fuera del país de refugio antes de que el Estado receptor haya admitido en su territorio al solicitante. Cabe destacar que muchos instrumentos internacionales protegen a un individuo, aún si es excluido, de ser retornado a un país donde corre riesgo de maltrato. Este es el caso de la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes* de 1984, que prohíbe que un individuo sea retornado a un país donde haya riesgo de que sufra tortura; además de otros instrumentos de carácter internacional o regional que tienen disposiciones parecidas (ACNUR, 2019, pág. 117).

Ahora, para la aplicación de estas cláusulas es imprescindible en un proceso de determinación de la condición de refugiado *generalmente* se debe hacerlo desde el punto de vista de las cláusulas de inclusión; y, una vez determinado que el solicitante sí reúne las condiciones necesarias para que pueda ser considerado como refugiado, de acuerdo a las cláusulas de inclusión, que se puede plantear la determinación de si sus actuaciones pueden estar comprendidas conforme las cláusulas de exclusión (ACNUR, 2019, pág. 39). Empero, esta fórmula no es rígida; toda vez que el propio ACNUR reconoce que normalmente los hechos en virtud de los cuales se podrían aplicar las cláusulas de exclusión podrían aparecer durante el proceso de determinar la condición de refugiado

(ACNUR, 2019, pág. 34). La obligatoriedad de la evaluación de la inclusión antes que la exclusión pierde más fuerza aún al considerar la *Directriz sobre Protección Internacional N.º 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Kosar, 2013, pág. 94) Esta directriz establece que la fórmula de aplicación no es rígida, aunque es generalmente sugerida. Aun así, existe la posibilidad de considerar, de manera excepcional, la exclusión sin referencia a la inclusión en tres casos: 1) Cuando un tribunal penal internacional ya haya presentado cargos contra el solicitante. 2) En los casos en que hay pruebas aparentes y fácilmente disponibles que indiquen fuertemente la participación del solicitante en los delitos particularmente graves, notablemente en casos prominentes relativos al artículo 1F (c). 3) En la etapa de apelación de casos en que justamente la exclusión es la materia a tratar (ACNUR, 2019, pág. 121).

2.2.5.3.1 1F(a) Personas que han cometido un delito contra la paz, delito de guerra o delito contra la humanidad, de los definidos por los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto a tales delitos

Esta disposición requiere una imperiosa digresión hacia lo que son los delitos contra la paz, delitos de guerra y delitos contra la humanidad. Esto sucede debido a que si atendemos el tenor literal de esta estipulación exige tener en cuenta las definiciones de los instrumentos internacionales. Asimismo, se debe hacer un leve hincapié en la responsabilidad internacional del individuo. Si bien, el objetivo de este trabajo no es el estudio pormenorizado de estos crímenes, es importante realizar ciertas puntualizaciones que permitan entender cómo se puede excluir a un solicitante en virtud de esta cláusula.

Cabe destacar que la responsabilidad individual por actos en contra del Derecho Internacional y los concerniente a los delitos cometidos en violación al Derecho de la Guerra se encontraban previstos desde el *Tratado de Versalles de 1919*, así como el

enjuiciamiento del Káiser Guillermo II por parte de un tribunal interaliado acusándolo de “*ofensa suprema a la moral internacional y a la santidad de los tratados*”. No obstante, este juicio, que pudo haber traído a la palestra importantes criterios para el desarrollo jurídico de estas categorías criminales, no fue llevado a cabo debido a que el gobierno de Países Bajos se negó a la extradición del Káiser, y, por ende, el juicio nunca pudo llevarse a cabo. Y la intención de enjuiciar a criminales de guerra alemanes tampoco resultó fructuosa porque Alemania se negó a extraditar a los acusados. Por lo que se llevaron a cabo procedimientos sustitutivos denominados los *Juicios de Leipzig*, pero sobre la base del derecho penal alemán, por lo que el desarrollo internacional fue pobre; fueron más juicios simulados para satisfacer a los vencedores de la guerra (Galindo Vélez, 2001, pág. 67) (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 192) (Werle, 2011, págs. 40-42). El catálogo de delitos perseguibles que fue elaborado para perseguir a los culpables de los crímenes de guerra cometidos en la Primera Guerra Mundial incluía: crímenes contra la santidad de los tratados; crímenes contra la moralidad internacional; la violación de las leyes de la Humanidad; y los crímenes de guerra *stricto sensu*. Pudiendo entonces afirmar que tipificaban las violaciones a los Convenios de la Haya, Convenio de Ginebra de la Cruz Roja de 184 y las normas de derecho de guerra marítima (Werle, 2011, pág. 41).

Lo importante del punto anterior fue el establecimiento de la responsabilidad internacional del individuo por crímenes de guerra y atentatorios contra la paz y la humanidad. Varias de estas ideas serían acogidas tras la Segunda Guerra Mundial, ya que se aplicarían para juzgar a los grandes criminales de guerra de los países del Eje (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 192). Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia y Gran Bretaña suscribieron el Tratado de Londres de 1945 sobre la persecución y sanción de los criminales de guerra de los poderes del eje; en este instrumento se incluyó como anexo el Estatuto del Tribunal Militar Internacional, de conformidad con el Artículo 6 la

competencia de este tribunal se extiende a los crímenes contra la paz, crímenes contra la guerra y crímenes contra la humanidad (Herdegen, 2005, pág. 421). En estos instrumentos se tipifican crímenes categorizados de la siguiente manera: crímenes contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y conspiración y complot (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 192).

Ahora, el Artículo 6 del Estatuto clasifica los crímenes en tres categorías: crímenes contra la paz; crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. A continuación, procederemos a transcribirlos, mas no a analizarlos porque el objetivo de este trabajo no es estudiar el Derecho Penal Internacional o los tipos penales punibles por responsabilidad internacional del individuo. Eso sí, es importante la referencia a los mismos para el conocimiento correcto de lo que se puede aplicar en esta cláusula de exclusión.

“a) CRIMENES CONTRA LA PAZ: A saber, planificar, preparar, iniciar o librar guerras de agresión, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados;

b) CRIMENES DE GUERRA: A saber, violaciones de las leyes o usos de la guerra. En dichas violaciones se incluye el asesinato, los malos tratos o la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio, el asesinato o malos tratos a prisioneros de guerra o a personas en alta mar, el asesinato de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la destrucción sin sentido de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por la necesidad militar, sin quedar las mismas limitadas a estos crímenes;

c) *CRIMENES CONTRA LA HUMANIDAD: A saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron.*

Aquellos que lideren, organicen, inciten a la formulación de un plan común o conspiración para la ejecución de los delitos anteriormente mencionados, así como los cómplices que participen en dicha formulación o ejecución, serán responsables de todos los actos realizados por las personas que sea en ejecución de dicho plan.” (Estatuto Del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, 1945)

Estos principios no solos tuvieron aplicación en los juicios Nuremberg; sino en los procesos que tuvieron lugar en Tokio por crímenes de guerra (Werle, 2011, pág. 45).

..A estos procesos se les conoce como los Juicios Tokio llevado a cabo por el Tribunal de Tokio o Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente. Que si bien no tuvo origen en un instrumento convencional; sino en un decreto del comandante en jefe de las fuerzas aliadas, que instituyó el tribunal y el Estatuto del Tribunal de Tokio o Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, el núcleo de sus tipos penales coincidía con los de Nuremberg (Werle, 2011, pág. 52).

A estos acontecimientos relevantes les siguieron un proceso de promulgación de tratados internacionales y convenciones relevantes. Entre ellas la *Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio*, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1948. Las cuatro Convenciones de

Ginebra de 12 de agosto 1949 y los Protocolos Adicionales de Ginebra de 10 de junio de 1977 que regulan el Derecho Humanitario Bélico (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 193). Asimismo, la ONU decidió que los crímenes de esta gravedad no podían prescribir, por lo que en 1968 adoptó la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad* (Galindo Vélez, 2001, pág. 69). Y posteriormente el 30 de noviembre de 1973 se adoptaría la *Convención para la eliminación y sanción del crimen de apartheid* (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 193).

Es debido a las graves violaciones al derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia y las masacres de la minoría tutsi en Ruanda, que la Organización de Naciones Unidas impulsa, con la intención de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, a través del Consejo de Seguridad el establecimiento de dos Tribunales Penales Internacionales, amparándose en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Estos tribunales tendrían el carácter de órganos subsidiarios y serían instituidos *ad hoc* (Werle, 2011, pág. 58). Sería con la resolución 827 del 25 de mayo de 1993 que el Consejo de Seguridad establecería el Tribunal ad hoc para la Antigua Yugoslavia, conociendo respecto de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad y con la resolución 955 de 8 de noviembre de 1994 que crearía el Tribunal Penal Internacional ad hoc para los crímenes internacionales cometidos en Ruanda, en este último se enjuiciaría principalmente por genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 194) (Werle, 2011, págs. 59 -62).

Sería realmente con la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional en Roma en 1998 cuando se marcaría un hito respecto al Derecho Penal Internacional, y se establecería una Corte Internacional Penal de naturaleza permanente para gravísimos delitos internacionales (Pastor Ridruejo, 2013, pág. 194). En el Estatuto precitado, en el

Artículo 5 se comprenden los delitos que, hoy en día justificarían la aplicación de esta cláusula de inclusión. En el presente trabajo vamos a transcribir la enunciación de los crímenes competencia de la Corte Penal Internacional nada más; porque su análisis corresponde a otras ramas del Derecho, y además excede ampliamente los objetivos de este trabajo.

“La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- a) El crimen de genocidio*
- b) Los crímenes de lesa humanidad*
- c) Los crímenes de guerra*
- d) El crimen de agresión.”* (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998)

Todos y cada uno de estos crímenes se encuentran desarrollados en los artículos ulteriores del Estatuto y se especifica pormenorizadamente qué actuaciones pueden entenderse comprendidas en cada una de ellas, además explica la interpretación que deben tener ciertos términos a efectos del Estatuto.

La principal razón para haber realizado estas puntualizaciones es que el ACNUR señala que todos los instrumentos internacionales comentados orientan sobre el ámbito de los delitos que justifican la aplicación de la cláusula de exclusión. Pudiendo entender como delitos contra la paz, lo establecido en el Tratado de Londres de 1945 (Weisman,

1996, pág. 113), lo cual ha sido transcrito en este apartado. Los delitos de guerra suponen violaciones a los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, además debe de observarse los establecido en el Artículo 8 del Estatuto de Roma varias conductas que serán consideradas como crímenes de guerra en atención a los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, y actos dentro de conflictos armados internacionales de índole no internacional. Por último, crímenes de contra la humanidad han de entenderse aquellos que implican genocidio, asesinato, violación y tortura que deben llevarse como parte de un ataque amplio o sistemático dirigido contra una población civil; también ampliamente desarrollados en el Estatuto de Roma (ACNUR, 2019, págs. 117-118).

Si bien el Estatuto de Roma, actualmente es el documento de Derecho Internacional más importante para la aplicación de esta cláusula, no todos los países que forman parte de la Convención de 1951 lo son también del Estatuto de Roma. Aun así, deberían tenerse en cuenta para la aplicación de la cláusula, toda vez que no se agota únicamente en lo que establece el Estatuto de Roma, hay que tener en cuenta varios principios de Derecho Internacional como tal y a los otros instrumentos enumerados en este apartado (Gilbert & Bentajou, 2021, pág. 716). Esto se establece porque el Derecho Penal Internacional era tenía un carácter embrionario en 1951; si bien habían tenido lugar los juicios de Nuremberg y de Tokio, estos obedecían a la voluntad de los vencedores de una guerra y eran tribunales *ad hoc*, no existía una jurisdicción universal a través de un tribunal penal de índole internacional permanente. Una vez los tribunales *ad hoc* mentados cesaron funciones, correspondió a los propios Estados aplicar las sanciones por estos crímenes desde su derecho interno -razón por la que se impulsó a la adopción de diferentes convenciones contra estos crímenes y a tratados de extradición para intentar superar los límites de la jurisdicción territorial a través de la cooperación entre Estados (Magrath, 2018, pág. 210).

Existe discusión respecto a si esta cláusula se agota en el Estatuto de Roma, ya hemos expresado que no debería considerarse eso. De hecho, tal es la situación que ciertos países como Estados Unidos incluyen en esta categoría de exclusión ciertas acciones de acuerdo a sus intereses domésticos de seguridad (Sloan, 2000, pág. 224). Si bien se basan en el Artículo 1F de la Convención, incluyen en su régimen de exclusión delitos como el terrorismo. Que, si bien no están incluidos dentro de los instrumentos antes mencionados, pues el auge de los mismos empezó a finales del Siglo XX e inicios del Siglo XXI, resultan importantes de considerar en la discusión para determinar si una persona merece o no protección internacional (Sloan, 2000, pág. 230) No obstante, siendo que no existe una definición legal internacional de terrorismo que lo vincule con los crímenes reconocidos en esta cláusula, hay quienes consideran que debería subsumirse al presupuesto de exclusión de la sección F literal c: actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas; y otros que debería ser conforme a la sección F literal b: graves crímenes comunes (Djordjevic, 2014, pág. 1059).

2.2.5.3.2 1F (b) Graves Delitos Comunes

Esta causal de exclusión es también conocida como *graves delitos no políticos*. La problemática que surge con esta cláusula de exclusión es que no goza de los vínculos con el Derecho Internacional Penal y, por ende, con el bagaje normativo del mismo- que si tiene la sección F literal a- ni la relación con los principios internacionales de las Naciones Unidas- como es el caso de la sección F literal c. Entonces, el enfoque en el que reposa esta causal exclusión, el cual es la criminalidad común, resulta ambiguo frente a la aplicación de normas de carácter internacional como lo es la Convención de 1951 debido a su ambiguo vínculo con el Derecho Penal de carácter internacional. Siendo entonces que no existe claridad respecto si los Estados no deben aplicar su propio

entendimiento de lo que constituye un grave crimen de carácter no político. Esto sucede porque no hay un significado universal respecto a este apartado y los Estados se ven obligados a aplicar su propio entendimiento, aunque el ACNUR haya señalado expresamente que lo que resulta relevante son las normas internacionales y no las locales (Djordjevic, 2014, pág. 1058) (ACNUR, 2019, pág. 118).

El objeto de esta cláusula de exclusión es proteger a la población de un Estado receptor del peligro que supone admitir a un refugiado que ha cometido un delito común (carácter no político) y también ofrecer un trato justo a un refugiado que haya cometido uno o más delitos comunes de carácter menos grave o que haya cometido algún delito de carácter político (ACNUR, 2019, pág. 36). Por eso mismo resulta importantísimo establecer lo siguiente: 1) qué constituye un crimen grave; 2) qué se entiende por común o no político.

Respecto a lo primero hemos de entender, podemos servirnos de la *Commission des recours des réfugiés*⁹ (CRR) que ha expresado que se debe tener en cuenta la naturaleza y gravedad del crimen en cuestión; y, aunque no puede ser considerado como un elemento decisivo, a veces el castigo impuesto por dicho crimen puede entender como un indicador de la gravedad del mismo. Asimismo, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales la conducta punible fue llevada a cabo. La CRR ha considerado como crímenes graves comunes el asesinato, el intento de asesinato, el tráfico de drogas, el proxenetismo, entre otros (Kapferer, 2000, pág. 199). No obstante, no existe un consenso académico ni judicial al respecto; porque este concepto puede mantener diferentes connotaciones en diferentes legislaciones. El propio ACNUR establecido que, si bien se puede tener en consideración a cómo el crimen se encuentra categorizado en el

⁹ Es un tribunal administrativo francés que decide respecto a los recursos planteados contra la autoridad francesa en la determinación de refugiados Office français de protection des réfugiés et des apatrides. (Kapferer, 2000, pág. 196)

sistema penal del Estado receptor; el factor determinante debe ser la comprensión del delito dentro del marco de los estándares internacionales (Djordjevic, 2014, pág. 1065)

El ACNUR ha manifestado que los delitos muy graves tienen que ser los que se castigan con pena de muerte o penas muy graves (ACNUR, 2019, pág. 36). En la directriz respecto a la aplicación de las cláusulas de exclusión, el ACNUR ha expresado la importancia de tener en cuenta los siguientes factores: la índole del acto, el daño efectivo provocado, el procedimiento empleado para procesar o enjuiciar el delito, la naturaleza de la pena y si la mayoría de las jurisdicciones lo considerarían un delito grave. El propio ACNUR señala que bajo estos criterios el asesinato, la violación y el robo armado calificarían como delitos graves; mientras el hurto menor no sería considerado como uno (ACNUR, 2019, pág. 118). En el documento *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* el ACNUR considera que varios otros crímenes podrían aplicar a esta cláusula si las circunstancias de las que van acompañados refieren al uso de armas letales, provocan lesiones serias a las personas o hay evidencia de que es una grave y habitual conducta criminal (ACNUR, 2003, pág. 14).

Con respecto a la característica de ser comunes, se refiere a que no sean delitos que puedan ser calificados como políticos. Es por ello que para calificarlo de esta manera se debe tener en cuenta de su naturaleza y su finalidad: si se ha cometido por motivos de carácter político y no simplemente por razones personales o por ánimo de lucro. Debe existir un nexo causal directo entre el delito, la finalidad y el objetivo político invocado. Adicionalmente, el elemento político debe predominar en el delito para diferenciarlo de un delito de derecho común (ACNUR, 2019, pág. 36). Este análisis implica comprobar si realmente fue motivado por genuinas razones políticas y no por razones criminales

encubiertas con argumentos políticos (Galindo Vélez, 2001, pág. 70).

Al respecto de esto particular la Casa de los Lores en Reino Unido ha establecido un criterio esclarecedor. Señala que un crimen es cometido por motivos políticos si es que tiene como objetivo derrocar, subvertir o cambiar el gobierno de un Estado o inducirlo a cambiar su política. Manifiesta, tal como lo hace el ACNUR la importancia respecto al vínculo entre el fin político y el delito. Recalca que, para determinar la existencia del vínculo, se deben tener en cuenta los medios que han sido utilizados para lograr el fin político alegado, y si el delito estaba dirigido a un objetivo militar o gubernamental o a un objetivo civil y si era probable que implicara la muerte o lesiones indiscriminadas de personas miembros del público (Kapferer, 2000, pág. 201).

Los criterios establecidos en el párrafo anterior han sido examinados en casos donde se discutía la aplicación de la sección F(b) del Artículo 1 de la Convención. El encargado de hacerlo es el *Immigration Appeals Tribunal* (IAT) de Reino Unido. Este tribunal excluyó a un comandante del Partido de los Trabajadores de Kurdistán porque, aunque las actividades de esta organización estaban motivadas políticamente, estaban envueltas en la muerte o lesiones indiscriminadas a miembros de la población civil. Se abstuvo de aplicar esta cláusula de cesación a un solicitante que había participado en varios ataques del grupo Tigres de Liberación del Eelam Tamil contra personal militar durante etapas tempranas del conflicto con el gobierno de Sri Lanka. Y, en un tercer caso consideró que el intento, por parte de un empleado de un restaurante, de envenenar a la esposa del expresidente de Zaire Mobutu era un crimen políticamente motivado, toda vez que no existió cuestionamiento alguno de que un civil inocente pudiera ser lastimado (Kapferer, 2000, pág. 202).

Es importante hacer hincapié en que cuando el delito es desproporcionado en

relación con el presunto objetivo político, predominan los motivos comunes (ACNUR, 2019, pág. 118). Este particular lo vemos evidenciado en el párrafo anterior. Es por eso que el ACNUR considera que aquellos delitos que puedan entenderse vinculados con la naturaleza del terrorismo son totalmente desproporcionados con cualquier objetivo político que se persiga, y por eso se debería aplicar esta cláusula (ACNUR, 2003, pág. 15). Esto sucede porque los objetivos políticos deben ser consistentes con los principios de los Derechos Humanos, para ser considerados como delitos políticos. Es decir, no puede existir un objetivo político que pueda justificar una ruptura con los Derechos Humanos, no pudiendo entenderse jamás que un objetivo político implique la destrucción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de otros (ACNUR, 2019, pág. 118) (ACNUR, 2003, pág. 15). La Casa de los Lores de Reino Unido en el caso *T v. Secretary of State for Home Department* estableció que crímenes como el asesinato y el homicidio son unos del más horribles que pueden existir, y solo puede ser justificados cuando no exista otro método de proteger los Derechos Humanos (Gilbert & Bentajou, 2021, pág. 717).

Otro medio relevante para identificar a los delitos comunes suele ser remitirse a los tratados de extradición, estos suelen enumerar delitos de esta naturaleza (Galindo Vélez, 2001, pág. 70). Empero, el hecho que un delito en particular sea definido como no político en un tratado de extradición, si bien puede ser orientativo, no es por sí misma una razón concluyente (ACNUR, 2019, pág. 118).

Asimismo, pueden considerarse las siguientes posibilidades para evaluar la gravedad: se puede determinar la gravedad del delito a través de una comparación con el marco jurídico del país al que se solicita refugio; o, realizar el análisis conforme al país de origen del solicitante. Eso sí, en todo momento se deben tomar en cuenta atenuantes y

agravantes y circunstancias relevantes como tener antecedentes penales (Somohano Silva, 2007, pág. 83).

Esta cláusula, finalmente, prevé un elemento clave para su aplicación: deben haberse cometido fuera del país de refugio y antes de ser admitido, en este último, como refugiado. Esto sucede debido a que los individuos que cometen delitos comunes graves en el país de refugio se encuentran sometidos a la jurisdicción penal de ese país y a los Artículo 32 y al segundo párrafo del Artículo 33 de la Convención (ACNUR, 2019, pág. 119). Es importante señalar que al referirnos a “fuera del país de refugio” se puede entender que nos referimos tanto al país de origen como a un tercer país, eso sí tiene que ser distinto al país de refugio (ACNUR, 2003, pág. 16).

2.2.5.3.3 1F c) Actos Contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas

Esta cláusula de exclusión parece ser redundante con las anteriores, especialmente con el literal a) de la sección F. Pero la finalidad de esta cláusula es aplicarse en el caso de que pudiese suceder que existan actos que se escapen, al no estar comprendidos en las cláusulas anteriores. Y, aunque no lo establece de manera expresa, los actos que prevé también son considerados de naturaleza delictiva (Somohano Silva, 2007, pág. 83) (ACNUR, 2019, pág. 37).

Las finalidades y los principios de las Naciones Unidas pueden encontrarse en su carta constitutiva, están consignados en el Preámbulo y en los Artículos 1 y 2 de la misma. Las finalidades las encontramos expresamente denominadas como tal en la primera parte del preámbulo, asimismo en el Artículo 1 se señalan los propósitos, que también podrían

entenderse como tal a efectos de la Convención; y, en el Artículo 2 se consagran los Principios. Nos permitimos transcribir la parte correspondiente:

“a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad [...]

Artículo 1.- Los Propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. Artículo 2.- Para la realización de los

Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros. 2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta. 3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. 5. Los Miembros de la Organización prestaron a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva. 6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales. 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”

(Organización de las Naciones Unidas, 2022).

Empero, como se puede apreciar, es extremadamente difícil establecer qué conductas se pueden encontrar comprendidas en esta cláusula. Esta cláusula solo se aplica en situaciones tan extremas, que ataquen los cimientos que sostienen la coexistencia de la comunidad internacional. Siendo que los delitos capaces de afectar la paz, la seguridad y las relaciones pacíficas entre los Estados; así como también las violaciones graves y de carácter sistemático de Derechos Humanos- que no se encuentren comprendidas en el literal a) de la sección F- se pueden encontrar dentro de esta categoría (ACNUR, 2019, pág. 119). Resulta muy complicado que un individuo cometa actos que puedan encuadrarse en esta categoría. Es por eso que ha de haber tenido un grado de influencia considerable como ser autoridad de un Estado miembro y haber sido una parte determinante de la infracción de ese Estado a estos principios; o, que un acto, como por ejemplo podría ser el terrorismo tenga tal repercusión en el plano internacional y en la paz y seguridad internacional que no pueda ser considerado dentro del literal b de la sección F (ACNUR, 2019, pág. 37).

Principalmente los actos que se ha considerado que aplican a esta cláusula de exclusión son las violaciones a los Derechos Humanos, el terrorismo que provoca impacto internacional y, de acuerdo a cortes del Reino Unido y de Irlanda, los ataques al personal de la Organización de las Naciones Unidas. Si bien estos actos no agotan todas las posibles actuaciones que podrían considerarse en esta cláusula- que ha sido reconocida como ambigua- son los que más se han considerado para su aplicación (Sivakumaran, 2014, pág. 352). Ya se mencionó en el párrafo anterior que una violación a los Derechos Humanos - que no se encuentren comprendidas en el literal a) de la sección F- debe ser grave y de carácter sistemático; por eso mismo, no todas las vulneraciones a los Derechos Humanos entrarían en la categoría en cuestión. Este criterio, que citamos de documentos emitidos por el ACNUR, ha sido esgrimido por la Corte Suprema de Canadá. Este

tribunal, hace especial énfasis en que vulneraciones a los Derechos Humanos que cumplan con esas características constituyen persecución. Por ende, no puede ser posible que una persona que ha cometido actos que pueden considerarse persecutorios, de acuerdo a las características mencionadas- y las recogidas en el apartado concerniente a la persecución que ya analizamos en las cláusulas de inclusión- pueda acogerse de los beneficios que otorga la condición de refugiado. Esto es porque estos actos causan sufrimiento a otras personas, y son precisamente este tipo de actos, entre otros, los que ocasionan que existan flujos de refugiados y han motivado la existencia de la Convención, justamente para proteger a las personas que son o podrían ser víctimas de la persecución (Sivakumaran, 2014, págs. 352-353).

El énfasis que hemos resaltado de que no pueden recaer en el literal a) de la sección F es importante. A nuestro criterio existe un motivo a tener en consideración: la Convención fue redactada en un momento histórico determinado, y se adoptó en 1951. Esto quiere decir, y guardando concordancia al recuento histórico y la transcripción de disposiciones que hemos realizado en este trabajo con respecto al literal a) de la sección F, que muchos de los instrumentos internacionales o decisiones relevantes de Tribunales Internacionales no existían en el momento histórico en que la Convención de 1951 fue redactada. Es por eso mismo, que el espíritu de la redacción del literal a) contaba con limitados elementos para su aplicación en cuanto al desarrollo conceptual de los actos respecto de los cuales era aplicable. Ocurriendo entonces, que varios crímenes, que hoy en día tienen como sustento convenios internacionales posteriores, resoluciones de tribunales internacionales o el propio Estatuto de Roma corrían el riesgo de escapar de la aplicación del literal a) de la sección F en ese momento. Y teniendo en cuenta además el carácter evolutivo de la criminalidad lo mismo podría suceder en la actualidad e incluso en el futuro. Es esa la razón por la que concordamos con Sivakumaran, quien afirma que

es más fácil aplicar el literal c) de la sección F que ceñirse estrictamente a la violación de normas derogables o modificables como son varios convenios internacionales, buscando la protección de principios de Derechos Humanos que recaigan en la categoría de *ius cogens* (Sivakumaran, 2014, pág. 353). Si bien podemos concluir que las circunstancias fácticas históricas han motivado al desarrollo y a la ampliación de conductas que corresponden a la aplicación del literal a) de la sección F, a nuestro criterio, la cláusula que es objeto de estudio de este apartado -el literal c) de la sección F- debe ser entendida en el sentido de que hay o puede haber modalidades de conducta que aún no se encuentren previstas o categorizadas dentro del literal a), por lo cual para proteger la paz y seguridad internacional, no pueden dejar de reprocharse por parte del Derecho Internacional. Por lo que, según nuestra opinión, esta cláusula de exclusión constituye un concepto jurídico abierto con las únicas limitaciones establecidas por las finalidades y los principios de Naciones Unidas y las características mencionadas en los párrafos anteriores.

En correspondencia a los criterios que hemos consignado en el párrafo anterior, es que se puede explicar la aplicación de esta cláusula con respecto al terrorismo. Y es que, en el pasado, por ejemplo, Reino Unido lo consideraba un supuesto de aplicación del literal b) de la sección F; en la actualidad es que ha cambiado su criterio y ha optado por aplicar el literal c). Por su parte, Bélgica y otros Estados consideran que el terrorismo es el principal acto para la aplicación del literal c) de la sección F. Es por eso, que, aunque se pueda aplicar el literal b) de la sección F, existe la posibilidad de que el terrorismo pueda caer en más de una de las categorías de la sección F (Sivakumaran, 2014, págs. 353-354). En lo que corresponde a este apartado que estamos estudiando, resulta en extremo relevante la Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, la cual declara en su numeral 5 a los actos, métodos y prácticas como contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, asimismo lo es financiarlos intencionalmente, planificarlos e

incitar a su comisión (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2001).

Como se había explicado, existe el criterio británico e irlandés que atacar al personal de las Naciones Unidas implica la exclusión por esta cláusula. Al respecto es importante analizar si el ataque se da en tiempos de paz o de conflicto y cuál es la posición del individuo en el conflicto. Si la situación es de paz, entonces evidentemente se aplica la cláusula. Si hay un conflicto, pero el personal de las Naciones Unidas no forma parte de las hostilidades, como puede ser el caso del ACNUR o la UNICEF, quienes más bien brindan apoyo a la población, también se aplica la cláusula, si es que no llegase a constituir un crimen de guerra en conformidad con el Estatuto de Roma y los Convenios de Ginebra y sus Protocolos. Por último, se debe analizar el caso de las misiones de mantenimiento de paz, las cuales, en ciertos casos, pueden participar en las hostilidades. Si esta participación en las hostilidades cuenta con el derecho a la protección otorgada a civiles y bienes de carácter civil, también se aplica la cláusula porque ese ataque es ilegal en conformidad con el Derecho Internacional Bélico. Pero cuando las misiones de mantenimiento de la paz no cuentan con el derecho a la protección otorgada a civiles y bienes de carácter civil, el ataque es legal y no se aplica la cláusula bajo el principio de inmunidad, universalmente reconocido por las normas del Derecho Internacional Bélico, de que un individuo no puede ser perseguido por actos de guerra legítimos (Sivakumaran, 2014, págs. 366-370). Respecto a este último punto el ACNUR también ha expresado su opinión -aunque no respecto al caso en específico- al señalar que si a un excombatiente no le son atribuibles violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos (ACNUR, 2019, pág. 119).

2.2.6 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Recordando que la Convención de 1951 poseía una restricción geográfica y temporal, lo cual, como ya comentamos en el apartado correspondiente¹⁰, implicó que se cuestionara su universalidad y provocó la renuencia de varios Estados de formar parte de la Convención de 1951. Ante ello, y la posibilidad de que en pocos años la Convención de 1951 perdiera utilidad, es que se adopta en Nueva York el 31 de enero de 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Ruiz de Santiago, 2001, pág. 30).

El génesis de este instrumento internacional se origina en que el ACNUR se encontraba preocupado por los distintos flujos de refugiados que se estaban generando por circunstancias de reciente data y/o fuera del ámbito geográfico de la Convención de 1951. Concretamente los flujos de refugiados ocurrían en África, Asia y América. Entre los casos más destacables estaban los cubanos que huían a Estados Unidos, los angoleños y ruandeses que se movilizaban por diferentes Estados de África, los refugiados tibetanos en Nepal y, los refugiados sudaneses en Uganda (Asamblea General de las Naciones Unidas, págs. 26-27). Todos estos casos y la preocupación respecto a ampliar el espectro de protección a los refugiados se encuentra contenido en el documento denominado *Adición al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (A/6311/Rev.1/Add.1)*. Siendo entonces que la comunidad internacional empieza a preocuparse de sobremanera respecto de los flujos de refugiados fuera de Europa y por circunstancias posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Asamblea General de las Naciones Unidas, págs. 26-27).

Este documento fue conocido por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, el cual conoció y transmitió estas preocupaciones a la Asamblea

¹⁰ Véase el apartado: “Consideraciones generales respecto de la Convención, su negociación y la definición contenida en ella para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado”. En el presente trabajo.

General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 1186 de 18 de noviembre de 1966 (UN Economic and Social Council, 1966). La Asamblea General de las Naciones Unidas, por su parte, coincidió en que sería deseable que los refugiados disfrutaran del mismo status, prescindiendo de la limitación temporal prevista en la Convención de 1951. Siendo entonces que, requiere al Secretario General de Naciones Unidas transmitir el texto de este protocolo para que los Estados se pudiesen adherir al mismo (UN General Assembly, 1966).

El precitado Protocolo principalmente suprime las limitaciones de orden temporal y geográfico que aparecían en la Convención de 1951, sin embargo, no realiza cambios muy importantes en el texto de la Convención (Machado Cajide, 2013, pág. 103). El Protocolo en su texto obliga a quienes formen parte del mismo a aplicar los Artículo 2 a 34 de la Convención de 1951 y mantiene la definición del Artículo 1, pero elimina las limitaciones temporales de “como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos”. Asimismo, establece que la aplicación del Protocolo ha de hacerse sin limitación geográfica alguna; aunque respeta las declaraciones vigentes hechas por los Estados parte de la Convención en conformidad con el párrafo 1 de la sección B del Artículo 1, a no ser que hayan ampliado después en virtud del párrafo 2 de la sección B del Artículo 1 (Organización de las Naciones Unidas, 1967).

Estos cambios han resultado en que a diciembre de 2018: 146 Estados sean miembros de la Convención; 147 del Protocolo; 144 de ambos instrumentos. Los Estados que son únicamente parte de la Convención de 1951 son Madagascar y Saint Kitts y Nevis. Por su parte, solo forman parte del Protocolo Cabo Verde Estados Unidos y Venezuela. Con respecto a la limitación geográfica, la adoptaron Congo, Madagascar,

Mónaco y Turquía. Turquía mantuvo la declaración de la limitación geográfica al adherirse al Protocolo de 1967; Madagascar, como expresamos, no se ha adherido al Protocolo (ACNUR, 2019, pág. 70).

Capítulo 3: El Derecho de Refugiados y el Procedimiento de Reconocimiento de Refugiado y las Garantías a Observarse en la Legislación Ecuatoriana: Marco Conceptual y Normativo

3.1 La Declaración de Cartagena de 1984

3.1.1. Antecedentes de la Declaración de Cartagena

Conforme se manifestó anteriormente, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 resultan los instrumentos más relevantes respecto a la determinación de la condición de refugiado, de acuerdo al estándar internacional. No obstante, la propia definición de refugiado, que ambos instrumentos contienen, implica que cabe la posibilidad de que existan personas que no puedan invocar los mentados instrumentos internacionales, toda vez que sus situaciones individuales no guardan relación con las definiciones establecidas. Ante dicho particular, América Latina y África han desarrollado definiciones ampliadas a través de dos documentos particularmente relevantes: La *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* de 1984 y la *Convención sobre Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OUA)*. La finalidad de estos instrumentos es proteger a refugiados cuyas circunstancias no puedan subsumirse a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (Galindo Vélez, 2001, pág. 61).

Es menester señalar que solo uno de estos dos instrumentos es un tratado internacional como tal. Asimismo, cabe destacar que estos instrumentos poseen un carácter regional únicamente; no una aplicación universal como la referida Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

La situación en Latinoamérica con respecto al refugio es la siguiente: de los veinte Estados latinoamericanos, 18 son parte de la Convención de 1951 y de su Protocolo de 1967; Venezuela solo forma parte del Protocolo y, Cuba no forma parte de ninguno de los dos instrumentos (Fischel de Andrade, 2021, pág. 321). Para entender la situación de

origen de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 debemos tener en cuenta que existía un flujo de refugiados considerable desde África y Asia en la década 1980, además de un flujo de refugiados debido a los conflictos de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, especialmente entre 1981 y 1985. Ante la necesidad de expandir la definición de 1951 hacia la situación actual se celebraron varios eventos en búsqueda de una definición ampliada de carácter regional. El ACNUR patrocinó un coloquio en México que redactó un borrador para esa definición, luego tendría lugar en 1983 un seminario en La Paz para identificar los retos de la región; y, por último, en otro evento patrocinado también por el ACNUR se llevaría a cabo un coloquio en Cartagena, con la intención de crear un instrumento que no tenga carácter de obligatorio, pues las delegaciones de esos países no tenían plenos poderes, pero que concluya con una definición ampliada de refugiados. Y es así como nace la precitada Declaración (Fischel de Andrade, 2021, pág. 322).

Es destacable la actuación del ACNUR, toda vez que teniendo en cuenta el contexto de la Región, particularmente en Centroamérica, patrocina estos eventos y exhorta a los países que adopten normas de derecho interno para facilitar la aplicación práctica de la Convención, e incluso ampliar la definición contenida en ella, para así poder brindar mayor protección a las personas (Guerrero Verano, 2015, pág. 236).

Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela adoptaron la Declaración durante el coloquio (Guerrero Verano, 2015, pág. 238). En la actualidad cada vez hay más países que adoptan la Declaración, o en su defecto la incorporan en su legislación. Acosta Arcarazo y Madrid Sartoretto detallan que, hasta 2020, 15 países latinoamericanos incorporaron la Declaración en su legislación: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,

Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay (Acosta Arcarazo & Madrid Sartoretto, 2020, pág. 2).

Ahora, cabe destacar que la definición recogida por la Declaración no era precisamente una novedad conceptual, toda vez que guarda similitudes con la de la Unión Africana de 1969 (Galindo Vélez, 2001, pág. 61). Pero el antecedente más relevante constituye el Coloquio que tuvo lugar en México, como comentamos en el párrafo anterior. A este se le conoce como el Coloquio de Tlatelolco. Ahí se estableció una definición ampliada en extremo similar a la de la Unión Africana de 1969. Con el agregado de que se incluían dos aspectos adicionales: las violaciones masivas a los derechos humanos y la referencia a los refugiados, en plural. Esto último daba a entender que pretendía ofrecer soluciones a situaciones de afluencia masiva y no solo a situaciones individuales como lo hace la Convención de 1951. Con posterioridad la CIDH modificó la definición de Tlatelolco, pero ningún Estado la adoptó. No obstante, como consecuencia de todo este proceso e influenciada en la definición de Tlatelolco, que se basaba en la de la Unión Africana de 1969, y, por la definición de la CIDH, la Declaración de Cartagena de 1984 estableció su definición (Cantor & Trimiño Mora, 2015, págs. 168-170).

3.1.2 La Definición de la Declaración de Cartagena y su relación con Ecuador

La definición consignada en esta Declaración, contenida en su tercera conclusión, es la siguiente:

“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, 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.” (Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Humanitarios, 198).

Del análisis de esta definición podemos establecer que existen tres elementos centrales:

1) Se trata de una persona extranjera que se encuentra fuera de su país de origen, pues la Declaración establece que debe haber huido de su país. 2) Existe una amenaza para su vida, seguridad o libertad. 3) La amenaza está determinada por condiciones de 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.

Cabe destacar que aunque la Declaración como tal no tenga efecto vinculante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la Opinión Consultiva OC-21/1 de 19 de agosto de 2014, respecto los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, en el párrafo 79, establece que reconoce el desarrollo conceptual para brindar protección internacional bajo la figura del refugio a las personas que huyen de su país de origen debido a 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. Y manifiesta que, en atención al desarrollo progresivo del Derecho Internacional, considera que el refugio cabe respecto de las personas que reúnan los elementos de la definición ampliada por la Declaración, buscando a través de ese criterio consolidar una

definición más incluyente que debe ser tomada por los Estados para brindar la protección internacional bajo la institución del refugio debido a que esa necesidad es evidente (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-21/14, 2014, pág. 31).

Como ya habíamos adelantado en el apartado anterior, Ecuador incorporó esta definición a su legislación, la Ley Orgánica de Movilidad Humana la prevé juntamente con la definición de la Convención de 1951 (Asamblea Nacional, 2017). Esta inclusión deriva la Sentencia 002-14-SIN-CC de la Corte Constitucional, la cual declaró como inconstitucional la omisión de la definición prevista en la Declaración de Cartagena de 1984 en el Decreto Ejecutivo 1182 de 30 de mayo de 2012, publicado en el Registro Oficial No. 727 de 19 de junio de 2012, que contenía el *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el Artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967* (Ubidia Vásquez, 2018, pág.28). En esa sentencia la Corte Constitucional considera que, si bien la Declaración de Cartagena es únicamente un instrumento auxiliar de la Convención de 1951 y su Protocolo, y que no posee carácter vinculante; la ampliación del concepto de refugiado fortalece la protección y asistencia a las personas que necesitan protección internacional. Considera que este fortalecimiento no es solo en el sentido de quienes son perseguidos por motivos injustos, como establece la Convención; sino también para quienes hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazados por los motivos que recoge la Declaración. Entonces, en aplicación del principio de aplicación directa e inmediata de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales y del Bloque de Constitucionalidad contenidos en los Artículos 11#3 y 426, se deben aplicar de forma directa las normas previstas en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos si las normas previstas en ellos son más favorables

a las establecidas en la Constitución, y que por ello se la debe tener en cuenta en el ordenamiento jurídico ecuatoriano (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 2014, págs. 51-52).

3.2 Ubicación del Derecho de Refugiados dentro de la Movilidad Humana en la legislación ecuatoriana⁹

Antes de inmiscuirnos en el estudio pormenorizado del procedimiento en Ecuador, es menester entender que los refugiados son personas en situación de movilidad humana y, por ende, grupos de atención prioritaria.

Entonces debemos considerar qué es lo que se entiende de acuerdo a la legislación ecuatoriana como movilidad humana. Para ello, debemos remitirnos a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Asamblea Nacional, 2017) Esta, en su Artículo 3 establece una serie de definiciones las cuales resultan de utilidad para ilustrarnos.

En el numeral 9, señala la definición de Movilidad Humana de la siguiente manera:
“9. Movilidad Humana: Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones.” (Asamblea Nacional, 2017) Siendo entonces necesario entender que la movilidad humana implica los siguientes elementos conceptuales: a)
Deben existir movimientos migratorios que una persona o grupo de personas deben

⁹ Véase el Anexo 3 del presente trabajo. En él se encuentra un cuadro que permite apreciar las diferentes categorías de personas en movilidad humana de acuerdo a la LOMH; y se especifica la ubicación jurídica de las personas refugiadas y lo solicitantes de refugio, en conformidad con la ley.

realizar. b) Dichos movimientos deben tener la finalidad de transitar o establecerse, ya sea temporal o permanentemente en un Estado. c) El Estado en el que se ha de transitar o establecerse, debe ser diferente al Estado de origen o al que se haya residido previamente. Es decir, debe existir un “cambio” de Estado, tiene que ser un traslado que implique la salida de la jurisdicción y/o territorio de un Estado y la entrada a la jurisdicción y/o territorio de otro. d) Se deben generar derechos y obligaciones¹². Este elemento se tiene que entender con suma cautela, debido a que se refiere a que a la persona en situación de movilidad le atienden derechos, pero también le corresponde obligaciones frente al Estado receptor; e igualmente, según el caso y la situación concreta de movilidad, al Estado receptor le corresponden ciertas obligaciones con respecto a esa persona.

En el numeral 8 del mismo artículo, se establece la definición de Persona en Movilidad Humana, haciendo referencia a qué debe entenderse como una persona que se encuentra en situación de movilidad humana. La definición es la siguiente: “8. *Persona en movilidad humana: La persona que, de forma voluntaria o forzada, se moviliza de un Estado a otro con el ánimo de residir o establecerse de manera temporal o definitiva en él.*” (Asamblea Nacional, 2017) Esta definición comparte algunos elementos con la anterior, como es lógico, pues se refiere a una persona que se encuentra en la situación descrita y analizada en el párrafo anterior. Sin embargo, no comparte todos los elementos de la definición de movilidad humana. Siendo entonces, nuestro criterio que esta

¹² En el Capítulo III Personas extranjeras en el Ecuador, Sección I Definición, derechos y obligaciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se desarrollan los derechos de los extranjeros en el Ecuador desde el Artículo 43 hasta el 52 de la siguiente manera: 1. Derecho a la libre movilidad responsable y migración segura; 2. Derecho a solicitar una condición migratoria; 3. Derecho a la información migratoria; 4. Derecho a la participación y organización social; 5. Acceso a la justicia en igualdad de condiciones; 5. Derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes; 6. Derecho a la participación política; 7. Derecho al registro de títulos; 8. Derecho al trabajo y a la seguridad social; 9. Derecho a la salud. Mientras que el Artículo 53 establece las obligaciones de dichas personas en 8 numerales, el numeral 7 habiendo sido derogado por artículo 33 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 386 de 5 de febrero del 2021. Registrar el ingreso y salida a través de los puntos de control migratorio oficiales; 2. Permanecer en el Ecuador con una situación migratoria regular; 3. Respetar las leyes, las culturas y la naturaleza; 4. Portar sus documentos de identidad o de viaje durante su permanencia en el Ecuador; 5. Cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente; 6. Las personas residentes registrarán su domicilio o residencia habitual en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Los turistas en el Ecuador voluntariamente podrán informar su lugar de estadía y acceder al sistema de comunicación que para el efecto fije la autoridad rectora de turismo; y, 8. Las demás previstas en la ley. (Asamblea Nacional, 2017)

definición debería sencillamente remitirse a la de movilidad humana o debería compartir todos los elementos, para así evitar posibles contraposiciones conceptuales al analizar ambas definiciones. Una cuestión que llama nuestra atención y que no se encuentra en la otra definición es el reconocimiento de la forma de la movilización de un Estado a otro. En otras palabras: se reconoce la posibilidad que las movilizaciones sean de forma voluntaria o de forma forzosa. Este particular, a nuestro criterio reviste de especial importancia para entender las diferentes condiciones de movilidad humana que se pueden suscitar en la realidad y en la praxis jurídica.

Realizando una breve remisión al Capítulo III de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se encuentra una definición de lo que es una persona extranjera en el Ecuador, estableciendo en su Artículo 42: “*Persona extranjera en Ecuador. - La persona extranjera en el Ecuador es aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano y se encuentra en el territorio nacional.*”¹³ Dentro de las secciones de este capítulo, nos encontramos con una especie de clasificación: los *visitantes temporales*, contemplados en la Sección II; las *personas sujetas a protección por razones humanitarias*, reguladas en la Sección III, las *personas residentes* previstas en la Sección IV. Concretamente, en la Sección II, la de los *visitantes temporales* se establecen cuáles son las categorías migratorias que corresponden a esta categorización, a través del listado del Artículo 54 de la ley. Entre ellos se encuentran: los transeúntes, los turistas, los solicitantes de protección internacional y los visitantes temporales que ingresan a ejercer actos de comercio y otras actividades lícitas reconocidos por esta Ley.¹⁴

¹³ Cabe recalcar que esta definición, producto de la reforma de 5 de febrero de 2021, hace hincapié en que es territorio nacional en el que se debe encontrar y además elimina la referencia a la condición migratoria de visitante temporal o residente. Pues el Artículo previamente mandaba: “Art. 42.- Persona extranjera en el Ecuador. La persona extranjera en el Ecuador, es aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano y se encuentra en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente.”

¹⁴ La última categoría migratoria, referente a los visitantes temporales que ingresan a ejercer actos de comercio y otras actividades

Siendo entonces, que es importante reconocer que, dentro de las categorizaciones migratorias de movilidad humana, encontramos a las personas solicitantes de protección internacional -entre ellas, a los solicitantes de refugio- como visitantes temporales dentro de los extranjeros en el Ecuador. Resulta imperiosa una remisión al Artículo 57 de la ley para entender el porqué de nuestra leve digresión a través de la movilidad humana y sus categorías migratorias: “*Art. 57.- Solicitantes de protección internacional. Los solicitantes de protección internacional son las personas extranjeras que solicitan al Estado ecuatoriano ser reconocidas como asiladas, refugiadas o apátridas.*” (Asamblea Nacional, 2017). Es importante destacar que este apartado se concentra únicamente en los solicitantes de refugio, es decir, en las personas que solicitan acceder a dicha calidad; no en aquellas que ya la han adquirido. Estas últimas se encuentran en la Sección IV: Personas Residentes, concretamente en el Artículo 60 #14 de la Ley.

De este análisis y conceptualización de la normativa, podríamos inferir lo siguiente: los solicitantes de refugio son considerados como visitantes temporales; mientras, los refugiados reconocidos por el Estado ecuatoriano se encuentran en una conceptualización completamente ajena; ellos serían considerados residentes. Adicionalmente, y aparentemente fuera de las clasificaciones para las personas extranjeras en el Ecuador, se encuentran junto a otras categorías, contenidas en el Capítulo V, las condiciones que son objeto de nuestro estudio.

Nos servimos de enumerar a los sujetos de protección internacional de acuerdo a la legislación ecuatoriana, recogidos en el Artículo 91 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana: “*Art. 91.- Sujetos de protección internacional. Son sujetos de protección*

fue incorporada en la reforma del 5 de febrero de 2021.

internacional las personas: 1. Solicitantes de la condición de asilo, refugio o apatridia. 2. Refugiadas reconocidas por el Estado ecuatoriano. 3. Asiladas reconocidas por el Estado ecuatoriano. 4. Apátridas reconocidas por el Estado ecuatoriano.” (Asamblea Nacional, 2017) Del citado artículo se desprende la referencia a los solicitantes de refugio en dicha categorización. Siendo, en primer lugar, una situación discutible, porque los solicitantes de refugio, como resultaría obvio, solicitan la protección internacional; solicitud que inicia un procedimiento administrativo para examinar si se les concede o no dicha protección. Quizás, y se podría argüir, que mientras solicitan refugio el Estado ecuatoriano lo está protegiendo; aun así, a nuestro parecer resulta discutible, puesto que el Estado supondría estar protegiendo a todos los ciudadanos con inclusión de los extranjeros, y adicionalmente hay otras categorías que gozan también de visas especiales, como la humanitaria y también gozarían de protección, o no la cual analizaremos ulteriormente. Mal pudiese alguien que solicita protección internacional ser un sujeto de la misma, puesto que como hemos comentado pocas líneas antes, la está solicitando, debido a que la precitada protección internacional se concede a través de reconocimiento de la condición de persona refugiada, asilada o apátrida. Una posible causa de confusión podría recaer en la *Sección III: Personas sujetas a protección por razones humanitarias*. Debido al nombre de la categoría, no resultaría descabellado considerar a *prima facie* o incluso llegar a discutir que podría resultar lógica la inclusión de los refugiados en esta categoría. Empero, la redacción del Artículo 58 desprende elementos que chirriarían al encasillar a las personas que han obtenido la categorización de refugio, y que analizaremos a continuación.

“Art. 58.- Personas en protección por razones humanitarias. - Es la persona extranjera que, sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones

excepcionales de índole humanitaria como ser víctima de desastres naturales, ambientales, víctimas de trata de personas y otras que sean determinadas por la autoridad de movilidad humana. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años de conformidad con el Reglamento de esta Ley, siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado, según la información que dispone el Estado ecuatoriano.

Transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que dieron origen a la concesión de la visa, sin perjuicio de que en cualquier momento y previo al cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley pueda acceder a otra condición migratoria.”

Realizando una interpretación literal del texto, establece como elementos definatorios que: i) son personas que no cumplen requisitos para acceder a una condición migratoria. ii) Deben demostrar la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria como ser víctima de desastres naturales, ambientales, víctimas de trata de personas y otras que sean determinadas por la autoridad de movilidad humana¹⁵. Adicionalmente, se hace referencia a la situación de que gozarán de la visa humanitaria por dos años; y, si no son considerados una amenaza para la seguridad pública y estructura del Estado, esta será visa prorrogable hasta que cesen las circunstancias que dieron motivo a la concesión de la visa.

Para explicar los motivos por los cuales una persona que ya obtuvo la calidad de

¹⁵ No hemos encontrado remisión alguna por parte de la autoridad de movilidad humana a esta norma.

refugiado no entraría en esta categoría y resulta bien clasificada, dentro de los residentes, analizaremos las situaciones que chirrían al intentar encasillarlas aquí.

En primer lugar, si realizamos una interpretación histórica de la ley podremos entender cuál fue el sentido original que el legislador quiso darle a la norma; pues, este artículo fue reformado en 2021. El artículo anterior delimitaba exclusivamente las razones ambientales o naturales como elementos que permitían entrar en esta categoría.¹⁶ Siendo entonces, que con la inclusión del elemento de ser víctima de la trata de personas y de la cláusula abierta para la determinación de circunstancias por parte de la autoridad de movilidad humana deriva de una reforma relativamente reciente, por lo que las categorizaciones y clasificaciones ya se encontraban estructuradas con anterioridad, y resultaría inoficioso creer que una institución tan relevante como el refugio, que fue regulada previo a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sea categorizada recién en 2021.

Por otro lado, el otorgamiento de las visas humanitarias resulta también trascendente para poder alejar a las personas que obtuvieron la condición de refugiado de esta categoría, puesto que estas se otorgan a los solicitantes de protección internacional, en virtud del Artículo 57 y a las Personas sujetas a protección por razones humanitarias, contempladas en el Artículo 58 -el que estamos analizando. Resultando incluso que, el Artículo 66 de la ley reconoce únicamente reconoce estos dos casos expresamente: “Art. 66.- *Tipos de visa.- Las personas extranjeras que deseen ingresar y permanecer en el territorio ecuatoriano deben optar por uno de los siguientes tipos de visa: 5. Visa humanitaria: Es la autorización que concede la máxima autoridad de movilidad humana*

¹⁶ Previo a ser sustituida por el artículo 37 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 386 de 5 de Febrero del 2021, el artículo mandaba: “Art. 58.- *Personas en protección por razones humanitarias. Es la persona extranjera que sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años de conformidad con el reglamento de esta Ley, siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano.*” (Asamblea Nacional, 2017) (El resaltado me pertenece)

para permanecer en el Ecuador a los solicitantes de protección internacional hasta que se resuelva su solicitud o a las personas en protección por razones humanitarias, por un lapso de hasta dos años, de conformidad con esta Ley. Esta visa no tendrá costo alguno.” (Asamblea Nacional, 2017) Esta visa, gozaba de mayor regulación en el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, dicho cuerpo normativo regulaba a la precitada visa en su Capítulo III Personas Extranjeras en el Ecuador, Sección VIII, Artículo 55. El cual, ni siquiera había sido reformado conforme a la sustitución del Artículo 58 en febrero de 2021, pues aún mantenía la exclusividad conceptual de razones excepcionales de índole humanitaria para las víctimas de desastres naturales y ambientales: “*Art. 55.- Visa humanitaria.- La visa humanitaria se concederá sin costo alguno a los solicitantes de la condición de refugiado o apatridia y a las personas que demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales.*” (Presidente de la República, 2017). Sin embargo, recientemente, la presidencia de Guillermo Lasso, a través del Decreto Ejecutivo Nro. 354, expidió un nuevo Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el cual establece una regulación específica para cada procedimiento de visa humanitaria y requisitos generales. Cabe recalcar que previa la promulgación del nuevo reglamento, solo se establecían dos requisitos, y el procedimiento para las personas víctimas de desastres naturales o ambientales seguía el procedimiento para la visa humanitaria para solicitantes de la condición de refugio o apatridia¹⁷. Hoy, el nuevo reglamento establece en su Sección VIII desde el Artículo 91 al 95, los requisitos generales de la visa humanitaria además de un

¹⁷ “El artículo 55 del Reglamento derogado establecía: Art. 55.- Visa humanitaria.- La visa humanitaria se concederá sin costo alguno a los solicitantes de la condición de refugiado o apatridia y a las personas que demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales. La visa humanitaria para personas solicitantes de la condición de refugiado o apatridia tendrá una vigencia de noventa (90) días prorrogables por una sola vez por un máximo de treinta (30) cuando el caso requiera de mayores elementos de juicio para su decisión, tiempo en el que se resolverá el caso. Para ello, previo a su otorgamiento, la Unidad administrativa encargada de refugio y apatridia, en el plazo de quince (15) días emitirá la resolución administrativa en la que recomiende la concesión de la visa humanitaria, la cual será emitida por el Viceministerio de Movilidad Humana o su delegado. El plazo para contar con la resolución en firme de la condición de persona en protección internacional no excederá la vigencia de la visa humanitaria.” (Presidente de la República, 2017)

procedimiento particular para cuatro posibilidades de entrega de visa humanitaria: 1. Visa humanitaria para solicitantes de la condición de refugiado y/o apatridia; 2. Visa de protección por razones humanitarias a víctimas de desastres naturales y ambientales; 3. Visa humanitaria a víctimas de trata de personas; 4. Visas humanitarias determinadas por la autoridad de movilidad humana. Cabe destacar que existen cambios relevantes respecto a la visa humanitaria en el caso visa humanitaria para solicitantes de la condición de refugiado y/o apatridia, extendiendo su vigencia de noventa días a ciento ochenta y respecto a su prórroga; esta situación la analizaremos con posterioridad a mayor detalle.

Frente a esta aglomeración de normas que hemos traído a colación para hablar de la visa humanitaria, cabe realizar la siguiente contraposición normativa derivada del Artículo 105 de la Ley “*Art. 105.- Efecto del reconocimiento de persona refugiada. - La autoridad de movilidad humana concederá una visa de residencia temporal a la persona reconocida como refugiada, previo el trámite correspondiente. Transcurridos dos años en calidad de refugiado, la persona protegida podrá solicitar la renovación de su visa de residencia temporal u optar por una visa de residencia permanente.*” (Asamblea Nacional, 2017) Esto quiere decir, a las personas que son reconocidas como refugiadas se les otorga una visa de residencia temporal y a los dos años puede optar por renovarla u optar por la visa de estadía permanente. Situación totalmente distinta a la descrita en el párrafo anterior.

Ahora, analizaremos la pertinencia de la ubicación de las personas que gozan con reconocimiento de refugiados en la clasificación de personas residentes. Para ello debemos recurrir a las definiciones normativas. “*Art. 59.- Residente. Es residente toda persona extranjera que ha adquirido una categoría migratoria para su residencia temporal o permanente.*” En este caso, los reconocidos como refugiados gozan de

residencia temporal.

“Art. 60.- Residencia temporal. - Es la condición migratoria que autoriza la estadía de hasta dos años en el territorio ecuatoriano, renovable por múltiples ocasiones, a las que acceden las personas extranjeras que ingresan al país dentro de las siguientes categorías: 14. Personas en protección internacional: para las personas que han sido reconocidas por el Ecuador como asiladas, refugiadas o apátridas y que no cumplan con los requisitos para acceder a una de las categorías migratorias establecidas en este artículo, podrán acceder a la categoría migratoria de persona en protección internacional” (Asamblea Nacional, 2017).

Siendo esta la clasificación correcta, puesto que los refugiados residen en el territorio ecuatoriano hasta que se presente una situación que pueda empatar con una de las llamadas cláusulas de cesación; por lo que esta residencia en principio puede ser temporal, pero eventualmente, cabe la posibilidad de tornarse permanente. Sin embargo, la cláusula abierta de permitir a las personas que no cumplan con los requisitos para acceder a las otras 14 categorías migratorias por residencia temporal resulta inoficiosa, debido a que como establecimos en líneas anteriores el reconocimiento permite acceder a una visa de residencia temporal, en virtud del Artículo 105, y los requisitos establecidos para las otras visas son completamente distintos. Entonces resulta obvio que en la mayoría de los casos no van a cumplir los requisitos de las otras, y al utilizar la conjunción “y” se exige que sean reconocidos y que no cumplan con los mentados requisitos para otra categoría migratoria.

3.3 Las personas en situación de movilidad humana como grupos de atención prioritaria, y el reconocimiento Constitucional del Derecho al Refugio y criterios relevantes de la Corte Constitucional al respecto.

Recordando las definiciones recogidas en Ley Orgánica de Movilidad Humana y estudiadas en el apartado anterior, especialmente la *Persona en Movilidad Humana*, creemos innecesario hacer hincapié en lo que se considera como grupo de atención prioritaria en este apartado.

Si bien la propia Constitución en su Artículo 11#2 y 66#4 establecen que todas las personas son iguales y que gozan de los mismos Derechos (Asamblea Constituyente, 2008); existen grupos de personas que necesitan un tratamiento de carácter especial por parte del Derecho, porque de no tratarlos de manera distinta, se podrían vulnerar sus derechos constitucionales, toda vez que se encuentran en una condición que los hace más vulnerables que el resto (Erazo Galarza, 2021, págs. 68-69).

Estos grupos se encuentran enumerados en el Artículo 35. Si bien las personas en situación de movilidad humana no constan en esa clasificación; se encuentran categorizadas en el capítulo tercero, y se desarrollan los Derechos que gozan en la sección tercera (Asamblea Constituyente, 2008).

Para fines de nuestro trabajo nos interesaremos únicamente en el Artículo 41, en este se reconoce expresamente el derecho de refugio-junto con el de asilo- los transcribimos a continuación:

“Art. 41.- 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.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.” (Asamblea Constituyente, 2008)

Como se observa, la Constitución reconoce el Derecho al Refugio y lo sujeta a la ley nacional y a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos para identificar su contenido. Asimismo, establece que hay un goce especial para el ejercicio de los Derechos de estas personas, toda vez que son grupos de atención prioritaria. Reconoce constitucionalmente el principio de no devolución y señala que no se los sancionará por su ingreso irregular. Porque como venimos señalando, al encontrarse en vulnerabilidad, se les debe dar un trato especial. La Corte Constitucional en su Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, en el párrafo 50 de la misma, señala que la manera de verificar que se está garantizando el derecho a la atención prioritaria, es que, en virtud de la protección que otorga el Estado, la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad logra ejercer plenamente sus derechos (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 , 2021, pág. 11).

Este reconocimiento no se agota únicamente en el texto constitucional, toda vez que son algunas sentencias de la Corte Constitucional que reconocen el Derecho al Refugio. Entre ellas, la Sentencia No. 002-14-SIN-CC de 14 de agosto de 2014 reconoce al Derecho al Refugio y su regulación en la Convención de 1951 y además en la Declaración de Cartagena de 1984. Reconoce expresamente al refugio como un Derecho Humano el cual solo puede ser ejercido en caso de cumplir con los requisitos que permitan

gozar de dicha condición jurídica. Siendo, que, en razón de la vulnerabilidad de estas personas, no todos pueden acceder a este Derecho, y los Estados no están obligados a concederlo a cualquiera que lo solicite, especialmente si resultan aplicables las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14-SIN-CC , 2014, págs. 37-38). Por otro lado, en la Sentencia No. 983-18-JP/21, la Corte Constitucional reconoce expresamente, en el párrafo 58, que ser refugiado o solicitante de protección internacional supone una situación de vulnerabilidad semejante a tener alguna discapacidad física o mental, entre otras (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 983-18-JP/21, 2021, pág. 15). En la Sentencia 897-11- JP/20 la Corte Constitucional reconoce expresamente que las personas en situación de movilidad humana, en particular los refugiados, son grupos de atención prioritaria (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20, 2020, pág. 8).

3.4 Evolución Histórica de la Normativa Ecuatoriana Respecto al Refugio

Ecuador se adhiere a la Convención de 1951 el día 17 de agosto de 1955, y, al Protocolo de 1967 el día 6 de marzo de 1969 (ACNUR, 2019, pág. 71). Empero de ello previo a la Constitución de 2008 no existe referencia constitucional alguna al Refugio de manera literal. No obstante, de ello, en la Constitución de 1998, el Artículo 163 señalaba que los Tratados y Convenios Internacionales, una vez hayan sido promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico del Ecuador y han de prevalecer sobre leyes y otras normas de menor jerarquía (Flores B, 2004, pág. 131).

Es durante el gobierno del Ing. León Febres Cordero, que mediante el Decreto Ejecutivo No. 3293 publicado en el Registro Oficial No. 782 de septiembre de 1987, y, que luego sería reformado por el Decreto Ejecutivo 3301 publicado en el Registro Oficial

No. 933 de 12 de mayo de 1992, durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, que se regularía esta institución a través del *Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.*” (Flores B, 2004, pág. 133) (Procuraduría General del Estado, 2016, pág. 178)

Por su parte la Ley de Extranjería, promulgada por el Decreto Ejecutivo 187 de 28 de diciembre de 1971 y publicada en el Registro Oficial el 30 de diciembre de 1971, así como su Reglamento expedido por Decreto Ejecutivo No. 1991 de 3 de junio de 1986 y publicado en el Registro Oficial de 1986, no mencionaban expresamente al refugio, debido a que lo confundían con el asilo; no obstante, sí lo reconocían (Moscoso Cisneros, 2007, pág. 69).

Con la promulgación de la Constitución de Montecristi en 2008, se reconoce constitucionalmente el Derecho al Refugio (Asamblea Constituyente, 2008), como analizamos en el apartado anterior. Y en 2012, a través de Decreto Ejecutivo No. 1182 de 30 de mayo de 2012, publicado en el Registro Oficial No. 727 de 19 de junio de 2012, durante el gobierno del Eco. Rafael Correa, se expide el *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el Artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967*, el cual derogó al Decreto Ejecutivo 3301 (Procuraduría General del Estado, 2016, pág. 179). No obstante, cabe recalcar que es planteada una acción de inconstitucionalidad, la cual es declarada a en virtud de la Sentencia No. 002-14-SIN-CC de 14 de agosto de 2014 de la Corte Constitucional, implicando varios cambios en este Reglamento (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14- SIN-CC, 2014, págs. 62-65).

En 2017 es promulgada la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual también reconoce expresamente el Derecho al Refugio (Asamblea Nacional, 2017), de la misma manera que su Reglamento, también de 2017 (Presidente de la República, 2017). Cabe recalcar que, en el gobierno de Guillermo Lasso, se derogo y se promulgó otro Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a través de Decreto Ejecutivo 354, publicado en el Registro Oficial el 10 de marzo de 2022 (Presidente de la República, 2022). Y por último en 2018 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Viceministro de Movilidad Humana, emitió el Acuerdo Ministerial No. 000150, que es el Instructivo para Proceso de la Condición de Refugiado y Apátridas (Viceministro de Movilidad Humana, 2018). Cabe destacar que el Decreto Ejecutivo No. 1182 ya no sigue vigente. Siendo este el marco jurídico respecto al Refugio en la actualidad en el país.

3.5 Órganos Encargados del Procedimiento de Reconocimiento de Refugiado¹⁸

Habiendo comprendido, en conformidad con el apartado anterior que el cuerpo normativo de carácter legal que interesa para el Derecho al Refugio es la Ley Orgánica de Movilidad Humana, tenemos que analizar quién es el ente competente para conocer este procedimiento.

Para saber quién es el ente encargado de la rectoría en materia de movilidad humana, hemos de remitirnos al Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el cual el Artículo 5, establece que es el Ministerio de Relaciones Exteriores y

¹⁸ Véase el Anexo 5. En él se encuentra un cuadro con los órganos competentes en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, sus competencias y desempeño en el mismo; y, el sustento normativo correspondiente.

Movilidad Humana. Este órgano será el encargado de dar cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, su Reglamento y otras normativas. Pero, quien será máxima autoridad en Movilidad Humana ha de ser el Viceministro de Movilidad Humana, con las limitaciones de que debe someterse a la política y los lineamientos de la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como establece el mismo artículo. Sin olvidarnos, que el Artículo 6 permite la delegación de competencias previstas en la ley y en el reglamento, para la máxima autoridad de movilidad humana, es decir el Viceministro de Movilidad Humana (Presidente de la República, 2022). Siendo también quien conocería las apelaciones de índole administrativa. Pero, veremos en unos párrafos más adelante, que esta última competencia, de conocer los recursos de apelación, actualmente se encuentra delegada a la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes conforme al Acuerdo Ministerial 0000031 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020). Por su parte, la instancia técnica que ha de reconocer y determinar la condición de un refugiado es la Comisión de Refugio y Apatridia, integrada por tres miembros designados por el Viceministro de Movilidad Humana, esto en virtud del Artículo 152 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, siendo entonces quien resuelve en primera instancia sobre el reconocimiento, cesación o revocación de la condición de refugiado (Presidente de la República, 2022).

Estas dos situaciones se confirman en los Artículo 7 y 8 del Instructivo para Proceso de la Condición de Refugiado y Apátridas (Viceministro de Movilidad Humana, 2018). Empero, hay una figura que el Reglamento no menciona, pero sí el Instructivo: la Dirección de Protección Internacional, quien en virtud del Artículo 10 del Instructivo, ejercerá a través de las unidades administrativas de protección internacional en cada

Coordinación Zonal, es esta la encargada de recibir y registrar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, quien determina si las solicitudes son admisibles o no, quien entrevista al solicitante, quien elabora informes técnicos para que luego sean conocidos por la Comisión de Refugio y Apatridia para que esta última resuelva y es también quien resuelve sobre la caducidad de las solicitudes de refugio. Tanto la Dirección de Protección Internacional como la Comisión de Refugio y Apatridia se encuentran bajo la supervisión de la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes, de acuerdo al Artículo 11 del Instructivo (Viceministro de Movilidad Humana, 2018).

3.6 La Definición y el Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado en Ecuador

La Ley Orgánica de Movilidad Humana prevé en su Artículo 98 una definición combinada entre las definiciones de los instrumentos internacionales más relevantes: en el primer numeral se consigna la definición de la Convención de 1951, y en el segundo numeral se establece la definición de la Declaración de Cartagena. Además, en el penúltimo inciso reconoce legalmente a los refugiados *sur place*. Y por último deja en claro que el reconocimiento tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona refugiada (Asamblea Nacional, 2017). Es importante recordar de la naturaleza del reconocimiento, como ya hemos mencionado, es declarativa por que el refugiado lo es *ipso facto* por cumplir con las cláusulas de inclusión. Es decir, el reconocimiento de un Estado no lo convierte en un refugiado como tal. Nos permitimos consignar el respectivo artículo para que la definición ecuatoriana sea apreciable en su tenor literal:

“Art. 98.- Persona refugiada. - Será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que:

1. Pudiese ser perseguida, debido a temores fundados, por motivos de etnia, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuvo su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

Aquella persona que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reúna los elementos mencionados en los números que anteceden pero que, como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, su situación se haya ajustado a los mismos, será reconocido como refugiado sur place.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona refugiada.” (Asamblea Nacional, 2017)

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado es un procedimiento administrativo, es decir, una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de llegar a un acto estatal determinado

(Gordillo, 2016, pág. 389). Por esa misma razón debe guardar relación con los principios Constitucionales del debido proceso y con las garantías propias del Código Orgánico Administrativo. Es decir, en virtud con el Artículo 33, debe existir un procedimiento administrativo que se ajuste a las previsiones del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este procedimiento administrativo ha de observar el libro segundo del Código Orgánico Administrativo, siendo el solicitante de refugio la persona interesada de acuerdo al Artículo 149 del COA. Recordando que un procedimiento administrativo termina de acuerdo al Artículo 201 del COA, siendo cualquiera de las 7 siguientes causales: 1. El acto administrativo; 2. El silencio administrativo; 3. El desistimiento; 4. El abandono; 5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública; 6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas.; 7. La terminación convencional (Asamblea Nacional, 2017).

Además de las normas generales que debe seguir todo procedimiento administrativo de acuerdo al Código Orgánico Administrativo y de la Constitución, se deben de observar las normas procedimentales específicas del procedimiento de para el reconocimiento de la condición de refugiado. Estas se encuentran previstas desde el Artículo 99 hasta el Artículo 109 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

“Art. 99.- Garantías del debido proceso. El procedimiento para el reconocimiento del refugio, se llevará a cabo respetando las siguientes garantías, a más de las contempladas en la Constitución:

1. Los procedimientos serán individualizados;

2. Se realizará una entrevista personal y la persona solicitante podrá escoger el sexo de

su entrevistador en casos de violencia de género;

3. La persona solicitante recibirá la orientación necesaria sobre el procedimiento a seguir, incluyendo las etapas de apelación en un lenguaje y modo que pueda comprender;

4. La carga de la prueba será compartida, por lo que la responsabilidad de probar la necesidad de protección internacional también recae en la autoridad de movilidad humana, quien deberá recabar fuentes de información para resolver el caso;

5. El solicitante será notificado por escrito de todas las decisiones tomadas y podrá presentar recursos administrativos con efecto suspensivo de las resoluciones de la autoridad competente;

6. Con la finalidad de proteger los derechos de las personas solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado respetará el principio de confidencialidad y la protección de los datos personales en todas sus etapas;

7. Las niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado gozarán de garantías procedimentales específicas y probatorias que aseguren su interés superior, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la normativa legal vigente;

8. Se dará prioridad a la tramitación de las solicitudes presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, víctimas de tortura, víctimas de abuso sexual o violencia por motivos de género y las demás personas de los grupos de atención prioritaria;

9. En el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, la autoridad competente coordinará el nombramiento de un tutor o representante legal. La autoridad de movilidad humana notificará inmediatamente a la Defensoría Pública a fin de que asuma el patrocinio en defensa de los derechos del niño,

niña o adolescente;

10. La falta de documentación no impedirá que la persona presente una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado;

11. La determinación para reconocer la condición de persona refugiada será resuelta por la autoridad de movilidad humana, y,

12. El procedimiento y la solicitud será gratuitos.” (Asamblea Nacional, 2017)

De esta serie garantías se desprenden varios elementos que hemos señalado con anterioridad y que vamos a analizar de manera más detallada en brevedad, pero entre los más relevantes a nuestros criterios es que se puede escoger el sexo de la persona que va a realizar la entrevista, como sabemos perteneciente a la Dirección Nacional de Protección Internacional; la persona solicitante deberá tener claridad respecto al procedimiento que se está siguiendo; y, la carga de la prueba será compartida. Consideramos que estas garantías buscan proteger los Derechos del solicitante a Refugio de una manera tan especial, justamente por su carácter de grupo de atención prioritaria. Razón por la que estas garantías deberán ser observadas de manera obligatoria por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para garantizar el efectivo goce de los Derechos.

A nuestro criterio, podemos dividir al este procedimiento administrativo en las siguientes etapas:

1. **Presentación de la solicitud:** consiste en recibir la solicitud del solicitante de refugio.
2. **Admisibilidad:** se califica de admisible o no admisible la solicitud para dar paso

a la entrevista.

3. **Elegibilidad:** Con los elementos de juicio que otorga la entrevista se realiza un informe técnico de elegibilidad el cual se remite a la Comisión de Refugio y Apatridia.
4. **Resolución:** Se resuelve si se reconoce al solicitante como refugiado o no.

Conforme a lo estudiado en el apartado correspondiente respecto a la distribución de competencias en este proceso y la distribución orgánica de las mismas, podemos establecer lo siguiente: La Dirección de Protección Internacional a través de las unidades administrativas de protección internacional de cada Coordinación Zonal son las encargadas de recibir la solicitud, calificarla, llevar a cabo la entrevista y elaborar el informe técnico de elegibilidad. La Comisión de Refugio y Apatridia es quien resuelve respecto al reconocimiento o no de la condición de refugiado. En caso de estar inconforme con alguna de estas actuaciones, se puede recurrir. Quien conocería, en principio, los recursos en sede administrativa sería el Viceministro de Movilidad Humana; no obstante, el Artículo 2.2. a) Acuerdo Ministerial 0000031 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de 5 de marzo de 2020 y publicado en el Registro Oficial No. 168 del 24 de marzo de 2020, ha establecido una delegación de competencias para que el Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes pueda avocar conocimiento, sustanciar y resolver los recursos de apelación presentados por los administrados que impugnen la decisión en los trámites de solicitudes de protección internacional de refugio y asilo (Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020).

El acto que inicia el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado es la presentación de la solicitud de refugio, para presentarla se exige que el

solicitante se encuentre en territorio ecuatoriano. Esta solicitud se puede presentar de manera verbal o escrita, ante la autoridad competente dentro de los noventa días posteriores al ingreso en territorio nacional, caso contrario, según tal y como establece el Artículo 158 del Reglamento, serán consideradas extemporáneas. Respecto a las solicitudes presentadas de manera verbal, el Reglamento en ese mismo artículo expresa que han de ser reducidas a escrito, bajo la responsabilidad de quien la recepte, serán leídas al solicitante en su idioma de entendimiento y firmadas por el solicitante o, si no supiese firmar, estampará la huella en la solicitud. Existe la excepción de la aceptación a trámite de una solicitud presentada extemporáneamente por motivos de caso fortuito o fuerza mayor comprobados. La Solicitud debe contener, de acuerdo al Artículo 13 del Instructivo, sus datos personales y los de su grupo familiar, como: nombres, apellidos, nacionalidad, sexo, documentación de identidad, fecha de nacimiento, fecha y lugar de ingreso, medio de arribo, y otra información de interés, así como la descripción de los motivos que fundamentan la solicitud (Viceministro de Movilidad Humana, 2018). El Artículo 100 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana impone a los servidores públicos, que conozcan del ingreso del solicitante al territorio ecuatoriano y que identifiquen posibles supuestos que justifiquen conceder protección internacional, la obligación de referirlos de manera inmediata a la autoridad de movilidad humana a fin de que presente su solicitud. Esta obligación también está contemplada en el Artículo 158 del Reglamento (Asamblea Nacional, 2017) (Presidente de la República, 2022).

La siguiente fase del procedimiento es la admisibilidad de la solicitud, por parte de la unidad administrativa de protección internacional, como establece el Artículo 161 del Reglamento (Presidente de la República, 2022). Una vez calificada de admisible la autoridad de movilidad humana concede la visa humanitaria, para que goce de una situación migratoria regular mientras dura el procedimiento, y se le emita la que

corresponda. La autoridad tiene el plazo máximo de 180 días para resolver, este tiempo podrá extender por una sola ocasión, por treinta días cuando requiera mayores elementos de juicio para la toma de la decisión. Para tomar la decisión de calificar la admisibilidad de la solicitud de refugio, la autoridad ha de convocar al solicitante a una entrevista en la que recabará los elementos de juicio que le permitirán resolver sobre la admisibilidad de la solicitud. Hay la posibilidad excepcional dentro del plazo de 180 días para resolver, en que se le pueda convocar al solicitante para una segunda entrevista, esto en caso de ser necesario para recabar más información y elemento de juicio. Cabe destacar que la primera entrevista deberá tener fecha fijada al momento en que la autoridad reciba la solicitud de refugio, y tiene que ponerlo en conocimiento del solicitante. La Ley Orgánica de Movilidad Humana entiende que, si un solicitante no se presenta a la entrevista, sin que medie justificación debida, ha de entenderse que ha desistido de la solicitud y se la archivará (Asamblea Nacional, 2017).

Ahora, tenemos que comprender la gravedad de esto último, remitiéndonos al Código Orgánico Administrativo, como ya habíamos comentado, el Artículo 201 de este Código prevé las formas en las que puede terminar un procedimiento administrativo. Entre ellas, como ya estábamos, el desistimiento. El desistimiento debe ser entendiendo de la misma manera que en una acción judicial, no constituyendo una pérdida de derecho; son la clausura del procedimiento administrativo (Gordillo, 2016, pág. 434). El Artículo 211 del COA establece que, si la persona interesada desiste, no puede volver a plantear la misma pretensión en otro procedimiento administrativo con el mismo objeto y causa (Asamblea Nacional, 2017).

Después de realizarse la entrevista, como ya estudiamos en las competencias de la Dirección Nacional de Protección Internacional y las unidades administrativas de

protección internacional, se debe realizar un informe de carácter técnico en el que conste el registro de la solicitud, el criterio de la calificación de la misma y cualquier elemento que podría determinar la elegibilidad o no de un solicitante de refugio (Asamblea Nacional, 2017).

Cabe la posibilidad de que, tras la entrevista, la autoridad califique a la solicitud como manifiestamente infundada o fraudulenta, y en ese caso declarará, de forma motivada, la inadmisión de la solicitud. Frente a ello, el Reglamento nos detalla que se entiende como manifiestamente infundada, la solicitud que no guarda relación con los criterios establecidos por los instrumentos internacionales para poder conceder la condición de refugiado, por cualquiera de las siguientes razones: los fundamentos de la solicitud la solicitud no guarda relación con los elementos de la definición de refugiado, o con la información sobre el país de origen disponible; el solicitante posee una segunda nacionalidad y puede acogerse a la protección de dicho país; previamente ha realizado una solicitud de refugio en un tercer país, la cual se encuentra pendiente. Mientras, que una solicitud fraudulenta es aquella que buscan engañar o provocar un error para así obtener la condición de refugiado, comprobando la existencia en sus declaraciones de circunstancias o antecedentes falsos que resulten evidentes, o que contradigan la información del país de origen; la solicitud involucra engaños a la administración con intención de cometer fraude, con relación a la identidad, nacionalidad o documentación que se incorpore durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; sin necesidad real de protección internacional, el solicitante, invoca la institución del refugio para evadir la acción de la justicia ordinaria o cumplimiento de leyes en su país de origen, o en el país de su última residencia (Presidente de la República, 2022). Si una solicitud es calificada de inadmisibles, podrán interponerse recurso en vía administrativa. En el caso de que exista resolución en firme que niegue una solicitud de

refugio, la persona cuya solicitud ha sido inadmitida tiene 15 días plazo para optar por

una de dos opciones: regularizar su situación migratoria o abandonar el país; en caso de no hacerlo será susceptible de deportación (Asamblea Nacional, 2017).

El Artículo 104 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece requisitos para ser considerado refugiado, entre ellos: 1. Haber sido identificado por la autoridad de movilidad humana; este motivo es evidente, solo se le puede conceder refugio a alguien que ha sido identificado, no a alguien cuya identidad se desconoce. 2. No haber retornado a su país de origen desde que presentó la solicitud, salvo las excepciones debidamente fundamentadas y autorizadas por la autoridad de movilidad humana; recordemos que un refugiado es una persona que ha huido de un territorio para evitar un peligro, resultaría ilógico solicitar refugio en un Estado y volver al país de origen, salvo excepciones que incluso requieren la autorización de la autoridad de movilidad humana. 3. No encontrarse en trámite una solicitud de refugio, con identidad objetiva y subjetiva, en otro país; esto es importante, porque no se puede estar solicitando en varios países refugio al mismo tiempo. 4. No ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado del país conforme las disposiciones establecidas en esta Ley; es importante recordar que la Convención protege la seguridad de los Estados miembros, por lo que un solicitante que suponga un peligro (Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020) no puede ser reconocido como refugiado (Asamblea Nacional, 2017).

De ser admitido, el solicitante ha de recibir una notificación de la admisión y en ella constará una nota para la Unidad de Visados y Naturalizaciones de la respectiva Coordinación Zonal para que le otorguen su Visa Humanitaria, la cual dura dos años, pero podrá ser renovada hasta que cuente con una resolución en firme frente a su solicitud de

protección internacional. Así la unidad administrativa de protección internacional ha de elaborar un informe técnico de elegibilidad. Este informe, de acuerdo al Artículo 19 del Instructivo ha de contener análisis de los hechos, búsqueda de información sobre la situación en el país de origen y la adecuación del caso en los términos de los instrumentos internacionales sobre la materia, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, en lo que respecta al análisis de los elementos de inclusión y cuando fuere pertinente sobre las causales de exclusión. Este informe, en conformidad con el Artículo 20 del Instructivo, será remitido a la Comisión de Refugio y Apatridia para que exista una resolución debidamente motivada sobre el reconocimiento de la condición de refugiado o la negativa a la solicitud. En caso de ser favorable se le concederá la vida de residenciatemporal cambiando su categoría migratoria, de no cumplir los requisitos en ninguna, se le ha de conceder la de protección internacional (Viceministro de Movilidad Humana, 2018). En caso de negársela, se cancelará en el mismo acto la visa humanitaria, y se le dará término al solicitante rechazado de regularizar su condición migratoria o de salir del país so pena de iniciar deportación en caso de no hacerlo.

3.6.1 Impugnación

De acuerdo a lo referido en el análisis del procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado, existe la posibilidad de recurrir algunas resoluciones. La primera, referente a la calificación de inadmisibilidad de la solicitud por parte de la unidad administrativa de protección internacional, y la segunda, la resolución de la Comisión de Refugio y Apatridia que niega la solicitud de refugio.

Frente a estas decisiones caben los recursos de apelación y de revisión en conformidad con el Artículo 219 del Código Orgánico Administrativo, y la resolución de estos recursos le compete a la máxima autoridad administrativa de la administración pública (Asamblea Nacional, 2017). En este caso, la máxima autoridad administrativa en materia de movilidad humana es el Viceministro de Movilidad Humana.

En lo que respecta al recurso de apelación administrativo, se puede interponer diez días contados a partir de la notificación del acto y se pueden en él incluir nuevos documentos o hechos que no consten en el expediente administrativo del acto que sea objeto del recurso, alegaciones de nulidad del acto o alegaciones de nulidad del procedimiento administrativo. Asimismo, se puede solicitar la suspensión del acto administrativo mientras se resuelve la apelación si es que 1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación. 2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial. Este recurso será resuelto en el plazo máximo de un mes contado desde la fecha de interposición (Asamblea Nacional, 2017).

Por su parte, el recurso de revisión se puede interponer contra un acto administrativo que ha causado estado siempre y cuando se logre evidenciar alguna de las siguientes causales:

“Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

1. *Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*
2. *Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.*
3. *Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.*
4. *Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.*
5. *Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.*

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.” (Asamblea Nacional, 2017)

Este recurso está sujeto a una fase de admisión, si no se admite en 20 días se entenderá desestimado. Una vez admitido, debe ser resuelto en un mes; si la administración pública no se pronuncia, se entiende desestimado (Asamblea Nacional,

2017).

Frente a las resoluciones emitidas por la máxima autoridad de la administración pública, en este caso el Viceministro de Movilidad Humana, únicamente cabría la impugnación por vía judicial a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

3.7 Las Garantías dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición derefugiado: remisión a las sentencias de Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha establecido que una vulneración de las garantías mínimas dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado puede conllevar a la vulneración al Derecho del Refugio, contenido en el Artículo 41 de la Constitución (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20, 2020, pág. 8).

Esta sentencia resulta emblemática porque hace hincapié en un proceso donde no se cumplieron las siguientes garantías: No contó con un intérprete en su lengua materna durante la entrevista, y el Ministerio no hizo un esfuerzo razonable por conseguirlo, de hecho, el intérprete fue el mismo entrevistador. Este particular implicó para la Corte una vulneración a su derecho a la defensa, en la garantía de poder presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución de la República (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20,2020, pág. 14).

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Familia Pacheco Tineo v. Bolivia* estableció que existen garantías mínimas respecto a los derechos

de los solicitantes de refugio y que deben ser observadas por las autoridades migratorias:

“1. La solicitud debe examinarse con objetividad, en el marco de un procedimiento establecido para el efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal.

2. Las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.

3. El procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad.

4. Si no se le reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello.

5. El recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad adopte la

decisión del caso.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013) (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20, 2020, pág. 14)

Es importante recordar, que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado además de contar con estas garantías mínimas específicas a su naturaleza también debe observar las garantías mínimas constitucionales para los procesos en general. Estas son las contenidas en el Artículo 76 de la Constitución de la República que son las garantías del debido proceso. Estas garantías no son solo aplicables a proceso

judiciales como se podría pensar; sino abarcan a todas las decisiones de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que puedan tener afectación sobre los Derechos de una persona (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 355-13.JP/20, 2020, pág. 7) (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, 2001, pág. 41) (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1290-18-EP/21, 2021, pág. 20).

Es importante recalcar que la Corte Constitucional ha establecido que el debido proceso no se agota en las normas del Artículo 76, por lo que la inobservancia a estas reglas no es la única causal para su vulneración. Siendo entonces que los procedimientos establecidos como reglas de trámite están reglados para configurar el ejercicio al debido proceso y sus garantías. Por lo que una inobservancia a una regla de procedimiento que implique una socavación del debido proceso como principio: el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 546-12-EP/20). El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite, 2020, pág. 5) Esas reglas de garantía mencionadas en el Artículo 76, son denominadas por nuestra Corte Constitucional como garantías propias. Pero, asimismo, el Artículo 76 establece la existencia de garantías impropias, que contienen remisión a reglas de trámites de procedimientos específicos. Su vulneración tiene dos requisitos, como ha expresado nuestra Corte Constitucional: i) Violación de alguna regla de trámite y ii) el socavamiento del principio del debido proceso (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 740-12-EP/20 (Garantías propias e impropias del derecho al debido proceso), 2020, págs. 6-7).

En el Artículo 76 #3 establece que: “solo se podrá juzgar a una persona ante un

juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento” (Asamblea Constituyente, 2008) Este principio es denominado por nuestra Corte Constitucional como *principio de legalidad adjetiva*, íntimamente ligado al derecho de seguridad jurídica, debido a que cada uno de los cuerpos procesales o leyes adjetivas regula de manera expresa, clara, previa y pública, el trámite y las etapas procesales que deben cumplirse de manera obligatoria en sustanciación de los distintos procesos. Siendo menester que las autoridades jurisdiccionales o administrativas hagan uso del procedimiento adecuado para cada uno de los procedimientos sometidos a su conocimiento. Este principio y la predictibilidad de la ley procedimental genera la certeza de que las distintas etapas procesales que en su conjunto forman parte del trámite del proceso, deben cumplirse obligatoriamente hasta su finalización. Señala la Corte en la misma resolución que lo primero que debe hacer cualquier autoridad al momento de sustanciar un procedimiento es asegurar su competencia- en conformidad con la normativa legal que resultase pertinente para el caso en concreto; y, en segundo lugar, debe tramitar la causa conforme al procedimiento legal expresamente reconocido para tal efecto (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-17-SEP-CC, 2017, pág. 6). Siendo entonces que a través de la observancia de este principio se ha de garantizar se respete el trámite de todo procedimiento, así como también se lo haga en base a las competencias y facultades que las normas jurídicas determinan, tutelando el máximo respeto a la Constitución de la República, así como la aplicación de normas jurídicas, previas, claras y públicas (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 005-18-SEP-CC, 2018, pág. 12).

Con lo que respecta al derecho a la defensa tenemos el Artículo 76 #7 de la Constitución, que consagra varios principios a tener en cuenta en la sustanciación de cualquier proceso (Asamblea Constituyente, 2008). Todos estos, en virtud del tenor literal

del texto Constitucional están contenidos en el derecho a la defensa. El cual constituye uno de los pilares indispensables del debido proceso y es definido por nuestra Corte Constitucional como el principio jurídico procesal o sustantivo mediante el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. Siendo relevante para el ámbito constitucional que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar u hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 131-13-SEP-CC, 2013, pág. 8). Esta se traduce como una garantía de vital importancia, pues las garantías propias del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, en su gran mayoría buscan que el refugiado pueda ejercer su derecho a la defensa durante el trámite del mismo. Anteriormente, citamos el caso de la Sentencia No. 897-11-JP/20, en el que, al no observarse las garantías mínimas, entre ellas la necesidad de un intérprete de la lengua materna del solicitante, en ese caso una persona africana, se vulneró este derecho.

Hay que realizar un especial énfasis en la garantía de la motivación contenida en el artículo 76 #7 literal l) de la Constitución:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados” (Asamblea Constituyente, 2008).

Esta garantía reviste de vital importancia toda vez que, en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, se hace especial énfasis en que varias resoluciones deben ser motivadas. El Artículo 103 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el Artículo 163 de su Reglamento y el Artículo 16 del Instructivo exigen que la inadmisión de una solicitud de refugio debe ser motivada. Asimismo, el Artículo 104 de la Ley y el Artículo 21 del Instructivo, donde se dispone que la resolución favorable o negativa de reconocimiento de refugio también lo sea (Asamblea Nacional, 2017) (Presidente de la República, 2022) (Viceministro de Movilidad Humana, 2018). Realmente, como manda el texto constitucional toda actuación de autoridad pública debe ser debidamente motivada. Conforme al Artículo 99 del COA es un requisito de validez del acto administrativo. Por su parte, el Artículo 100 del COA también señala que *“Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará: 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.*

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.” (Asamblea Nacional, 2017)

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido criterios para valorar la

motivación de un acto de poder público en la Sentencia No. 1158-17-EP/21. Establece la Corte, como criterio rector que la resolución cuente con una argumentación suficiente, una estructura mínimamente completa que se establece a continuación: La decisión debe recoger una fundamentación normativa que justifique el apego al derecho de la decisión y la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. También se exige que tenga justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Pero en breves rasgos se exige una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 2021, págs.18-20).

Al no cumplirse con el criterio rector, existe una deficiencia motivacional, que puede ser de tres tipos:

1. Inexistencia: la resolución carece totalmente de una fundamentación normativa y fundamentación fáctica.
2. Insuficiencia: se cuenta con alguna fundamentación normativa y fáctica, pero no cumplen con el estándar de suficiencia.
3. Apariencia: a primera vista parece que hay fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero en realidad alguna de ellas es insuficiente porque se encuentra atacada por un vicio motivacional. Los vicios motivacionales a su vez son los siguientes:
 - a. Incoherencia: puede ser de dos tipos incoherencia lógica cuando existe contradicción entre las premisas y conclusiones: un enunciado afirma y otro niega; e incoherencia decisional cuando hay inconsistencia entre la

conclusión final de la argumentación y la decisión, es decir se decide algo distinto a la conclusión establecida.

- b. Inatinencia: sucede cuando se esgrimen razones que nada tienen que ver con el punto controvertido, no guardando relación con la conclusión final de la argumentación, y por ende con el problema jurídico a tratar. Toda resolución debe ser atinente porque el texto constitucional exige que se debe explicar la pertinencia de la aplicación normativa a los antecedentes de hecho.
- c. Incongruencia: esta existe como *incongruencia frente a las partes* cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes; o *frente al Derecho* cuando no se resuelve algo que el sistema jurídico impone abordar en la resolución de un problema jurídico planteado.
- d. Incomprensibilidad: tiene lugar cuando un fragmento del texto que contiene fundamentación normativa y fáctica no es razonablemente inteligible para un profesional del derecho, o dependiendo del proceso si no se requiere patrocinio de un abogado para un ciudadano (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No.1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 2021, págs. 23-33).

Es menester entonces que, si existe una vulneración a uno de los principios y garantías consagrados en las normas pertinentes o en la constitución dentro de un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, y con ello se origine el socavamiento de un Derecho Constitucional, ha de proceder en ese caso una garantía jurisdiccional. De acuerdo a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a nuestros ojos, una acción de protección. Eso sí, deben observarse los requisitos establecidos en esta Ley y en

la Constitución (Asamblea Nacional, 2009).

Capítulo 4: Importancia del Refugio en el Ecuador, principios del refugio y la diferencia con el Asilo

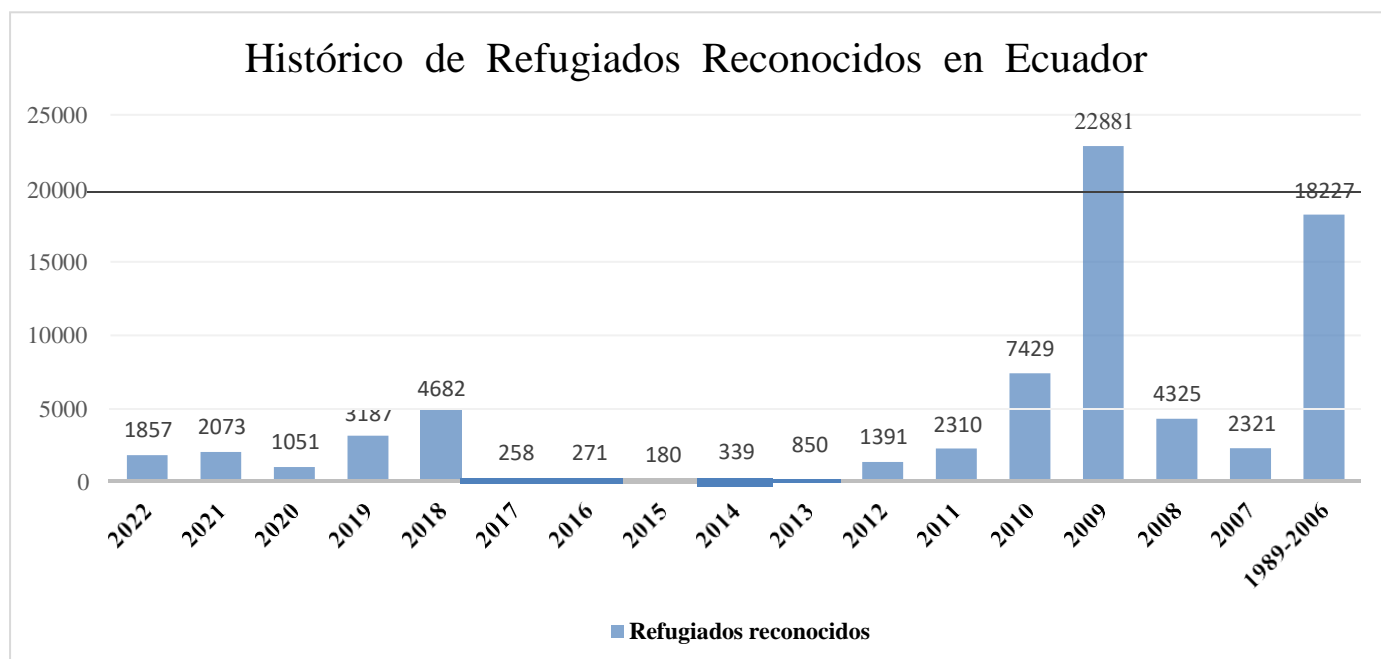
4.1 Importancia del Refugio en el Ecuador: estadísticas

Ecuador a lo largo de la historia ha destacado por ser el país de América Latina y el Caribe que más ha reconocido refugiados. El número de personas reconocidas por el Estado ecuatoriano es de 73.632, proviniendo de más de 80 nacionalidades diferentes. Las personas de nacionalidad colombiana son el grupo que ha recibido más resoluciones favorables ante una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Ecuador.(Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022).

Desde el año 1989 hasta el año 2006 Ecuador reconoció un total de 18.227 personas como refugiadas. En esos 18 años se colige un promedio de 1013 refugiados reconocidos por año. La cantidad de refugiados reconocidos en esos 18 años es ampliamente superada desde 2007 hasta 2022, en este intervalo de tiempo de 15 años han sido reconocidos 55.405 individuos como refugiados, constituyendo el 75,25% de la estadística nacional desde 1989. Especial énfasis merecen los años 2008 con el reconocimiento de 4.325 refugiados; 2009, con 22.881 reconocidos como refugiados solo en ese año, siendo el 31,07% del total de refugiados reconocidos por Ecuador desde 1989 hasta 2022; 2010, con 7429 refugiados y 2018, con 4682 reconocidos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022). Esto se puede verificar en la imagen que adjuntamos a continuación:

Figura 1

Ilustración 1 Histórico Refugiados Reconocidos



Elaboración propia. En base a: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022) www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-estadistica-de-refugiados-historico-Jul-2022.pdf

La estadística de refugiados por país de origen desde el 1 de enero de 1983 al 31 de julio de 2022 recopilada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no cuadra con la que recogió y citamos en el párrafo y figura anteriores. Toda vez que recoge un universo de 61.257 personas reconocidas clasificadas por nacionalidades. Destacamos: 58.632 de refugiados reconocidos tienen origen colombiano, siendo casi el 95,71 % del total de personas referidas; 1187 personas tienen origen venezolano. Establece que 887 refugiados vienen de otros países, pero se destaca especialmente la cantidad de refugiados cubanos, sirios y afganos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022).

Figura 2

Ilustración 2 Refugiados por País de Origen y Género

País de Origen	Femenino	Masculino	Otro	Total
Afganistán	74	79		153
Colombia	27969	30662	1	58632
Cuba	80	151		231
Otras Países	306	581		887
República Árabe de Siria	35	132		167
Venezuela	595	592		1187
Total	29059	32197	1	61257

Elaboración propia. En base a : (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022) www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Refugiados-por-grupo-etario-y-genero-Jul-2022.pdf

En el año 2022 desde el período del 1 de enero al 31 de julio de 2022, la Comisión de Refugio y Apatridia resolvió respecto a 3062 solicitudes. De estas, aceptó 1740 y negó 969; 353 resoluciones incumben a otros tipos de procedimientos como pueden ser revisiones, rectificaciones de datos, renunciaciones, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022).

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha establecido que actualmente, -desde 2019 a 2022- la mayoría de los solicitantes de refugio son personas de nacionalidad venezolana, constituyendo el 68% de los solicitantes, 29% de nacionalidad colombiana (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022). Las personas solicitantes de refugio, que ya pasaron la fase de admisibilidad, que

tienen una entrevista de elegibilidad pendiente hasta el 31 de julio de 2022 son 4.162 personas, de las cuales: 1.766 son colombianas y 2234 tienen nacionalidad venezolana. También están presentes nacionales de Líbano, Yemen, Cuba y otros (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022). En este año 2022 han presentado solicitudes que aún no han pasado la fase de admisibilidad, ciudadanos de las siguientes nacionalidades: 2924 de Venezuela, 2359 de Colombia, 82 de Cuba y 58 de Ucrania (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022).

Figura 3

Ilustración 3 Solicitantes de Refugio-Entrevista de Elegibilidad Pendientes

País de Origen	Femenino	Masculino	Otro	Total
Colombia	904	861	1	1766
Cuba	19	22		41
Líbano	1	7		8
Otros	39	65		104
Venezuela	1045	1187	2	2234
Yemen	3	6		9
Total	2011	2148	3	4162

Elaboración propia. En base a: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022) www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Solicitantes-de-Refugio-por-Pais-de-Origen-Genero-y-grupo-Etario-2018-2022.pdf

Figura 4

Ilustración 4 Peticionarios por País de Origen y Género - Año 2022

País de Origen	Femenino	Masculino	Otro	Total
Colombia	1172	1182	5	2359
Cuba	24	58		82
Otros Países	26	58		84
Perú	13	8		21
Ucrania	42	16		58
Venezuela	1586	1335	3	2924
Total	2863	2657	8	5528

Elaboración propia. En base a: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022) www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Peticionariosde-Refugio-por-pais-de-Origen-y-Genero-Jul-2022.pdf

Con respecto de las resoluciones a recursos administrativos como son la apelación y el extraordinario de revisión hemos de contemplar los datos recopilados con respecto a los años 2021 y 2022. De ellas solo 2 personas han sido reconocidas como refugiados en apelación en el año 2021 y 1 persona en el año 2022. Respecto de la denegación final de la solicitud en apelación existen 456 casos en 2021 y 107 en 2022 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022).

Figura 5

Ilustración 5 Recursos Administrativos de Impugnación

Tipo de Resoluciones a Recursos de Apelación. Años 2021-2022

Tipo de Respuesta	Año 2021	Año 2022
Admitido a trámite en Apelación	329	47
Denegación Final de la solicitud	456	107
Entrevista de Apelación Pendiente	5	2
Estatus Legal Cesado en Apelación	2	0
Inadmitido a trámite en Apelación	201	17
Reconocido en Apelación	2	1
Revisión de Apelación	95	77
Total	1090	251

Elaboración propia. En base a: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2022)

<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Recursos-administrativos-de-Impugnaciones-Jul-2022.pdf>

4.2 Procedimiento en línea ¹⁹

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha establecido la posibilidad de realizar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado a través de un trámite en línea que analizaremos brevemente a continuación. Para realizarlos se debe ingresar en este portal web: <https://www.gob.ec/tramites/3878/webform> y tiene que hacerse desde el navegador Mozilla Firefox.

El primer paso para realizar este trámite es identificarse, hacemos hincapié a que el sistema exige un documento de identificación, para realizarlo por el portal web requerimos el número de documento; de no conocerlo la solicitud se debe realizar de manera presencial en la correspondiente unidad administrativa de protección internacional de la Coordinación Zonal. Al correo electrónico consignado llegará un código de confirmación, el cual se tendrá que se tendrá que digitar para validar el formulario en el que se deben llenar los datos correspondientes a la solicitud, es importante destacar que se puede hacer una solicitud conjunta incluyendo a los miembros del núcleo familiar del solicitante.

Se destaca que, si incluye al núcleo familiar en la solicitud, se han de incorporar al formulario los datos relativos a cada integrante dando clic en AGREGAR. Es de utilidad, pero no indispensable adjuntar documentación que acredite la identidad del solicitante de refugio. Una vez guardado el formulario se genera un comprobante de

¹⁹ Véase el Anexo 6. Ahí se incluye el formulario en línea para realizar la solicitud de refugio.

trámite. Posteriormente se notificará con la secuencia del trámite conforme a lo estudiado en el capítulo anterior.

4.3 Principios del refugio

Cabe destacar que, si bien no existe un procedimiento universal definido para el reconocimiento de la condición de refugiado, porque cada Estado establece un procedimiento de acuerdo a sus propias leyes, estructura constitucional y administrativa; existen ciertos principios y requisitos mínimos uniformes para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (ACNUR, 2019, págs. 42- 43).

La situación es tan problemática que no existe ni siquiera un consenso de qué autoridad es la competente para conceder el reconocimiento del estatuto de refugiado. Algunos Estados han optado por modelos en los que quien lo otorga es el propio Jefe de Estado, un Ministro de Gobierno, el Ministerio de Justicia, órganos de Seguridad del Estado, órganos de la Administración Públicas competentes en materia de refugiados o de extranjería o incluso tribunales de justicia (Mariño Menéndez, 1983, págs. 350- 351).

Es por eso, que resulta relevante que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado se adecúe a estos requisitos mínimos para otorgar un procedimiento observando garantías y respetando a su vez la soberanía legislativa de cada Estado.

4.3.1 No devolución

Hemos de remitirnos al Artículo 33 de la Convención de 1951, el cual consagra el principio de *non-refoulement* o *no devolución*. Este principio establece la prohibición a, los Estados partes de la Convención y/o del Protocolo de no expulsar de su territorio o devolver al refugiado al país de origen, de tal manera que su vida o libertad llegase a correr peligro por los motivos establecidos en la Convención (Naciones Unidas, 1951) (Islam, 2013, pág. 225).

Este principio constituye una norma fundamental y de carácter imperativo de Derecho Internacional, es decir es un principio consuetudinario de *ius cogens*, por lo que tiene carácter vinculante, además de estar estipulada en la Convención. Implicando así que un refugiado, o incluso un solicitante de refugio, no puede ser devuelto a un lugar donde pueda ser perseguido por los motivos establecidos por la Convención (Somohano Silva, 2007, pág. 95) (Pérez Barahona, 2003, pág. 203).

Resulta evidente la importancia internacional de este principio, debido a que no se encuentra contenido en la Convención de 1951; sino en multitud de instrumentos internacionales tales como: el Artículo 3 la Declaración de 1967 sobre el Asilo Territorial, el Artículo 2.3 de la Convención sobre Refugiados de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969, el Artículo 22 #8 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, la sección III párrafo 5 de la Declaración de Cartagena de 1984, el Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos

o Degradantes de 1984, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰, entre otros (Lauterpacht & Bethlehem, 2010, págs. 100-102).

Cabe recalcar que este principio no es absoluto, como lo prevé el segundo párrafo del Artículo 33 de la Convención, se limita por la seguridad nacional o el orden público en casos de delitos particularmente graves (Naciones Unidas, 1951) (Pérez Barahona, 2003, pág. 234).

Nuestra Corte Constitucional ha analizado este principio y ha señalado, que si bien existen múltiples instrumentos internacionales que prevén este principio, y eso implica un tratamiento poco uniforme; el Artículo 427 de la Constitución manda a interpretar es principio de la manera que más se ajuste a la Constitución y favorezca la plena vigencia de los Derechos, armonizando el bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20, 2020, pág. 20). Nuestra Corte Constitucional, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado también que si una persona no cumple con los presupuestos necesarios para ser incluida dentro de la definición de refugiados deben ser protegidos por los Estados para evitar ser devueltas a países donde su vida, libertad, seguridad o integridad pueden verse amenazadas (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20,2020, págs. 21-22). Este criterio es mucho más amplio que el contenido en el Artículo 33de la Convención de 1951, pues este solo prevé peligros para la vida y la libertad y los circunscribe únicamente a los motivos de la Convención. Por último, cabe señalar en conformidad con el criterio de la Corte IDH, compartido por nuestra Corte Constitucional, que el Ministerio de Relaciones

²⁰ Esta obligación fue especialmente interpretada en la Observación General No. 20 del Comité de Derechos Humanos de la ONU

Exteriores y Movilidad Humana debe analizar cuando resuelva negativamente a una solicitud de refugio si la salida del país de un solicitante de refugio puede implicar un riesgo de violación a sus derechos a la vida, integridad o libertad (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 897-11-JP/20, 2020, pág. 21).

El Artículo 41 de la Constitución señala de manera literal que el Estado ha de respetar y garantizar el principio de no devolución para los refugiados y los asilados, y el Artículo 66 #14 lo garantiza para todo extranjero. Por su parte la Ley Orgánica de Movilidad Humana consagra este principio de una manera más extensa que la Convención de 1951 e incluso incluye la vida, libertad o integridad de los familiares de esa persona:

“No devolución: La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cuando haya razones fundadas de que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos, de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los procedimientos de deportación del país o cualquiera que afecte la condición migratoria son de carácter individual. Se prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras.” (Asamblea Nacional, 2017)

A su vez el Instructivo señala que:

“Art. 4.- No devolución.- La persona refugiada o que haya presentado una solicitud de refugio cuyo procedimiento de determinación de la condición de refugiado se encuentre pendiente de resolución en firme, no podrá ser rechazada o excluida en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retornar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Ley Orgánica de Movilidad Humana.” (Viceministro de Movilidad Humana, 2018)

A nuestro criterio, este principio busca evitar que un Estado sea responsable de que una persona corra peligro en cuanto a su vida o libertad, incluso si es que no es un refugiado como tal. Enviar a un individuo, refugiado o no, a un lugar donde su vida, libertad o integridad estén en peligro podría generar responsabilidades para un Estado.

4.3.2 Reunificación familiar

Este principio es bastante extenso y existe mucha documentación al respecto. La amplitud de este principio podría motivar a un trabajo de investigación por sí sola; empero, solo lo analizaremos lo suficiente para cumplir los objetivos de este trabajo.

Si bien no existe ninguna disposición en la Convención de 1951 ni en su Protocolo, respecto a la reunificación familiar, el Acta Final de la Conferencia que aprobó la Convención de 1951 realizó la siguiente recomendación a los Estados:

“Recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para:

1) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país;

2) Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños aislados y a las jóvenes, especialmente en cuanto a la tutela y la adopción.” (Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, 1951)

Entonces, el ACNUR considera que, si un miembro de una familia reúne los requisitos necesarios para encajar en la definición de la Convención, las personas que integren su núcleo familiar se les debería reconocer la condición de refugiado para mantener la unidad familiar. Y manteniéndose esta condición, incluso en caso de divorcio, fallecimiento o emancipación, salvo que sea aplicable una cláusula de cesación (ACNUR, 2019, pág. 41).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de la Resolución 04/19 de 7 de diciembre de 2019: *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas* señala que los Estados deben tomar medidas necesarias para la reunificación familiar de las personas que hayan obtenido protección internacional, incluso otorgando una condición jurídica apropiada a los familiares de esa persona en el

país anfitrión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pág. 22).

El Artículo 155 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que hay dos casos donde tendrá lugar la reunificación familiar: En primer lugar, está el o la cónyuge o pareja en unión de hecho; estas relaciones jurídicas deben ser legalmente constituidas, o en caso de no poder acreditarlo se debe rendir una declaración juramentada. En el segundo caso se establece que se contempla a los parientes del refugiado hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El Artículo 156 del Reglamento reconoce que las personas a quienes se les extiende el estatuto de refugiados por consecuencia de la reunificación familiar tendrán los mismos derechos y obligaciones que el refugiado. Este artículo también reconoce que situaciones como la renuncia, separación, divorcio, disolución de la unión de hecho, muerte, cesación o revocatoria del estatuto del refugiado principal no afectará a las personas reconocidas por extensión. Hace una excepción con respecto a la cancelación, en ese caso sí se extiende a estas personas. Es importante destacar que se prevé que, si una persona del grupo familiar reúne los elementos de la definición de refugiado, han de ser reconocidos a través de un procedimiento de determinación propio (Presidente de la República, 2022).

4.3.3 Confidencialidad

Se prevé que los datos de personas sujetas a protección internacional estarán sujetas a confidencialidad, únicamente pudiendo realizarse a través de autorización del titular o con orden de autoridad judicial competente. Y esta obligación de guardar confidencialidad se establece durante todas las etapas del procedimiento y corresponde a todos quienes participen directa o indirectamente en el procedimiento el mantenerla. Cabe

destacar que, además, esta confidencialidad con el país de origen del refugiado; excepcionalmente la Dirección de Protección Internacional puede compartir información por motivo de cooperación regional con otros países, siempre y cuando no sea con el país de origen del refugiado. Esto en virtud del Artículo 94 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el Artículo 157 del su Reglamento y el Artículo 6 del Instructivo para Proceso de la Condición de Refugiados y Apátridas (Asamblea Nacional, 2017) (Presidente de la República, 2022) (Viceministro de Movilidad Humana, 2018).

4.3.4 La Carga de la Prueba

El ACNUR señala que es el solicitante quien debe comunicar los hechos del caso, y brindar todas las pruebas que le sean posibles para acreditar dichos hechos, a través de cualquier medio que le sea posible, en ocasiones solo tendrá su relato. Es por eso, que, a pesar de ello, le incumbe al examinar averiguar y evaluar los hechos y las pruebas que ha consignado el solicitante de refugio (ACNUR, 2019, págs. 43-44).

Ahora, es menester realizar la siguiente puntualización: hemos de diferenciar esta noción de carga de la prueba con la común del Derecho Procesal, especialmente en los países que pertenecen al sistema jurídico del *Civil Law* o también conocido como *Romano-Germánico*. En este sistema, al que pertenece Ecuador, se requiere que los presupuestos normativos se apliquen si los presupuestos fácticos son acreditados de tal manera que permiten al juzgador llegar al convencimiento de la aplicación de la norma en el caso concreto. Esto no resulta así en el Derecho de los Refugiados, toda vez rara es la situación en la que las personas que buscan refugio, que recordemos vienen huyendo de persecución o de peligros para su vida o libertad, tienen la oportunidad de llevar

documentos y otras pruebas que acrediten fehacientemente los motivos de su solicitud de reconocimiento de refugio. Siendo entonces que hemos de remitirnos a presunciones de hecho y a pruebas circunstanciales o indiciarias que intenten acreditar los hechos que motivan a la solicitud de Refugio. Destacamos además la complicación de que, como estudiamos en el segundo capítulo de este trabajo, existen elementos con cierto grado de subjetividad, como lo son los temores fundados de ser perseguido, cuestión que resulta harto compleja de acreditar conforme al sistema probatorio formal (Galindo Vélez, 2001, pág. 59).

Ante esta situación el medio probatorio que suele ser en la mayoría de los casos más importante y determinante en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado es el testimonial. Este testimonio generalmente se practica en la solicitud de reconocimiento o en la entrevista al solicitante de refugio. Así, a través del testimonio pueden darse detalles respecto de la experiencia del solicitante en su país de origen, el impacto que tuvieron estas circunstancias en su vida, el contexto político o social de los hechos relatados, entre otros aspectos de interés que permiten acreditar los motivos por los que se ha solicitado refugio (Dignam, 1992, pág. 349).

Entonces, la manera de valorar el testimonio es en función de su *credibilidad*. En otras palabras, se debe analizar si lo que dice el solicitante de refugio puede ser creído por el Estado al que le solicita refugio o no. Los criterios para analizar la credibilidad son los siguientes:

- La *consistencia interna* del relato: se debe analizar el relato como tal, asegurarse que exista coherencia del relato y esa coherencia se mantenga durante todo el

procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Se deben tener en cuenta las incongruencias, discrepancias y omisiones en las declaraciones del solicitante. Aun así, es importante destacar que se debe tener en cuenta circunstancias como el trauma emocional o mental, el miedo, la desconfianza frente a autoridad y lo doloroso y vergonzoso que puede ser recordar ciertos acontecimientos como pueden ser las agresiones sexuales. En caso de encontrar una inconsistencia en el relato, se le debe poner en conocimiento al solicitante para que pueda explicarlas.

- La consistencia externa del relato: este punto se refiere a elementos ajenos al relato, comparándolos con el contenido del relato. Entre ellos destacan la información de conocimiento general, los testimonios de familiares u otras personas, pruebas documentales obtenidas por otros medios, la información del país de origen del solicitante, entre otros. Se busca que el relato del solicitante de refugio guarde relación y coherencia con estos elementos. Por ejemplo: si el solicitante señala que existe un gobierno que persigue a una etnia en determinada fecha, y que eso le motivó a huir; pero del contraste con la información de origen se colige que dichos actos no existieron o que dicho gobierno ni siquiera existe, no gozará de credibilidad. Cabe destacar que la ausencia de información de país de origen que acredite un hecho, no significa que dicha situación fáctica no haya sucedido en realidad.
- La verisimilitud del relato: se refiere a que el relato pueda ser considerado como posible de acuerdo a la lógica. Empero, no se deben realizar teorías propias respecto como el solicitante debió lidiar con la persecución. Este aspecto debe valorarse de acuerdo a los antecedentes, edad, educación, género y cultura del

solicitante (Sweeney, 2009, pág. 705) (Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2018, págs. 90-94).

Dentro de la Garantías propias al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que ya estudiamos en el capítulo anterior, citamos el Artículo 99 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Pero es de especial interés para este apartado el numeral cuatro de ese artículo:

“4. La carga de la prueba será compartida, por lo que la responsabilidad de probar la necesidad de protección internacional también recae en la autoridad de movilidad humana, quien deberá recabar fuentes de información para resolver el caso;” (Asamblea Nacional, 2017) (El énfasis nos corresponde)

Esto quiere decir que para el régimen jurídico ecuatoriano constituye una garantía que no solo el solicitante ha de probar; sino también lo ha de hacer el Estado ecuatoriano a través de los funcionarios implicados en el procedimiento de determinación de la condición d refugiado. Implica esto que el solicitante a través de la entrevista y, en caso de tener pruebas documentales, establecerá una línea de relato respecto a los presupuestos que motivaron su solicitud de refugiado; y a su vez, se le exige la misma carga probatoria a la autoridad de movilidad humana que ha de recabar fuentes de información para resolver el caso en cuestión. Por ello cabe la posibilidad que la práctica probatoria pueda reforzar el relato del solicitante acreditando los hechos que alega; o, por otro lado, los contradiga y motive a una resolución negativa para el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de la autoridad de movilidad humana. Es imperativo recalcar que el

tenor literal de este artículo establece la necesidad de que la autoridad recabe fuentes, es decir, la autoridad ha de realizar un trabajo exhaustivo para poder llevar a cabo la práctica probatoria en el procedimiento. Si bien no se establece un criterio mínimo de suficiencia probatoria o el papel específico de la administración en la práctica probatoria: ya sea como aliado, como contradictor, como ambos o como ninguno. Podemos entender que lo que se busca es llegar a la certeza, o al menos a lo más cercano posible, de que la decisión estará apegada en la mayor medida de lo posible a la realidad objetiva de los sucesos que podrían o no motivar al reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante. Tanto así que constituye una garantía propia del procedimiento.

4.3.4.1 Información del país de origen

La información del país de origen (IPO) – COI en inglés- es uno de los elementos más importantes durante la práctica probatoria del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Pudiendo entenderla como la información que hace referencia a los hechos pertinentes relativos al país de origen del solicitante (Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2018, pág. 20).

Esta información puede obtener de varias fuentes: informes de autoridades estatales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales de carácter internacional o nacional, institutos de investigación, medios de comunicación, expertos, universidades, entre otros. Incluso se pueden realizar informes especiales, muy parecidos a un peritaje puedan aportar información del país de origen de un solicitante. El objetivo de la IPO es ofrecer conocimientos sobre el país de origen del solicitante, ubicar el caso del solicitante en el país y su contexto, explicando las prácticas políticas, culturales,

religiosas, económicas, criminales y otras relativas a la cultura, género, origen étnico, lengua, edad, entre otros aspectos sociológicos y antropológicos relevantes que puedan servir para acreditar o desacreditar el relato del solicitante (Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2018, págs. 107-108). Podemos imaginar infinidad de ejemplos al respecto: un solicitante podría alegar que ha sido perseguido en virtud su pertenencia a una etnia, siendo víctima de actos discriminatorios por parte del gobierno de su país de origen; empero, recabando información de origen se puede desacreditar este relato porque la etnia a la que pertenece el solicitante es la que se encuentra en el poder y realiza actos persecutorios para con otras etnias. También podría ser el caso que encontrásemos discordancias con aspectos relevantes del relato de un solicitante al darnos cuenta que su religión, cultura, costumbres entre otros aspectos son distintos en la realidad a los que el solicitante alega en su relato. Por ejemplo, un solicitante que forme parte de un credo religioso que prohíba la participación política; pero el solicitante alega ser perseguido por su filiación política, resulta complicado de creer. Otro caso que podemos plantear como ejemplo es cuando un solicitante alegue determinados sucesos como motivos de sus miedos fundados a ser perseguido; pero de la información del país de origen se puede colegir que esos eventos tuvieron lugar en otro momento histórico o que no sucedieron o suceden a la fecha que el solicitante relata.

La IPO puede ser de carácter general, o también puede centrarse sobre un suceso o tema específico, puede ser como establecimos en el párrafo anterior de carácter estatal o ajeno a un Estado, puede solicitarse información a embajadas o consulados o a organismos técnicos. Por lo general, se recomienda remitirse a organizaciones internacionales ocupadas en la defensa de Derechos Humanos como lo son el ACNUR, el CODEHU, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, entre otros. Asimismo, se

pueden remitir a fuentes derivadas de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales internacionales y locales, institutos de investigación, universidades, expertos, etc. (Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2018, pág. 113).

Resulta útil para recabar información de país de origen remitirse a bases de datos tales como: Refworld del ACNUR, el Portal sobre Información de Origen de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el portal web de European Country of Origin Information Network, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, entre otras. Recomendamos revisar, e incluso adjuntar, informes o noticias relevantes en estas bases de datos para poder realizar una solicitud más fácil de corroborar por parte de la autoridad de movilidad humana; o para evaluar el relato de un solicitante en el caso de ser un servidor público dedicado a evaluar la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado.

4.3.5 El Beneficio de la Duda

Como ya hemos señalado con anterioridad en este apartado, cabe la posibilidad de que no se pueda acreditar alguna afirmación del solicitante de refugio, toda vez que es bastante complicado que el solicitante llegue a probar a cabalidad los hechos. Esto ya lo hemos explicado alejándonos de la concepción clásica de la prueba en el Derecho, porque de remitirnos a ella, la mayoría de los refugiados no serían reconocidos por los Estados comotales. Siendo importantísimo entonces, otorgarles el beneficio de la duda.

El beneficio de la duda ha otorgarse solo si se ha llegado a agotar la obtención y comprobación de los elementos probatorios por parte del examinador de acuerdo a lo que le sea posible acceder, y, si es que se puede establecer una alta credibilidad de las

declaraciones del solicitante (ACNUR, 2019, pág. 44).

4.4 El Asilo y el Refugio

Este particular resulta extremadamente complejo de abordar toda vez que implica analizar tres instituciones de Derecho Internacional diferentes: el Asilo Diplomático, el Asilo Territorial y el Refugio. Existen trabajos completos dedicados al estudio pormenorizado y diferenciado de estas instituciones como son (Flores B, 2004) y (Larenas Serrano, 1993). Si bien, no es intención realizar una comparación exhaustiva entre estas instituciones, sí nos interesa diferenciar ciertos conceptos y señalar ciertos fundamentos normativos y jurisprudenciales de carácter reciente que pueden permitir diferenciar estas instituciones de una manera en que su aplicación sea adecuada.

Lo primero a destacar es que a lo largo del desarrollo del Derecho Internacional ha existido y existe una confusión entre los términos *asilo* y *refugio* (Morales-Vega, 2021, pág. 36). Varias fuentes citadas en este trabajo demuestran esta afirmación.

Lo primero es destacar que, si bien tienen ciertas raíces en común, los orígenes del refugio como lo conocemos, son mucho más recientes que los del asilo y llegaron a tener el carácter universal y apolítico que conocemos hoy en día, debido a los sucesos ocurridos en Europa en el Siglo XX, como estudiamos en el primer capítulo de este trabajo. Por otro lado, el Asilo tiene un origen mucho más remoto, debido a la connotación religiosa que tenía en sus orígenes y el desarrollo que llegó a tener mostrando incluso atisbos de la actual institución en los tratados de Westfalia de 1648, Munster y los Piricos;

pero siendo el desarrollo conceptual y convencional latinoamericano el que llegaría a desarrollar al Asilo y alejarlo totalmente del Refugio (Magallanes, 2019, págs. 139-142).

Si bien el Asilo, al igual que el Refugio, implica que un individuo necesita recibir protección internacional, es una figura jurídica que conlleva la prerrogativa o la facultad de un Estado de ser otorgada (Morales-Vega, 2021, pág. 36). La concepción más cercana a la figura actual del Asilo se origina en Europa orientándose a la protección del perseguido político, con especial énfasis en la Guerra Civil Española de 1936-1939 que generó el reconocimiento del Asilo Territorial en varios Estados europeos. Por su parte, el Asilo, como ya mencionamos, tiene mayor aceptación como institución jurídica en Latinoamérica e incluso se ramifica y da lugar al Asilo Diplomático. Estas figuras han ido tomando forma a través de varias Convenciones Internacionales de la región (Larenas Serrano, 1993, pág. 61).

Respecto del desarrollo del Asilo a través de estas convenciones tenemos como punto de partida el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, el cual tiene un capítulo específico dedicado a esta institución; luego la Convención sobre Asilo de la Habana de 1928; le seguiría Convención sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1933; posteriormente vendría en Montevideo, se firma el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939; y por último las más importantes: La Convención sobre Asilo Territorial y la Convención sobre Asilo Diplomático suscritas en Caracas en 1954 (Larenas Serrano, 1993, págs. 61-64) (Magallanes, 2019, págs. 144-145). Cabe destacar que Ecuador forma parte de varios de estos Convenios Internacionales y que nuestra Corte Constitucional ha hecho especial énfasis en la regulación de esta institución por las dos Convenciones de Caracas de 1954 (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-

14-SIN-CC , 2014, pág. 37). Ahora, cabe destacar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967 en el marco no latinoamericano, y dentro del marco jurídico regional americano la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también consagran disposiciones importantes para el desarrollo del Asilo (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 2014, pág. 6). Por lo que encontramos que esta institución difiere con el Refugio debido a su tratamiento histórico y convencional previo, que el desarrollo más trascendente se dio en Latinoamérica y que se establecen dos modalidades de Asilo distintas, mientras que el Refugio es una institución unitaria.

Cabe recalcar que esta institución tiene un carácter político. Podemos citar los casos de Héctor Cámpora en la embajada de México en Buenos Aires o el de Julian Assange en la embajada de Ecuador en Londres (Magallanes, 2019, pág. 145).

Cabe ahora referirnos a la diferencia entre Asilo Territorial y Asilo Diplomático. En el primer caso es la protección en el territorio del país en el que se solicita esa protección. En el segundo caso se solicita ante legaciones diplomáticas o consulares del país al que se le pide la protección, o en buques o aeronaves de guerra que se encuentran dentro del lugar del que se huye o se encuentra el individuo en peligro. En esta última modalidad de asilo es que, una vez concedido se solicita el salvoconducto para que la persona pueda abandonar el Estado del que huye y se traslade al territorio que le concede el Asilo (Magallanes, 2019, págs. 145-146) (Larenas Serrano, 1993, págs. 60-61) (Flores B, 2004, págs. 88-89) (Asamblea Nacional, 2017).²¹

²¹ Artículo 97 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

La definición de Asilo se encuentra contenida en los múltiples Instrumentos Internacionales mencionados con anterioridad; empero, no es objetivo de este trabajo estudiar la institución del Asilo, razón por la que preferiremos remitirnos únicamente a la definición de Asilo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual recoge los criterios de dichos instrumentos:

“Art. 95.- Definición de asilo. - El asilo es el amparo o protección que el Estado ecuatoriano otorga a una persona extranjera cuya vida, libertad o integridad se encuentre en peligro inminente por razones de persecución política y delitos comunes conexos con los políticos generada desde su Estado de origen o en cualquier otro Estado; el cual puede ser solicitado por vía diplomática o territorial.” (Asamblea Nacional, 2017)

Como podemos observar, la definición es completamente diferente a la del refugio, porque para proteger a una persona se exige un peligro por persecución política o delitos comunes conexos con los políticos. Además, que se puede realizar fuera del territorio del país al que se le solicita- cuestión que no es posible con la institución del Refugio. De hecho, cometer un delito común, en ciertos casos inclusive con motivaciones políticas, implica caer en una cláusula de exclusión en el Refugio- como ya hemos estudiado en el segundo capítulo de este trabajo-, por lo que estas instituciones resultan bastante diferentes desde su definición.

Hemos de enfatizar en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se

ha pronunciado respecto del Asilo, diferenciándolo radicalmente del Refugio a través de la Opinión Consultiva OC-25 de 30 de mayo de 2018, la cual fue solicitada por Ecuador (Magallanes, 2019, pág. 153). Es a través de esta opinión consultiva que la Corte Interamericana de Derechos Humanos diferencia radicalmente la institución del Asilo y del Refugio, señala en el párrafo 110 y 111:

“110. Asimismo, si bien la condición de refugiado, el asilo territorial y el asilo diplomático son todas formas de protección a favor de individuos que sufren persecución, cada uno opera en distintas circunstancias y con connotaciones jurídicas diferentes en el derecho internacional y nacional, por lo que no son situaciones asimilables. Esto significa que los respectivos convenios y/o legislaciones internas rigen cada situación jurídica y establecen un catálogo de derechos y deberes de las personas asiladas bajo las diversas modalidades.

111. En este mismo sentido se expidió el Comité Jurídico Interamericano, al afirmar que, si bien “[e]l asilo y el refugio son instituciones que coinciden en el fin esencial de proteger a la persona humana cuando es víctima de persecución, bajo las condiciones fijadas por el derecho internacional”, ello no menoscaba las especificidades de ambos regímenes, en particular sus procedimientos especiales de aplicación.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-25/18, 2018, pág. 37)

Las similitudes más grandes entre el Asilo y el Refugio es que ambas instituciones son modalidades de protección internacional y que se encuentran sometidas al principio de no devolución (Magallanes, 2019, pág. 155) (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-25/18, 2018, pág. 61). Cabe recalcar, que si bien la Corte establece que buscar Asilo es un Derecho, y que recibirlo es una prerrogativa del

Estado soberano, que ni siquiera está obligado a manifestar el motivo de su rechazo en virtud de su soberanía; incluso señalando que el Asilo diplomático es una tradición regional y que no puede entenderse como un Derecho (Magallanes, 2019, pág. 155) (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-25/18, 2018, pág. 52); nuestra Constitución consagra al Asilo y al Refugio como Derechos Constitucionales en su Artículo 41 (Asamblea Constituyente, 2008). Este último particular podría considerarse una diferencia desde la óptica de la Corte IDH; pero una similitud desde el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Capítulo 5: Análisis de procedimientos reales

En este apartado se van a estudiar verdaderos casos de refugio; pero en virtud de que la información es reservada, no mencionaremos nombre alguno de los solicitantes. Algunos de estos casos se encuentran en el sistema electrónico de la Función Judicial por lo que son públicos, aunque deberían gozar de carácter reservado.

5.1 Procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo que analizaremos abarca la entrevista de elegibilidad, la negativa de refugio y la apelación.

5.1.1 Entrevista de elegibilidad

En la primera parte del documento de informe respecto a la entrevista de elegibilidad²² consta la información de la solicitante, el número de caso, los documentos que ha consignado en su solicitud y las personas que componen el núcleo familiar. En este caso en particular, es una persona que venía de Venezuela en la región Anzoátegui en el municipio de Turístico Diego Bautista Urbaneja.

El informe prevé luego los siguientes puntos: Información sobre el Lugar de Origen, Hechos que motivaron la salida de su país, sobre su situación actual y el refugio.

²² Véase el Anexo 6 de este trabajo.

Nuestra solicitante ha expresado respecto a su lugar de origen que vivió en Anzoátegui con su novio durante un año, aproximadamente. Antes de vivir con él, vivió con sus padres y hermanos por 22 años en una zona de Anzoátegui denominada Barcelona. Indica que cambió de domicilio porque tenía miedo de las autoridades y quería sentirse más segura. Indica que ella estudió en la Universidad hasta el año 2017 o 2018, luego trabajó en restaurantes durante casi un año. Estudiaba en la Universidad de Oriente, administración de empresas; no obstante, no la terminó, solo llegó a segundo semestre, debido a que como estudiante universitaria participó en protestas contra el gobierno de Venezuela y como consecuencia de ello la Guardia Nacional y la Policía perseguía a los estudiantes, los esperaban afuera de la universidad para lanzarles bombas, apresarlos e intimidarlos para que no participaran en protestas. Señala que le iba relativamente bien trabajando en los restaurantes, que el lugar donde vivía era tranquilo; pero que la falta de libertad en su país la frustraba, razón por la que decidió salir.

En el apartado relativo a los hechos que motivaron la salida de su país, señala que en el tiempo que estudió en la Universidad, participó en más de 20 protestas en contra del Gobierno, acompañada de otros estudiantes, incluso de otras universidades. En estas protestas, señala que la policía les rodeaba y lanzaba bombas lacrimógenas. Indica que en más de una ocasión tuvo que huir de las bombas y perdigones. Señala que, en 2017, cuando participaba en la consulta popular sobre la Constituyente, los policías llegaron a los recintos de votaciones, quemaron las cajas de las votaciones y se hicieron con los datos de las personas opositoras de la Constituyente, y desde entonces empezaron a amenazarlos, a aparecer en las protestas, a advertirles que tenían órdenes de disparar. Ella se asustó, se alejó de las protestas; un amigo suyo no, y fue encarcelado. Preocupada por

su situación se mudó con su novio, dejó la universidad, pero antes recibió amenazas para que no participara en protestas. Una vez se escondió con su novio ya no tuvo más ataques, pero debía tener cuidado de no verse ni reunirse con nadie porque temía que atentaran contra ella. Señala que recibió amenazas de la Policía y del PSUV²³, la última amenaza fue entre diciembre de 2017 a 2018 aproximadamente; no podía acudir a las autoridades como la policía porque ellos la perseguían, que no pudo mudarse en otro lugar dentro del país porque la misma situación se repite en otros estados. Señala que no tuvo procesos judiciales ni problemas legales con las autoridades. Señala que cree que, si volviese a su país, tendría que vivir una vida de incógnito, sin libertad.

En el apartado correspondiente a Sobre su situación actual y refugio ha señalado que no le gustaría volver a su país de origen, porque siente la presión de no poder expresarse libremente.

Podríamos identificar a primera vista varios elementos interesantes que podrían subsumirse en la Convención de 1951 o en la Declaración de Cartagena, ambas contenidas en nuestra Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se evidencia lo siguiente: la solicitante fue perseguida, y teme volver a ser perseguida si se queda ahí. Los motivos de la persecución son opiniones políticas y pertenencia al grupo social de la oposición. Además, ha huido de su país porque su libertad se ha visto amenazada debido a conflictos internos, violaciones masivas de DD. HH y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público. Además, hemos de recalcar que no quiere y no puede acogerse a la protección de su país de origen, porque son autoridades estatales

²³ Partido Socialista Unido de Venezuela

venezolanas quienes la persiguieron y de quienes teme persecución. A nuestro criterio, la solicitante ha establecido un relato claro de qué ha sucedido.

5.1.2 Resolución de negativa de refugio

La Comisión de Refugio y Apatridia, a través de la **RESOLUCIÓN No. 56/ 12 R / 2021**, le niega el reconocimiento de refugiado a la solicitante.²⁴

Se motiva en una noticia del medio Deutsche Welle del 27 de junio de 2017 en el que señala que existieron unas protestas y que tres policías resultaron heridos en Caracas. Esta noticia señala que un opositor al gobierno señaló que en otras zonas se lanzaron bombas lacrimógenas y que en Anzoátegui existieron manifestantes detenidos. No señala ningún otro medio de prueba o ninguna otra fuente de información respecto al país de origen o los hechos alegados por la solicitante.

Aun así, señala que la solicitante se mostró sincera durante la entrevista, que presentó un relato lineal, coherente y detallado; por lo cual su análisis de credibilidad es considerado como positivo por parte de la autoridad (Resolución No. 56/ 12R/ 2021, 2021).

Teniendo esto en cuenta, la autoridad señala que considera que existe un temor, pero que son hechos subjetivos; porque en las protestas el deber de los policías es mantener el orden en los manifestantes, por lo que la solicitante no era un sujeto de interés

²⁴ Véase Anexo 7.

directo para el gobierno. Y como algunas protestas se han tornado violentas, la autoridad considera que cometió un delito común, y por ello no puede ser una refugiada – aunque no establece que recaiga en una cláusula de exclusión, y mucho menos consigna prueba alguna- cita algunos artículos del Código Penal venezolano, entre otras habla de personas que porten o utilicen artefactos explosivos o incendiarios serán sancionados por la ley. Y considera que los temores de la solicitante no son fundados, porque cuando se escondió dejó de tener problemas, y como todos los manifestantes huían y ella también, a criterio de la autoridad no hay una probabilidad de persecución, un agente persecutor ni un nexo causal. Tampoco considera que quepa la definición de la Declaración de Cartagena, porque no se evidencian sus presupuestos (Resolución No. 56/ 12R/ 2021, 2021).

Tristemente, esta resolución es real. No existe motivación alguna, no existe un estándar mínimo de la prueba: solo se cita una noticia y de manera bastante imprecisa, no se realiza el examen de inclusión antes que el de exclusión, ni siquiera se establece si la solicitante cae o no en una cláusula de exclusión. Señala que el relato de la solicitante es creíble, pero sin justificar por qué solo considera que los hechos no se enmarcan ni en la definición de la Convención ni en la Declaración de Cartagena por los argumentos tan deplorables que se esgrimen en el párrafo anterior y que únicamente se limitan a citar pasajes del Manual de Procedimientos del ACNUR; ni siquiera hay mención a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a su Reglamento o al Instructivo, salvo por los considerandos.

5.1.3 Apelación

Ante ello, en el Consultorio Jurídico de la Universidad del Azuay, asumimos su

defensa y presentamos el recurso de apelación correspondiente²⁵ que se sustentaba principalmente en los siguientes puntos:

Es una garantía del procedimiento de refugiado que la carga de la prueba sea compartida. En este caso no se puede verificar el cumplimiento de la carga de la prueba, podemos ver una única fuente, la cual es un medio de comunicación periodístico (no recoge informes de Organismos Internacionales o de ONG's) además de que se refiere a otras localidades de Venezuela, la única referencia a Anzoátegui, señala que se detuvo a 26 manifestantes. La autoridad, sólo ha realizado una búsqueda superficial, la ley exige fuentes, en plural; entendiéndose que para probar se debe llevar a cabo una investigación profunda que le permita resolver, cosa que, en la resolución, no se evidencia, puesto que asegura que de la IPO investigada “existieron varias protestas en Anzoátegui y que se tornaron violentas por sus adeptos”. Pero en ningún momento se cumple con la carga de la prueba permitiendo comprobar que los manifestantes de Anzoátegui se hayan tornado violentos, o que sea algo generalizado, porque la solicitante señala haber estado en casi 20 protestas, la autoridad se limita a recalcar que una fue violenta.; por lo que la decisión en sí, no se encuentra una argumentación adecuada. Tanto es así, que se alega que los policías “pudieron” haber realizado correctamente su trabajo haciendo uso de la fuerza para mantener el orden público, señalando delitos del Código Penal Venezolano; delitos que, tipifican conductas referentes a utilización de artefactos explosivos o incendiarios, disparar armas de fuego o parecidos; cuestión que no resulta útil, conducente ni pertinente para tenerse en cuenta conforme a la carga probatoria que se le exige a la autoridad de movilidad humana.

²⁵ Este caso se asumió durante la realización de mis prácticas preprofesionales durante el período 2020- 2021 en el Consultorio Jurídico Gratuito de la Universidad del Azuay, se asumió la defensa de este caso.

Se hace hincapié en que la adecuación a la definición de refugiado es incorrecta, toda vez que:

1. La autoridad alega que los hechos que fundamentan el temor “*son hechos subjetivos; ya que, en las manifestaciones el trabajo de las fuerzas de seguridad del Estado es mantener el orden entre los manifestantes en general*”. Respecto a este punto, la autoridad reconoce que el hecho de salir corriendo de las marchas y conocer de agresiones y detenciones arbitrarias de sus compañeros puede fundamentar el temor; mostrándose de acuerdo implícitamente que los temores de ser perseguida son fundados. Frente a esto, señala que son hechos subjetivos, cometiendo así un yerro conceptual. Para señalar esta equivocación, tendremos que remitirnos al sentido literal, natural y obvio de las definiciones; Siendo así, que lo **OBJETIVO** significa: “*Que existe realmente, fuera del sujeto que lo conoce.*”; mientras que **SUBJETIVO** significa: “*Perteneciente o relativo al modo de pensar o de sentir del sujeto, y no al objeto en sí mismo.*” (Real Academia Española, s.f.) Siendo entonces, obvio que los hechos son objetivos, puesto que, si se lanzan bombas lacrimógenas, disparan perdigones, se dirigen amenazas contra la solicitante, se agrede y detiene arbitrariamente a sus compañeros; no constituyen una apreciación al modo de pensar o sentir de la solicitante; son hechos que existen con prescindencia de ella. Siendo hechos que suceden; sin importancia de la apreciación subjetiva de la solicitante. Que estos hechos funden un temor, que sí es subjetivo, no es ninguna novedad ni situación que impida el reconocimiento de calidad de refugiado. Tanto así, que en el párrafo 37 del

Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado se señala: *“Dado que el concepto de temor 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.”* (ACNUR, 2019, pág. 19) Cuestión que obvia la autoridad.

2. La autoridad omite ciertas directrices importantes respecto al temor señaladas en los párrafos posteriores del mismo manual. En el párrafo 38 señala: *“Al elemento del temor – estado de ánimo y condición subjetiva – se añade el calificativo de “fundado”. Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión “fundados temores” contiene **un elemento subjetivo y un elemento objetivo** y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos.”* (ACNUR, 2019, pág. 19) (El resaltado me pertenece) En este caso, resulta evidente que hay cumplimiento del elemento objetivo, debido a la violencia que sufrían los manifestantes y el elemento subjetivo se satisface puesto que la misma autoridad reconoce el fundamento de los temores; respaldado por el procedimiento técnico de valoración de credibilidad que arroja como resultado **POSITIVO**.

3. Se distingue la persecución del castigo por un delito de derecho común. Esta es otra cita errónea al Manual. En primer lugar, hay que señalar que la solicitante no

tiene ningún proceso judicial en su país de origen; situación que se confirma con la entrevista que arrojó un análisis de credibilidad positivo. La referencia del Manual (ACNUR, 2019, pág. 21) en su párrafo 56 en adelante señala casos de castigo por delitos y su diferencia con la persecución; la solicitante en ningún momento ha cometido un delito, por lo que esta diferenciación resulta absurda.

4. Se señala que los hechos relacionados al uso excesivo de la fuerza por parte del CONAS, GNB y FAES, se debieron resolver bajo la jurisdicción del Estado venezolano. Evidentemente, esto constituye otro yerro por parte de la autoridad, debido a que la definición de refugiado es clarísima: “No pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. Ya se ha hecho énfasis en los temores, e incluso en el reconocimiento de la autoridad de que son fundados. Conviene resaltar que el agente persecutor son las autoridades del propio país de origen, conforme también se justificará en la Información del País de Origen que la recurrente adjuntó a su apelación; situación reconocida en el Párrafo 65 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado (ACNUR, 2019, págs. 22-23). Siendo en este caso evidente que no puede acogerse a la protección del país; situación corroborada en la entrevista que arrojó análisis de credibilidad positivo “no podía acudir a ningún organismo público debido a que ellos mismos son quienes persiguen a los opositores”. Esta situación está contemplada en los párrafos 97 y 98 del Manual (ACNUR, 2019, págs. 26-27), en ellos se señala que un refugiado es una persona que no goza de la protección de su país de origen; pudiendo ocurrir que, por un estado de guerra, guerra civil, crisis u otros disturbios graves impidan que el país de origen preste su protección. En este caso, al ser las autoridades del país de

origen el agente persecutor, es totalmente imposible se pueda acoger a la protección de dicho país. Y en el hipotético no consentido de que se pudiese, resulta lógico no querer acogerse a ella debido a los fundados temores; es decir, las autoridades del país son el agente persecutor, buscar protección frente a las autoridades del país para que revisen la actuación de la Policía resulta una opción peligrosa y delicada que en confluencia con los fundados temores, puede ocasionar que la solicitante no quiera acogerse a dicha protección por miedo a sufrir persecución, toda vez que es opositora del régimen; circunstancia completamente válida para conseguir el reconocimiento de refugiado de acuerdo a la Convención y a las leyes ecuatorianas.

La autoridad busca fundamentar lo anterior (aunque sin congruencia), con una cita al párrafo 175 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado (ACNUR, 2019, pág. 39). Equivocándose porque presupone que la solicitante ha recurrido a la fuerza o ha cometido actos de violencia, de la entrevista y de la prueba aportada por la autoridad, no se desprende en ningún momento que la solicitante haya cometido actos de violencia de cualquier índole. Suponiendo aparentemente que, por ser opositor, y porque hayan existido situaciones violentas en marchas (las cuales que, conforme a la Información de País de Origen recabada por la autoridad, no desprenden actos de violencia de manifestantes en Anzoátegui, sí en otras partes del país como Caracas). De suponer que el simple hecho de manifestarse constituye recurrir a la fuerza o violencia, se estaría criminalizando la protesta; situación totalmente contraria a lo mandado por la Constitución del Ecuador y lo mandado por el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En cuanto al párrafo 175 hace énfasis que

en el supuesto de grupos organizados que pueden ser de carácter clandestino u organizaciones políticas combinadas con organizaciones militares. Esto quiere decir que son otros tipos de organizaciones. Sin embargo, y en el hipotético no consentido que se considere que la solicitante pueda incluirse dentro de estos grupos, cabe destacar lo siguiente: el párrafo 175, citado, está descontextualizado. Esto debido a que la autoridad lo entendió incorrectamente, o trató de prescindir de los párrafos posteriores que arrojan luz frente al asunto. Este párrafo está contenido en el Capítulo V del Manual, titulado “Casos Especiales”. En el literal C “Personas que han recurrido a la fuerza o han cometido actos de violencia”. El Manual hace un señalamiento que se debe examinar de la misma manera **que cualquier otra solicitud**: desde el punto de vista de las cláusulas de inclusión, de acuerdo con el párrafo 176. Solo si se considera que la solicitante cumple los criterios de inclusión, siendo *ipso facto* una refugiada, se plantearía la cuestión de si han de aplicarse cláusulas de exclusión (ACNUR, 2019, págs. 39-40). En el presente caso, la autoridad considera que no es refugiada porque no cumple con los criterios de inclusión; y a su vez, porque cumple algún criterio de exclusión, aunque no señala cuál.

5. La autoridad dice que no encaja en la definición por estos motivos, y que prueba de ello es que cuando la peticionaria dejó de protestar y se cambió de domicilio dejó de tener inconvenientes. Cabe señalar, que estos motivos no son congruentes ni lógicos respecto a la adaptación de la solicitante en la definición. En segundo lugar, la autoridad comete otro yerro, esto es, debido a que no entiende el alcance de los fundados temores a ser perseguida. En términos de la Convención y la Ley, teme ser perseguida, en caso de haber sido perseguida se presumen los temores

fundados de acuerdo al párrafo 45 del Manual (ACNUR, 2019, pág. 20). En ese mismo párrafo se deja clarísimo que no solo se trata de una persona que, de hecho, fue perseguida; sino, de aquellas que desean evitar la situación que entraña un riesgo de persecución. En el párrafo 43, se señala que los temores pueden considerarse fundados, si se logra demostrar en medida razonable que la permanencia en el país de origen se le ha vuelto intolerable por las razones indicadas en la definición, o que por esas mismas razones le resultaría intolerable en caso de regresar. El punto central que cabe señalar aquí, es el yerro de la autoridad al suponer que cuando la solicitante incurrió en una vida de incógnito y empezó a esconderse “dejó de tener inconvenientes”. Craso error que resulta grosero e incluso irrespetuoso frente a los términos de la definición de refugiado; puesto, que lo que permite el reconocimiento, no es la circunstancia actual de persecución; sino, los temores fundados a ser perseguido por las razones que prevé la convención.

También se alegó respecto a la falta de motivación. No corresponde remitirse a esas alegaciones, toda vez que están sustentadas en el *test de motivación*, del cual se ha alejado la Corte Constitucional en la actualidad (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 2021). Pero lo que se puede detallar es que se acusó de que no había conexidad entre las premisas y que no se consignaron normas legales, ni se explicó cómo se aplicaban a los hechos, ni su pertinencia.

También se consignaron fuentes fiables con respecto a la Información del País de Origen para resolver de la siguiente manera:

- *El informe “Arremetida contra opositores” Brutalidad, tortura y persecución*

política en Venezuela” de fecha 30 noviembre 2017, realizado por Humans Rights Watch. En el que se establece lo siguiente:

- a) Existen procesos contra los alcaldes opositores por motivos políticos, siendo que el Tribunal Supremo de Justicia condenó a cinco alcaldes opositores. “a 15 meses de prisión cada uno y los inhabilitó para postularse a cargos públicos durante el mismo período. Las condenas fueron el resultado de procedimientos sumarios en los cuales no se respetaron las garantías básicas al debido proceso.” Entre los alcaldes sancionados, está Gustavo Marcano del municipio Diego Bautista Urbaneja en el estado Anzoátegui.*
- b) Se recoge el caso de agresión siguiente: “Gianni Scovani (33), estado Anzoátegui. El 30 de julio, agentes de la PNB y de la GNB golpearon brutalmente a Scovani en un estacionamiento en las proximidades de un lugar donde se estaba desarrollando una manifestación. La golpiza quedó registrada en una grabación de vídeo. Agentes de la GNB lo llevaron inicialmente a una base de la GNB, donde se le negó el contacto con su familia y abogados y el acceso a tratamiento médico, a pesar de las lesiones causadas por las golpizas y de que padece síndrome de Asperger, según lo informó un abogado que intervino en el caso.”*
- c) “Se recoge el siguiente caso de agresión: “Gustavo Marcano. El 25 de julio, el Tribunal Supremo impuso a Marcano, entonces alcalde de Lechería (estado Anzoátegui), una condena de 15 meses de cárcel e inhabilitación política para postularse a cargos públicos, después de un procedimiento sumario en el cual no se respetaron las garantías básicas de debido proceso. Se lo acusó de incumplir una sentencia anterior del Tribunal Supremo en la cual se le ordenaba tomar medidas para despejar*

los obstáculos para transitar libremente en las calles. Marcano huyó del país.”

- *El informe “Venezuela - página de seguridad del país, Actualizado al 25 de agosto de 2017” del Comité para la protección de los Periodistas (CPJ) de fecha 25 Agosto 2017, establece lo siguiente:*

a) “Luego de varios meses de protestas diarias y represión, muchos miembros de la oposición están exhaustos y desilusionados, particularmente después de fracasar en el intento de detener las elecciones para la Asamblea Constituyente, celebradas el 30 de julio de 2017. Ahora que se ha instalado la Asamblea, no está claro si la oposición podrá mantenerse unida ni cuáles serán sus objetivos de cara al futuro. La estrategia opositora está cambiando. Las protestas continúan, pero, según la organización no gubernamental de derechos humanos con sede en Caracas Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, la cifra de protestas disminuyó en 80 % desde julio hasta la primera mitad de agosto. Además, las protestas están recibiendo menos atención de la prensa internacional. Mientras tanto, la nueva Asamblea Constituyente ha tomado medidas para consolidar su poder y debilitar políticamente a la oposición. Aunque las protestas han disminuido, las autoridades venezolanas continúan deteniendo a civiles. Más de 600 personas están detenidas, lo cual, según la organización no gubernamental Foro Penal, genera preocupaciones sobre posibles violaciones de los derechos humanos. De todas maneras, las principales ciudades continúan siendo escenario de frecuentes disturbios y barricadas. Caracas sigue siendo el epicentro de las protestas más violentas, pero la violencia también se ha intensificado en Maracay, Barquisimeto, Valencia, y Lechería y Puerto

La Cruz, en Anzoátegui.”

b) *El informe recoge la siguiente agresión: “12 de julio: Durante protestas en Lechería, Anzoátegui, la periodista Grisnel Guevara (El Tiempo) resultó herida por perdigones, y efectivos de la GNB golpearon a seis reporteros, les destruyeron equipos y le robaron la tarjeta de memoria al reportero gráfico Samir Aponte, comunicó IPYS Venezuela”*

- *El informe “Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” de fecha 30 Julio 2017 de ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH)²⁴ establece:*

a) *Respecto a las detenciones arbitrarias: “Las fuerzas de seguridad venezolanas, incluidos los servicios de inteligencia, han detenido a gran número de manifestantes y personas identificadas como opositores políticos. El ACNUDH considera que esas detenciones son arbitrarias debido a las repetidas y graves violaciones al debido proceso y porque se efectuaron en respuesta al ejercicio de los derechos humanos, en particular la libertad de opinión y expresión y la libertad de reunión pacífica. Entre las violaciones al debido proceso documentadas por el ACNUDH se incluyen la falta de órdenes de arresto, la detención en régimen de incomunicación, la falta de acceso a un abogado y el incumplimiento del principio de presunción de inocencia. Numerosos abogados y organizaciones de la sociedad civil han confirmado la existencia de los patrones documentados por el ACNUDH. El ACNUDH también registró varios casos de desapariciones forzadas. A pesar de las solicitudes formuladas, por el ACNUDH, éste no ha recibido información*

de las autoridades venezolanas sobre el número de detenciones registradas desde el 1 de abril de 2017, cuestión sobre la cual no existen datos oficiales públicos. Según la información proporcionada por la ONG Foro Penal Venezolano, 5.051 personas, entre ellas 410 niños, fueron detenidas en relación con las manifestaciones antigubernamentales entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2017. Al 31 de julio seguían detenidas 1.383 personas. El número sin precedentes de detenciones relacionadas con la realización de manifestaciones ha tenido un gran efecto intimidatorio en la población. El Foro Penal Venezolano registró detenciones en todos los estados del país y en el distrito capital, Caracas, con la única excepción de los estados de Amazonas y Delta Amacuro. Los estados con el mayor número de detenciones durante el período cubierto por el informe fueron Caracas (766), Zulia (630), Carabobo (608), **Anzoátegui (413)**, Miranda (405), Lara (337), Táchira (334), Bolívar (271) y Aragua (269). En torno al 10 por ciento de las personas detenidas fueron mujeres. El ACNUDH ha documentado que las fuerzas de seguridad a menudo arrestaron a personas sin orden judicial y que luego afirmaron que se les había sorprendido en flagrante delito. El ACNUDH entrevistó a personas que habían sido arrestadas cuando iban camino de una manifestación, otras cuando manifestaban pacíficamente y otras unas horas después de haber participado en una manifestación. Un médico presenció cómo guardias nacionales entraron en varios hospitales para arrestar a manifestantes heridos. Además, el ACNUDH ha documentado casos de personas que fueron arrestadas incluso sin haber participado en las manifestaciones o simplemente por ser consideradas como partidarias de la oposición. [...] Por lo general, a las personas detenidas no se les

informó de las razones de su arresto y solo se les comunicaron los cargos que pesaban contra ellas en el momento de su presentación ante el juez. Las personas detenidas fueron acusadas de delitos comunes, como alteración del orden público y agresiones contra agentes de seguridad, pero también de delitos relacionados con el terrorismo y de delitos militares (véase el capítulo A.5). El ACNUDH constató la existencia de un patrón consistente en que las fuerzas de seguridad colocaban pruebas materiales contra los detenidos, como máscaras de gas, cascos y cócteles molotov. También se informó que las autoridades falseaban sus reportes de las operaciones.”

- *En el informe: “Venezuela: Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin” de 22 Junio 2018 de ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH) se establece:*

a) “En su informe de 2017, el ACNUDH determinó que los agentes de seguridad habían sido los presuntos responsables de la muerte de 46 manifestantes. Al 31 de julio de 2017, el Ministerio Público había emitido por lo menos 54 órdenes de detención contra los agentes de seguridad presuntamente implicados en 17 de estas muertes. Sin embargo, más de un año después del comienzo de la ola de protestas, sólo se ha iniciado la etapa formal de juicio en el caso de un policía municipal acusado de matar a César Pereira el 27 de mayo de 2017 en el estado de Anzoátegui.”

También adjuntó Información de País de Origen que demostraba que a la fecha de interponer el recurso, la situación en Venezuela ... y que fundamentaba sus temores de ser perseguida continuaba.

Se realizó también, por parte la solicitante en la impugnación un análisis de por qué sí encaja en las definiciones de refugiado incluidas en la legislación ecuatoriana:

- Pudiese ser perseguida: en el presente caso la solicitante ha sido perseguida, a tal punto que ha tenido que cambiarse de domicilio, salir de la Universidad y mantener una vida de incógnito, alejada de cualquier tipo de manifestación política para cesar de recibir amenazas. Siendo así, que, a día de hoy, la posibilidad de ser perseguida continúa latente. Debido a temores fundados: de acuerdo al análisis de credibilidad que ha sido positivo, y los propios reconocimientos de la autoridad en la resolución; es evidente que la solicitante teme ser perseguida, puesto que ha evidenciado situaciones violentas en las protestas, ha recibido amenazas por parte de la Policía, ha sabido de agresiones y de detenciones arbitrarias de sus compañeros. Todas estas afirmaciones resultan creíbles frente a la Información de País de Origen aportada en la presente, justificando así este elemento.

- Por motivos de opiniones políticas: Cabe señalar, que la solicitante sostiene opiniones políticas diferentes a los poderes públicos, las cuales no son toleradas por las autoridades, de acuerdo al párrafo 80 del Manual. Y estas opiniones han sido expresadas y han llegado a conocimiento de las autoridades, como prevé el párrafo 82 del Manual. Frente al argumento de la administración, que señala que desde que se esconde ya no hay inconvenientes cabe resaltar lo que indica el párrafo 82 del mismo Manual, el cual expresa que: “Con todo, puede estar justificado presumir que, debido a la firmeza de sus convicciones, el solicitante manifestará más tarde o más temprano sus opiniones y que, como consecuencia de ello, entrará en conflicto con las autoridades. En los casos en que esa presunción esté justificada, puede considerar que el solicitante tiene temores de ser perseguido por sus opiniones políticas.” Estas opiniones han sido contrarias a las políticas

del gobierno de Nicolás Maduro y la Constituyente; este gobierno aún continúa, y como se evidencia según la IPO, por medio de la presente aportada, las opiniones políticas suponen una posibilidad de ser perseguido en ese entonces y en la actualidad, debido a que el régimen continúa en el poder.

- Por motivos de pertenencia a determinado grupo social: en este caso, hemos de señalar que la oposición como tal, más allá de la expresión de opiniones políticas constituye una conglomeración, más o menos organizada de personas contrarias al régimen. Cabe también señalar, que la concurrencia de motivos que fundamenten el temor de persecución o la persecución en sí, pueden ser concurrentes sin ningún problema, como señala el párrafo 66 del Manual. Por su parte, de acuerdo al párrafo 77, se señala que un determinado grupo social suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición similares, y que el temor de ser perseguida puede coincidir con temores de serlo por otros motivos como raza, religión u opiniones políticas. La importancia de este motivo radica en que, conforme al párrafo 78: “no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental.” Razón, por la que ha recibido amenazas como las que se han señalado en la entrevista y en los hechos.

- Que se encuentre fuera de su país de nacionalidad: esta condición se cumple, puesto que el país de la nacionalidad es Venezuela, y la solicitante se encuentra en Ecuador.

- No pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país: Esta condición ya se ha profundizado y tratado en puntos anteriores: las autoridades del Estado venezolano son el agente persecutor. Siendo así, que resulta imposible poder acogerse a la protección de Venezuela; y, en el hipotético no consentido de que sea

posible, la solicitante no querría, puesto que, a causa de esos temores, justificados en líneas anteriores, considera que la perseguirían y tendría que volver a una insoportable vida de incógnito que viole sus derechos fundamentales en caso de acogerse a la protección venezolana.

Esta definición contenida en el numeral 1 del Art 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana es la concordante con la Convención de 1951 y su Protocolo. Sin embargo, cabe señalar, que, en el hipotético no consentido de considerarse improcedente, también se cumplen con los requisitos de la definición del numeral 2 del mismo artículo, concordante con la Declaración de Cartagena, en los siguientes términos:

- Ha huido o no pueda retornar a su país: Esta condición se cumple, debido a que, fundada en los temores de persecución, las amenazas y la vida de incógnito, la solicitante huyó de su país de origen y no puede retornar a él, puesto que todas las condiciones, que motivaron su huida, persisten.
- Porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada: en el presente caso resulta evidente, la solicitante recibió amenazas por parte de la Policía, que no se reúnan, que tenían órdenes de disparar (contemplado en la entrevista con análisis de credibilidad positivo), temía por su libertad puesto que conocía de agresiones y detenciones arbitrarias a compañeros suyos; adicionalmente, sus libertades de expresión y de pensamiento se vieron amenazadas por las actitudes de la Policía.
- Conflictos internos: Las protestas y su represión por parte de la Policía, pueden considerarse conflictos internos que pueden amenazar vida, seguridad o libertad.
- Violación masiva de los Derechos Humanos: de acuerdo a la información de país

de origen, informes de Amnistía Internacional, la OEA, la CIDH y Humans Rights Watch, existe una situación crítica de violación masiva de Derechos Humanos en Venezuela.

- U otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público: En este caso también podemos subsumir a las protestas frente a una Constituyente impuesta, aparente fraude electoral y persecución a los opositores y manifestantes. En este caso, podemos evidenciar supuestos que alteraron gravemente el orden público y pusieron en peligro la vida, seguridad o libertad.
- Y no quiera o no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad: Esta situación ya la hemos analizado en la presente, más de una vez: las autoridades del Estado venezolano son el agente persecutor. Siendo así, que resulta imposible poder acogerse a la protección de Venezuela.

En la pretensión de su recurso, la solicitante pidió que se deje sin efecto la resolución de negativa de refugio por parte de la Comisión de Refugio y Apatridia y que se acepte su solicitud y se la reconozca como refugiada.

5.1.4 Resolución de la apelación

El día 15 de diciembre de 2021 se resuelve la causa, aceptando parcialmente la apelación, a través de resolución de la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes.²⁶

La autoridad que resuelve considera que, de acuerdo a los elementos que otorga

²⁶ Véase el Anexo 8 del presente trabajo.

la recurrente, y en virtud de la información de país de origen que se presenta en la impugnación, existen elementos para analizar el caso con mayor profundidad. Y que como la Comisión calificó su análisis de credibilidad positivo eso también se lo debe analizar con mayor detalle (Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I, 2021).

La autoridad también justifica la actuación de la Comisión y dice que como no identificó el temor fundado de persecución en el caso, no fue necesario el análisis del agente persecutor, así como el nexo causal; pero que, al contrastar con los elementos presentados en el recurso de apelación, se evidencia que hay elementos que deben ser evaluados con mayor profundidad. Pero que, como las Directrices del ACNUR establecen, se puede realizar una entrevista posterior y más investigaciones para evaluar su solicitud. Por ello considera que el caso debe ser analizado nuevamente. Y dispone que la Comisión de Refugio y Apátrida conozca nuevamente el caso, revocando la resolución impugnada (Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I, 2021).

Tras este tibio pronunciamiento, la solicitante a día de hoy sigue esperando resolución de su caso.

Del presente caso se puede analizar que la observancia de las garantías propias del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado ha sido escueta, que la administración pública no maneja criterios claros respecto a la actuación de las resoluciones de la Comisión de Refugio y Apatridia y que las resoluciones son simplonas y no se motivan adecuadamente.

5.2. Acciones de protección

5.2.1. Acción de protección que niega

5.1.4.1 Caso 03283-2018-00782

Este caso tiene lugar cuando dos solicitantes de refugio venezolanos y su hijo menor de edad, son notificados de que su solicitud es inadmisibles porque es manifiestamente infundada. Se les detalló que su solicitud era calificada como manifiestamente infundada; empero, no se les señaló por qué o bajo qué pruebas era que su solicitud fue calificada como tal. Los solicitantes apelan la solicitud bajo motivos de nulidad; empero la autoridad niega esa apelación porque la resolución indica que las personas al momento de la entrevista manifestaron que no han tenido ningún otro problema en su país de origen y que no han sido víctimas de amenazas o de ningún otro hecho, tras esconderse. Ante ello, interponen una acción de protección.

Frente a ello la Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues niega la acción fundamentándose en que existe otra vía: el recurso extraordinario de revisión; considerándolo como un mecanismo adecuado y eficaz y porque considera que se está litigando la declaratoria de un derecho (Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues, 2018).

De este análisis podemos evidenciar lo siguiente: si bien no tenemos acceso al expediente administrativo, podemos considerar que la autoridad de movilidad humana considera que, si una persona deja de tener problemas en el país de origen, así tenga que recurrir a la clandestinidad, a renunciar a expresar sus opiniones políticas, que incluso si sufre hostigamiento en redes sociales y otros medios, no se considera que existan temores

fundados de ser perseguido. Este criterio es especialmente grave, pues reduce el alcance del refugio a la persecución efectiva; y olvida el tenor literal de la ley y de la Convención que se refiere a fundados temores de ser perseguido. Que, como establecimos en el capítulo 2 de este trabajo es el ámbito de protección. Por otro lado, desconoce que el carácter del reconocimiento de refugiado no es constitutivo; sino declarativo, el juzgador considera que se le pide que declare un derecho; cuestión que es improcedente con la acción de protección; pero, considerar eso muestra un gran desconocimiento sobre el efecto de la declaratoria de reconocimiento de refugiado. Por otro lado, algo especialmente grave de esta decisión es que considera la ordinarización de un recurso extraordinario como es el de revisión. Esto resulta preocupante, porque el juzgador parecería desconocer que el recurso de revisión sólo procede frente a causales específicas y establece que: *“la nueva acción que les incumbe para solventar su situación jurídica personal debe canalizarse a través del recurso extraordinario de revisión previsto en dicho reglamento de manera expresa y no a través de un mecanismo constitucional, sin que la acción de protección esté llamada -de ninguna manera- a sustituir el curso regular de la acción administrativo-judicial ni a servir de atajo para la tutela de sus derechos.”* (Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues, 2018) Es extremadamente cuestionable, porque considerar como regla general que un recurso extraordinario es la vía idónea y eficaz resulta equívoco en el caso de que el acto vulnere derechos constitucionales, pero no recaiga en las causales establecidas para dicho recurso.

Cabe destacar que ignoramos si la determinación de la condición de refugiado debía o no terminar en un reconocimiento favorable de la condición para los solicitantes, toda vez que no tenemos acceso al expediente administrativo. Empero, los criterios de la sentencia de acción de protección nos parecen inadecuados independientemente de ello.

Frente a esta resolución se interpuso el pertinente recurso de apelación que conocería la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar. Esta, negaría el recurso de apelación. Esta sentencia sustenta su negativa principalmente en que, si los accionantes consideran que existe inexistencia o falta de motivación deben recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, 2019). Este criterio, a nuestros ojos, resulta aberrante, pues si bien existen circunstancias donde es procedente; la Corte Constitucional ha establecido que cuando se vulneren derechos constitucionales, entre ellos la motivación, cabe la acción de protección. Generalizar este criterio supondría que varias vulneraciones, en las cuales la vía contenciosa administrativa no es eficaz ni adecuada deberían verse dirigidas hacia ella; ignorando la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la garantía de la motivación, destacando que en varias sentencias se declara vulnerada esta garantía y se destaca que en ciertos casos la acción de protección es la vía correcta si se llegan a vulnerar derechos constitucionales con esta falta o insuficiencia motivacional, cuestión que ya hemos analizado en otro capítulo.

Resulta preocupante debido también a lo siguiente: las normas concernientes a la apelación en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que la visa humanitaria será el documento que acredite su condición migratoria mientras se resuelve el proceso. Empero, eso en vía administrativa; podría colegirse que, en caso de recurrir a la justicia contenciosa administrativa, también. No obstante, no existe claridad al respecto. Los efectos de la negativa al reconocimiento, como ya estudiamos son que la persona deberá regularizar su condición migratoria o salir del país, dichos efectos pueden suspenderse bajo los presupuestos del Artículo 330 del Código Orgánico General de Procesos toda vez que podría aparecer un juicio provisional de que el retardo en la

decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida (Asamblea Nacional, 2015), pero se dejaría en el aire, de no ser correcta la deducción anterior la categoría migratoria de la persona solicitante de refugio.

En esta causa se interpuso la acción extraordinaria de protección; empero esta fue inadmitida por la Sala de Admisión. Desconocemos los fundamentos de la Corte Constitucional, toda vez que hemos buscado el sorteo de la causa y no lo hemos encontrado.

5.1.5 Acciones de protección que aceptan

5.1.5.1 Caso 01333-2017-04318

En la causa 01333-2017-04318, conocida por la Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca, se conoce un caso bastante similar al anterior: una solicitud de refugio fue inadmitida por establecerse como manifiestamente infundada. La motivación de esa resolución es en extremo escueta y la juzgadora analiza que esa resolución apenas cita un artículo del decreto 1182, pero no justifica de manera alguna el por qué los antecedentes del caso se subsumen en la norma, tampoco se funda en principios constitucionales ni normas. Por ello, dispone que se vuelva a emitir una resolución, pero esta vez debidamente motivada. (Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca, 2017)

Esta resolución, aunque bastante corta, permite establecer que, ante una violación a la garantía de la motivación en un procedimiento de reconocimiento de la condición de

refugiado, sí procede la acción de protección. Asimismo, detalla el comportamiento de la autoridad de movilidad humana de no explicar adecuadamente los sustentos de sus decisiones.

5.1.5.2 Caso 05202-2021-00923

En este caso conocido por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga, conoce el caso de una pareja, el hombre desde 2016 formó parte del Ejército Bolivariano de Venezuela, como sargento. Resguardando el orden público y las estaciones de gasolina. Alrededor de abril de 2020 expresó su desacuerdo contra acciones hostiles que llevaba el ejército contra la población civil; y, recibió un trato atentatorio contra su integridad y libertad: le dispararon en el dedo del pie y lo perdió; en sus días libres lo recluían en un calabozo; cumplía turnos de hasta 24 horas sin descanso. Ante esto, consideró que, si permanecía, su integridad se encontraría en riesgo; y, debido a que en su país no se concede la baja a los miembros del ejército, sino se los encierra para que no deserten y en muchos casos pierden su vida o se los condena por traición a la patria, aprovechando las vacaciones del fin de año 2020, junto a su pareja huyeron. Solicitaron refugio en Ecuador y su solicitud fue inadmitida por manifiestamente infundada, se le notificó a un correo electrónico distinto al consignado por ello, por lo que no pudieron recurrir. En mayo de 2021 un agente del Servicio Migratorio les informó que, de no salir voluntariamente del país en 30 días, serían deportados. Ante ello interponen una acción de protección (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga, 2021).

Si bien no podemos acceder al expediente administrativo, la sentencia recoge ciertas partes de los informes técnicos y resoluciones. La autoridad consideró que nunca fue detenido y que a su pareja no le afectó materialmente el hostigamiento que este sufrió; por ello se declara la solicitud como manifiestamente infundada.

El juzgador, al analizar la causa, señala que esta decisión: *“no explica cuál fue la técnica o metodología utilizada para llegar a esta valoración estatal y se verifica una omisión o desconocimiento del concepto de vulnerabilidad, al considerar que sólo la vulneración en sí misma es una causal de refugio. Finalmente, se concluye que no existe una causal válida para otorgar protección internacional, y se recomienda no admitir la solicitud de refugio, sin reunir los elementos básicos de explicación de cómo el derecho se aplica a estos hechos específicos.”* (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga, 2021)

Esta sentencia, además, reconoce que, en confluencia con la Sentencia Nro. 897-11-HP/20 que vulnerar derechos en el proceso de determinación de la condición de refugiado puede llevar a una vulneración interdependiente al derecho a solicitar refugio; y, que la notificación de salida voluntaria del país sin analizar el riesgo en el que se podría poner la vida o libertad de los solicitantes constituye una expulsión material y vulnera el principio de no devolución. Si bien, el argumento de la Dirección de Protección Internacional fue que estos hechos deben ser conocidos en vía administrativa o contenciosa administrativa, el juzgador analiza que, debido a la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, refugio y no devolución de los solicitantes, esta acción es susceptible de tutela constitucional. Aceptando la acción, y entre las medidas de reparación deja sin efecto las respectivas entrevistas y la notificación de salida

del país voluntaria; disponiendo fechas para nuevas entrevistas que observen las garantías (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga, 2021).

Capítulo 6: Legislaciones Internacionales frente al refugio: Derecho Comparado

6.1 Perú

El Perú tiene una ley específica para los Refugiados y el procedimiento de reconocimiento de la condición del estatuto, así como un reglamento. Esta ley se encuentra vigente desde 2002.

La definición que reconoce el Perú es exactamente igual a la que reconocemos en Ecuador: la definición de 1951, la Declaración de Cartagena y reconoce la posibilidad de que existan refugiados *sur place*, pero lo hace como una especie de tercera definición (Congreso de la República de Perú, 2002).

El procedimiento en Perú es más simple que en Ecuador, es decir, solo tiene una fase. Se realiza la solicitud por parte del interesado, su representante legal o por el ACNUR con consentimiento del interesado antes de que expire la permanencia temporal en Perú o, si carece de autorización de ingreso, 30 días desde su ingreso al territorio; salvo que la Comisión Especial para los Refugiados considere que hay causas que justifican lo contrario (Congreso de la República de Perú, 2002).

Durante el procedimiento no hay un funcionario administrativo como el entrevistador de la unidad administrativa de protección internacional en Ecuador, el cual admite o inadmite una solicitud y luego remite a la Comisión de Refugio y Apatridia; en Perú, la Comisión Especial para los Refugiados es la que conoce directamente las solicitudes de reconocimiento de condición de refugiado. Esta Comisión está integrada por varios funcionarios gubernamentales: el Director de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside; El Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú o su representante; El Director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores: - todos estos con derecho a voto- el Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la Comisión Especial para los Refugiados, y un representante del ACNUR- estos últimos sin derecho a voto (Congreso de la República de Perú, 2002).

Esto es muy interesante, toda vez que es el equivalente a la Comisión de Refugiado y Apátrida de Ecuador, la cual está conformada por tres delegados del Viceministro de Movilidad Humana. Si nos fijamos, a diferencia de Ecuador, el órgano peruano está conformado por funcionarios de distintos órganos administrativos, y el propio ACNUR. Esto implica un enfoque multidisciplinar y técnico; y, garantiza que no exista un órgano completamente subordinado a una autoridad específica. Además, reconoce el importante papel técnico del ACNUR, esto a nuestro criterio es importantísimo, porque, como hemos estudiado a lo largo de este trabajo, se requiere interpretar la Convención de 1951 y los conceptos algo ambiguos que establece la misma. En el capítulo anterior vimos cómo se mutilaban, se descontextualizaban y malinterpretaban ciertas directrices del ACNUR para reconocer o no a un refugiado. No hay nadie mejor que el ACNUR para interpretar sus propias directrices y dar un enfoque técnico al órgano que resuelve. La propia ley

reconoce su labor técnica en el Artículo 9 de la misma. Además, la Comisión Especial puede invitar a delegados gubernamentales o no gubernamentales con voz y sin voto, para brindar mayores luces y enfoques técnicos para las decisiones (Congreso de la República de Perú, 2002).

En Perú existe un término estricto de 60 días para resolver respecto a una solicitud de refugio, que puede ser prorrogable cuando sea necesario. Y, un criterio para resolver muy importante y que está recogido en la ley es el del beneficio de la duda, el Artículo 16 de esta ley permite: “*La Comisión Especial para los Refugiados podrá resolver a favor del solicitante de refugio en caso de existir dudas respecto a la evaluación de los elementos probatorios necesarios para la calificación de tal condición.*” (Congreso de la República de Perú, 2002)

Ahora, sobre la resolución de esta Comisión cabe un recurso que en Ecuador no existe: el recurso de reconsideración. El Artículo 17 de esta ley establece que el solicitante tiene 15 días término para presentar un recurso de reconsideración frente a la resolución de la Comisión, en este recurso ha de absolver los puntos por los cuales la Comisión resolvió rechazar su solicitud (Congreso de la República de Perú, 2002). Este recurso resulta harto interesante debido a que, como estudiamos en los casos anteriores, muchas veces se puede desestimar una solicitud porque ciertos motivos no están claros para quien resuelve y, frente a las prácticas de nuestra autoridad que como vimos en capítulos anteriores es reacia de reconocer la condición de refugiado en apelación y considera que el caso se debe volver a evaluar, resulta más lógico que la Comisión reconsidere, con el solicitante solventando puntos que han motivado a que se niegue esta solicitud, y así la

ulterior resolución cuente con los mejores elementos posibles para aceptar o rechazar la solicitud, y en este caso, una apelación resuelva el tema de fondo con toda la información posible. Porque si la Comisión Especial confirma su primera decisión o desestima el recurso, cabe el recurso de apelación.

La apelación la conocerá la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, como instancia definitiva. Esta Comisión está integrada por el Viceministro de Relaciones Exteriores o su representante, quien la preside; el Viceministro del Interior o su representante; el Viceministro de Justicia o su representante; y, un representante del ACNUR sin derecho al voto (Congreso de la República de Perú, 2002). Como podemos verificar están instancias superiores de algunas de las entidades que conforman la anterior Comisión, pero de nuevo, desde un enfoque multidisciplinar y reconociendo el papel del ACNUR como entidad técnica en la materia. Esto resulta de nuevo hartamente interesante frente a la perspectiva ecuatoriana en la que conoce el Viceministro o una entidad, a quien este le ha delegado la competencia como es la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes. Ambas entidades unipersonales, afines a la misma cartera de gobierno que decidió en primera instancia; y, sin contar con la participación del ACNUR.

Si se confirma la negativa, el solicitante queda sujeto a la ley de extranjería y de ser el caso, debe abandonar el país en el plazo de 3 meses, pudiendo prorrogarse en caso de ser necesario; teniendo Perú la prohibición expresa de devolver a un país donde su vida o libertad corra riesgo (Congreso de la República de Perú, 2002)

Adicionalmente, la legislación peruana prevé la posibilidad de que exista afluencia masiva de solicitantes de refugio. En ese caso la Comisión Especial y el Ministerio de Relaciones Exteriores calificarán y registrarán con apoyo del ACNUR, dándoles protección temporal de tres meses renovables, hasta un año para que se realice una solución; también cabe la posibilidad de realizar el reconocimiento *prima facie* del grupo de refugiados de afluencia masiva (Congreso de la República de Perú, 2002). Este procedimiento no existe en Ecuador.

6.2 Chile

La legislación chilena también prevé una Ley específica para el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados. Esto lo realiza a través de la Ley 20430: ESTABLECE DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS. La citada ley entró en vigor desde 2010, aunque ha sido modificada en 2021.

La definición de refugiado que prevé esta ley también recoge las definiciones de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena, además de la especificación respecto a los refugiados *sur place*, al igual que lo hacen Perú y Ecuador. La diferencia principal radica en que quien resuelve respecto al reconocimiento o no de la condición de refugiado es el Ministerio del Interior Chileno, a través del Subsecretario de Interior. Este órgano resulta muy distinto a los anteriores, toda vez que no se ocupa de asuntos de relaciones exteriores; sí existe una Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado; empero, este órgano, al contrario de lo que parecería indicar su nombre, no resuelve nada, simplemente asesora, al Ministerio de Interior, brindando

recomendaciones y provee la información necesaria para decidir. Esta Comisión se encuentra compuesta por el Subsecretario del Interior, o quien este designe, quien la preside; dos representantes del Ministerio del Interior; y, dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, pudiendo asistir a las reuniones de la Comisión un representante de ACNUR (Congreso Nacional de Chile, 2011).

El procedimiento como tal, se enmarca en la presentación de la solicitud en cualquier oficina de extranjería, o ante cualquier funcionario que pueda tener conocimiento de la misma y remitirla a la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado. Esta solicitud debe contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone el pedido y ofrecer las pruebas documentales o de otro tipo que pudiera aportar. Posteriormente se le entrevista al solicitante, incluso a los miembros de su núcleo familiar (Congreso Nacional de Chile, 2011).

Una de las cuestiones más relevantes de la legislación chilena con respecto a los refugiados, es la obligación de la Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado de recopilar la información sobre el país de origen del solicitante; pero señala específicamente que aspectos han de ser recopilados:

“la situación del afectado ante la ley, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; las costumbres sociales y culturales de dicho país, así como las consecuencias de su trasgresión; la prevalencia de prácticas tradicionales perjudiciales; la incidencia y formas de violencia contra algún grupo de personas; la protección de que

disponen; las sanciones previstas para quienes ejercen violencia contra algún grupo de personas y los peligros que el afectado puede enfrentar si regresa a su país de nacionalidad o residencia habitual, después de haber presentado una solicitud de la condición de refugiado.” (Congreso Nacional de Chile, 2011)

La legislación chilena señala claramente los aspectos importantes para evaluar la solicitud y realizar la recomendación de aceptación, de rechazo, la aplicación de cláusula de inclusión e incluso de qué pasaría si el solicitante volviese a su país de origen. Por su parte, y en comparación, la legislación ecuatoriana, si bien considera que la carga de la prueba es compartida, y, que la autoridad debe recopilar información, no especifica en qué criterios debe hacerlo; si bien, podría decirse que los criterios del ACNUR, la Corte Interamericana y la Corte Constitucional profundizan en qué tipo de información hay que recopilar, la legislación ecuatoriana no lo hace de manera literal. Asimismo, especifica que en caso de que no se pudiese recolectar material de prueba suficiente, la Comisión puede basar sus recomendaciones en indicios, presunciones y la credibilidad del solicitante, otorgándole el beneficio de la duda (Congreso Nacional de Chile, 2011). Cuestión que como ya hemos señalado, recomienda el ACNUR, pero la legislación ecuatoriana no prevé.

Con respecto a las resoluciones, la legislación chilena remite a sus normas generales para la vía administrativa en la Ley No.19.880 donde se prevén los recursos de reposición, jerárquico y extraordinario de revisión. Cabe destacar que el jerárquico equivale al de apelación. No es claro quién conoce el recurso, creemos entender que en

virtud de que la resolución es del Subsecretario de Interior, quién lo conocerá será el Ministro de Interior.

6.3 México

México también tiene una ley específica que rige el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta ley se denomina Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Esta ley entró en vigor en 2011, pero fue reformada en febrero de 2022.

Esta ley comienza con definiciones específicas de la ley, entre ellas destaca una definición de lo que se entiende como fundados temores. También tiene la definición de refugiado que compendia la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena, con mención especial a los refugiados *sur place*, al igual que todas las legislaciones que hemos estudiado con anterioridad. Quien resuelve sobre la solicitud es la Secretaría de Relaciones Exteriores (Congreso de la Unión, 2011).

La legislación mexicana prevé que se tienen 30 días hábiles desde el ingreso al territorio para presentar la solicitud; respecto a los refugiados *sur place*, la legislación mexicana prevé que el término ha de correr a partir del día que tenga conocimiento de los hechos (Congreso de la Unión, 2011). Esto reviste trascendencia, toda vez que la legislación ecuatoriana y otras que hemos analizado no consideran su particularidad; y se remiten únicamente al ingreso en el territorio para contabilizar el término, cuestión que

podría implicar problemas al momento de calificar su solicitud de admisible, en el caso ecuatoriano.

Si bien la legislación mexicana no lo establece, la carga de la prueba también es compartida, toda vez que se le impone la obligación al solicitante de aportar todos los datos de identificación y los motivos en los cuales basa su solicitud, así como los elementos para acreditarlos. En este proceso también se manifiesta la existencia de una entrevista. La Secretaría tiene la obligación de, en el término de 45 días resolver. Este plazo es prorrogable en casos excepcionales como la falta de información respecto de los hechos que sustentan la solicitud, la falta de traductor que permita comunicarse con el solicitante, la imposibilidad de realizar entrevista en razón de la salud del solicitante, la petición al extranjero para aportar elementos que acrediten la solicitud o caso fortuito o fuerza mayor. Es entonces donde se le establece la obligación a la Secretaría de solicitar opinión sobre las condiciones del país de origen a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a cualquier autoridad competente que pueda brindar información; este informe tiene quince días término para ser entregado; en caso de no recibirse, se entiende que no hay opinión o información sobre la situación en particular (Congreso de la Unión, 2011). Si bien en esta legislación no se evidencian los criterios a ser tenidos en cuenta como IPO, sí se exige la recopilación de la información por parte de otra cartera de Estado y cualquier entidad competente; tanto así que constituye una parte trascendente del procedimiento; a diferencia de Ecuador, que no lo considera como una etapa propia del procedimiento.

En caso de ser positiva la resolución se le expedirá el documento migratorio para acreditar su situación migratoria regular; en caso de ser negativa cabe un recurso de revisión dentro de los 15 días término, desde la notificación (Congreso de la Unión, 2011).

6.4 Costa Rica

La legislación costarricense mantiene dos normas de interés para el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: la primera es la Ley No. 8764: Ley General de Migración y Extranjería de 2009; la segunda, es el Decreto No. 36831-G: Reglamento de Personas Refugiados de 2011.

La definición en la legislación costarricense única y exclusivamente engloba la que la Convención de 1951 y su Protocolo han establecido. Ni siquiera hace la más mínima mención a los refugiados *sur place* (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2009). La legislación de Costa Rica, establece una unidad completa Unidad de Refugio, Visas Restringidas y Consulares, la cual se encuentra adscrita a la Dirección General de Migración y Extranjería. Esta Unidad está conformada por el Subproceso de Visas y el Subproceso de Refugiados; estos le brindarán apoyo técnico y administrativo de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (Presidente de la República de Costa Rica; Ministro de Gobernación y Policía, 2011). El Subproceso de Refugiados es a quien le corresponde la recepción y procesamiento de las solicitudes; la Comisión es el órgano decisor.

El Subproceso de Refugiados es quien recibe las solicitudes, y de ser procedente se continúa a realizar una entrevista por parte de un oficial de elegibilidad, luego se procede a la Evaluación Técnica del caso y se lo presenta a la Comisión. Es importante destacar que en caso de considerar una solicitud como manifiestamente infundada o claramente abusiva con carácter fraudulento; el Subproceso al pronunciarse no resolverá; únicamente comunicará al solicitante, quien puede recurrir ese pronunciamiento para que sea analizado por la Comisión y por el Tribunal Administrativo Migratorio. El Subproceso ha de estar integrado en su Jefatura por un licenciado en Derecho, los Oficiales de Elegibilidad, quienes realizan las evaluaciones jurídicas también deben contar con licenciatura en Derecho, un psicólogo que realice la observancia de credibilidad del solicitante, y personal operativo especializado en materia de Refugio (Presidente de la República de Costa Rica; Ministro de Gobernación y Policía, 2011). Esto resulta relevante porque especifica el perfil que deben tener estos funcionarios para ejercer sus labores; cosa que en Ecuador no pasa.

La Comisión de Visas Restringida y Refugio, el órgano decisor, está integrada por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social, o su representante; el Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, o su representante; y, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, o su representante. Aparte, se reconoce que pueden invitar a las instancias necesarias cuando requieran una opinión técnica jurídica (Presidente de la República de Costa Rica; Ministro de Gobernación y Policía, 2011).

El procedimiento empieza, como se expresó, con la recepción de la solicitud por parte del Subproceso de Refugio, se le informa del procedimiento y se procede a realizar

la entrevista. Aquí entra el oficial de elegibilidad y realiza un análisis de los hechos, la credibilidad y los fundamentos legales de la solicitud, lo que se conoce como evaluación técnica. Tras ello, la Comisión conocerá el caso y resolverá como corresponda. Una vez lo haga, se notifica al solicitante y cabe la revocatoria de esta resolución ante la propia Comisión, y con el recurso de apelación para que sea remitido al Tribunal Administrativo Migratorio. Este Tribunal es un órgano de desconcentración máxima y lo resuelto por él agota la vía administrativa (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2009) (Presidente de la República de Costa Rica; Ministro de Gobernación y Policía, 2011). Este órgano especializado resulta interesante como un mecanismo técnico de agotar la vía administrativa respecto a estas solicitudes y a otros asuntos migratorios. Este Tribunal no se ocuparía de temas de mera legalidad como lo haría el Tribunal Contencioso Administrativo de Ecuador; asimismo, quizá podría resultar preferible que un órgano independiente y especializado en migración decida agotando la vía administrativa; porque en Ecuador, los órganos que resuelven en primera instancia y que conocen los recursos están íntimamente relacionados e incluso nominados por la máxima autoridad en movilidad humana, lo que podría suponer un problema de imparcialidad en el procedimiento previsto por la legislación ecuatoriana.

6.5 Argentina

La legislación Argentina cuenta con la Ley No. 26.1651 de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Previamente, no contaba con una regulación específica para los refugiados, casi asimilándose a los migrantes en general (Rocio, 2010, págs. 3-4).

Argentina reconoce tanto la definición de la Convención de 1951 y su Protocolo, como la de la Declaración de Cartagena. Empero de ello, no señala nada con respecto a los Refugiados *sur place* (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2006). El órgano competente para conocer este procedimiento y resolver en primera instancia respecto de las solicitudes de refugio es la Comisión Nacional para los Refugiados. Este órgano se encuentra bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Y, se integra por cinco miembros: un representante del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, uno del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, uno del Ministerio de Desarrollo Social y uno del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia. Debiendo ser estos representantes, según la ley, personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia; pero además establece la condición de ser argentino de nacimiento o naturalización, y tener mínimo 25 años de edad. Por su parte, existe otra entidad estatal, la cual es la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, la cual asiste a la Comisión al, entre otras funciones, conformar los expedientes, entrevistar al solicitante y notificar las decisiones de la Comisión, y será desempeñado por un funcionario nombrado por el Ministro del Interior (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2006).

El procedimiento como tal, se desarrolla de la siguiente manera: una vez se realice la solicitud, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión procederá a registrarla y ha de ordenar que se desarrollen las medidas de investigación respecto a los hechos que motivan dicha solicitud, y realizar la entrevista correspondiente. Se detalla la obligación de las autoridades de contar con información suficiente y adecuada para analizar el caso. También la legislación argentina establece un criterio específico respecto al alcance valorativo de la prueba: los hechos para ser probados exigen la existencia de indicios

suficientes. Y si no pueden recolectarse de manera directa, se pueden basar de manera supletoria, en la credibilidad del solicitante, correspondiendo así el beneficio de la duda en su favor, si cumple con las obligaciones previstas en la ley. Posteriormente se remite a la Comisión para que esta decida; frente a esta decisión se puede interponer un recurso jerárquico, el cual conocerá el Ministro del Interior y actuará también la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2006).

Cabe destacar que este procedimiento reconoce la participación de Organizaciones No Gubernamentales; e, incluso, la ley que lo regula establece un sistema de calificación de las mismas para su actuación en estos procedimientos. Adicionalmente, se reconocen las disposiciones del ACNUR tanto en sus Directrices, como en su Manual de Procedimientos, y se establece que deben ser tenidas en cuenta por la Comisión (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2006). Esto resulta bastante importante, debido a que como señalamos con anterioridad en este trabajo, estas directrices tienen un carácter orientativo más que mandatorio; como hemos podido observar en este trabajo, la autoridad ecuatoriana se remite bastante a estas normas- aunque no siempre interpretándolas correctamente- por lo que resulta curioso que en Argentina sí gocen de un reconocimiento legal, mientras que, en Ecuador, no sea el caso.

6.6 España

La legislación de España prevé el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en la Ley 12/2009 de 30 de octubre: reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria.

Si bien esta legislación utiliza el término “Asilo”, se refiere al Refugio, toda vez que en esta ley se refiere a la Convención de 1951 y a su Protocolo y adoptan la misma definición de la Convención. Lo realmente interesante de esta ley es que detalla el carácter subsidiario de la protección internacional y define a cada uno de los elementos a considerar en un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: detalla qué se entiende por actos de persecución, detalla qué entiende por cada uno de los motivos de persecución contemplados en la Convención y su definición, los posibles agentes de persecución, entre otros (España, 2009). Estas definiciones son concordantes con las directrices del ACNUR y el desarrollo internacional de los términos que hemos estudiado en el segundo capítulo del presente trabajo. Cuestión en la que esta legislación difiere con la de Ecuador, la cual prácticamente deja la interpretación de estos elementos a criterio del entrevistador, funcionario de la unidad administrativa de protección internacional o los miembros de la Comisión de Refugio y Apatridia.

Al igual que en el resto de legislaciones, el procedimiento inicia con la solicitud, para la presentación de esta se tienen 30 días desde que se ingresó en el territorio español. En este momento, al igual que en el resto de legislaciones se le informa sobre el procedimiento a seguirse y las obligaciones y derechos derivados del mismo; especial énfasis merece que se le hace conocer la posibilidad de contactar con el ACNUR y Organizaciones No Gubernamentales para que le asistan. Esta solicitud ha de ser admitida o inadmitida en caso de no corresponder a España el examen de refugio de acuerdo a normas de carácter europeo u otros Convenios Internacionales y, por falta de requisitos (España, 2009).

Quien se encarga de tramitar las solicitudes es la Oficina de Asilo y Refugio, quien es dependiente del Ministerio del Interior, posteriormente tendrá lugar la remisión de la solicitud y el expediente a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, órgano compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad; este órgano ha de formular una propuesta al Ministro de Interior, quien será el encargado de resolver y conceder o no el reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante (España, 2009).

La legislación española, al igual que la ecuatoriana, exigen que no se obtenga información por parte de los responsables de la persecución o daños graves que alega el solicitante, esto para que no sean informados de que la persona interesada es solicitante de protección internacional y pueda suponer alguna clase de peligro para el solicitante o sus familiares que aún viven en el país de origen. Respecto a la carga de la prueba específicamente señala que para resolver favorablemente bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o daños graves (España, 2009).

Respecto a la impugnación, esta ley señala que las resoluciones agotan la vía administrativa, con excepción de que se pida reexamen. Solo cabiendo el recurso de reposición potestativo y las acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Solo se podrá solicitar revisión si aparecen nuevos elementos probatorios relevantes para el procedimiento (España, 2009).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

El presente trabajo ha intentado compendiar las normas, tanto internacionales como nacionales, concernientes al procedimiento de determinación de la condición de refugiado en el Ecuador; y, además enlistar nudos críticos recogidos desde la aplicación práctica de esas normas y de las dificultades conceptuales y de ejercicio que aquejan a la administración pública ecuatoriana en la sustanciación de este procedimiento.

Podemos concluir que este procedimiento consiste en la aplicación de normas de carácter internacional obligatorio para el Estado ecuatoriano que le imponen a establecer un procedimiento administrativo, regulado por el derecho interno ecuatoriano, que permita la aplicación por parte de la autoridad administrativa en movilidad humana ecuatoriana, con la finalidad de otorgar protección internacional a quien lo necesite.

De la investigación realizada, se han encontrado múltiples garantías previstas en la Constitución, leyes ecuatorianas de carácter general como el Código Orgánico Administrativo, leyes ecuatorianas de carácter especial en la materia como es la Ley Orgánica de Movilidad Humana y las normas de jerarquía menor que regulan el procedimiento a detalle. También se han establecido garantías de obligatorio cumplimiento a través de la Corte Constitucional ecuatoriana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, hay garantías que se encuentran reguladas en *soft law*

como las que establece el Manual del ACNUR y otras resoluciones de este último Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

Empero, varias de estas garantías parecen ser frecuentemente ignoradas por la administración pública ecuatoriana en el ejercicio de sus funciones. Y, de lo que hemos podido recopilar de este trabajo, a nuestro criterio puede deberse por las siguientes situaciones:

- Las definiciones contenidas en la Convención de 1951 y en la Declaración de Cartagena son ambiguas. A largo y ancho de este trabajo se han evidenciado aspectos problemáticos en la definición de refugiado de la Convención de 1951. Tan grave es esa situación que, se han estudiado varios criterios esgrimidos por diferentes órganos rectores de la materia en diferentes países; incluso se han evidenciado contradicciones de la misma entidad estudiada, como ha sido el caso de la *Board of Immigration Appeals* estadounidense. Adicionalmente, varios académicos dedicados a los estudios legales del Derecho de Refugiados tampoco encuentran consensos; y, el ACNUR ha tratado de esclarecer a través de sus Directrices y su Manual distintos aspectos de la definición, los cuales pueden tener una influencia determinante en la decisión del proceso. En lo referente a la Declaración de Cartagena, no hemos hallado suficiente información como para intentar desglosar los elementos que la componen, usando un respaldo bibliográfico suficiente. Más alarmante aún, es evidenciar que, a diferencia de otros países, como España que prevén en norma u otros como EE. UU o Canadá que desarrollan jurisprudencialmente los elementos de la definición de refugiado,

el ordenamiento jurídico ecuatoriano es ambiguo, favoreciendo a la interpretación subjetiva del funcionario sustanciador del procedimiento administrativo de turno. Ni siquiera la IPO se encuentra regulada de una manera técnica que le exija a la administración una carga probatoria suficiente como para justificar su decisión. Esto supone un peligroso alcance para la discrecionalidad y arbitrariedad de la administración pública y se evidencia en algunas de las paupérrimas decisiones analizadas en este trabajo.

- En relación con el punto anterior, hemos de destacar que los funcionarios que integran las Unidades Administrativas de Protección Internacional, la Comisión de Refugio y Apatridia y, conforme a lo analizado en las resoluciones estudiadas en este trabajo, incluso la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes y el Viceministro de Movilidad Humana evidencian, en la motivación de sus resoluciones, un conocimiento precario de Derecho Internacional de Refugiados. Asimismo, en su proceder ignoran varias garantías propias de este procedimiento, entre ellas la obligación de compartir la carga de la prueba: remitiéndose a noticias que poco o nada tienen que ver con la situación del solicitante. Cabe adicionar que, conforme a las estadísticas adjuntas a este trabajo y la resolución del procedimiento administrativo estudiado en este trabajo, incluso impugnando una resolución, no se logra dar satisfacción al solicitante, toda vez que no se evidencia que la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes conceda el reconocimiento; sino, remite a la Comisión nuevamente para que se analice nuevamente la solicitud. Prolongando así la espera del solicitante para que se le conceda una resolución. Por otro lado, el procedimiento parece ser largo y tortuoso debido a la falta de términos de obligatorio

cumplimiento. También se ha podido evidenciar que, en el procedimiento no se cuenta con organizaciones técnicas en la materia como podría ser el ACNUR; y, a diferencia de otros países, la competencia es exclusiva de una única cartera de Estado. Finalmente, conforme a los casos analizados en este trabajo, cabe cuestionarse respecto a la frecuencia de ciertas prácticas como inadmitir las solicitudes por considerarse manifiestamente infundadas, sin justificar correctamente o a negar el reconocimiento retorciendo enunciados del ACNUR; haciéndonos sospechar así que, existen directrices internas que predisponen al rechazo de las solicitudes, o una actividad administrativa bastante deficiente frente a un grupo de atención prioritaria.

- Si bien este trabajo no tiene como objeto la crítica del sistema de garantías jurisdiccionales en Ecuador y su eficiencia en la defensa de Derechos Constitucionales, se evidencia que la interposición de garantías jurisdiccionales, no parece tener la utilidad para defender los derechos constitucionales de los solicitantes de refugio, toda vez que existen jueces constitucionales que no terminan de entender el fundamento jurídico tan técnico del Derecho de Refugiados y de las garantías que deben seguirse en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Tal ha sido la situación, que la Corte Constitucional ha tenido que pronunciarse al respecto para detallar que la acción de protección es un mecanismo adecuado ante la violación de las garantías establecidas para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado en el Ecuador y establecer garantías de obligatoria observancia en el desarrollo de este procedimiento. El caso que motiva a dicha resolución resulta escabroso, y ni siquiera pudo tener lugar una reparación adecuada debido a que el solicitante fue expulsado del país.

- Si bien, lo que se enlista en este punto sucede por dar cumplimiento a la garantía de la confidencialidad en este procedimiento, la falta de publicidad de y transparencia de las resoluciones y actuaciones del mismo impide conocer los criterios previamente establecidos por la administración pública. Esto impide establecer un desarrollo casuístico que sirva como fuente del Derecho. Es decir, la administración podría resolver de manera diametralmente distinta dos casos exactamente iguales y no lo sabríamos. Esto impide que Organizaciones de Derechos Humanos o el propio ACNUR puedan brindarle apoyo técnico y/o social al solicitante de refugio frente a la administración pública, perjudicando gravemente la transparencia y el control social para la administración. Y también supone un alto grado de incertidumbre para el solicitante de refugio, toda vez que no solo se encuentra amparado por normas ambiguas y que favorecen a la discrecionalidad de la administración; sino, que no conoce previamente los criterios y prácticas de la administración.

Ante estas consideraciones, concluimos que nos encontramos en una situación en la que no se observan criterios técnicos y que el ordenamiento jurídico ecuatoriano favorece a la discrecionalidad, arbitrariedad y el quehacer ignorante de las garantías y de las normas del Derecho Internacional de Refugiado en la sustanciación y resolución de este procedimiento administrativo.

Recomendaciones

Ante las conclusiones previstas en el punto anterior, podríamos recomendar lo siguiente:

- Se necesita una reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y/o a su Reglamento; o una interpretación de modo generalmente obligatorio a la definición de refugio contenida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para dotar de significado a los elementos que la integran. Esto generaría certidumbre y previsibilidad de las decisiones que resuelven el reconocimiento o no de la condición de refugiado; y, limitaría la discrecionalidad y arbitrariedad de la administración. Esta situación, relacionada con el deber de motivar las resoluciones, generaría que, para decidir, la autoridad deba realizar un análisis pormenorizado y racionalizado de la subsunción o no de los hechos a la norma.
- Se requiere una reforma que contemple el establecimiento de términos de obligatorio cumplimiento para la administración pública, de esta manera la situación del solicitante de refugio no permanecería indefinida durante largos períodos de tiempo.
- Se necesita una reforma normativa que exija la presencia del ACNUR, delegados de Universidades o especialistas en Derechos Humanos para integrar la Comisión de Refugio y Apatridia, con voz y evaluándose la posibilidad de que tengan derecho a voto; y/o acompañar en el desarrollo del procedimiento a las Unidades Administrativas de Protección Internacional. De esta manera, se aseguraría que las resoluciones de admisión o inadmisión de solicitud, informes de elegibilidad y resoluciones conceden o niegan el reconocimiento tengan el sustento técnico y académico que tanto parecen carecer, conforme a los casos que hemos analizado.
- Establecer, a través de normativa jerárquicamente inferior a ley, criterios técnicos para el desarrollo del procedimiento y la observancia de las garantías,

especialmente con respecto a la Información de País de Origen que ha de utilizar la administración como prueba. De esta manera se establecerían criterios de búsqueda de información confiable, y una exigencia mínima de rigor técnico para la misma. Este punto se relaciona íntimamente con el desempeño de organismo técnicos previsto en el punto anterior.

- Se recomienda la incorporación de un sistema público de resoluciones que, obviamente respeten la garantía de confidencialidad y no divulguen la identidad del solicitante de refugio; pero que permitan conocer el proceder y las resoluciones de la administración pública. Esto resultaría académicamente relevante, porque permitiría estudiar los criterios utilizados por parte de la administración pública en este procedimiento y, además cumpliría con los criterios de transparencia y favorecería al control social del quehacer administrativo.
- Se recomienda a la cartera de Estado que sustancia y resuelve este procedimiento, la producción académica referente al Derecho Internacional de Refugiados, con la colaboración del ACNUR y otras entidades como Defensoría Pública y el Consejo Noruego de Refugiados. Este proceder favorecería la divulgación de esta rama del Derecho y permitiría el desarrollo del debate en la región para favorecer la creación de políticas públicas o de ajustes a la normativa procedimental prevista en actos normativos de dicha cartera de Estado.
- Se recomienda la evaluación constante a los funcionarios competentes durante este procedimiento y el desarrollo técnico de perfiles ocupacionales para que se brinde una atención adecuada y de calidad a los solicitantes de refugio.

- Se recomienda a esta cartera de Estado, que, junto con el Consejo de la Judicatura, Corte Nacional y otras entidades estatales, se realicen los estudios necesarios para el desarrollo de Unidades Judiciales y sus respectivas Salas, especializadas en materia de asuntos migratorios. Estas serían competentes de conocer las decisiones impugnaciones a las resoluciones de la cartera de Estado prenombrada y, desde un criterio técnico, que exceda el ámbito del Derecho Administrativo y Constitucional, administrar justicia y desarrollar una línea jurisprudencial ecuatoriana de una manera muy similar a la BIA estadounidense y a otros tribunales especiales que hemos citado a lo largo de este trabajo.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. New York: Resolución 217 A (III). Obtenido de [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217\(III\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217(III)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)
- A and Another v Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another, HCA 4; (1997) 190 CLR 225; (1997) 142 ALR 331 (High Court Australia 24 de february de 1997). Obtenido de https://www.refworld.org/cases,AUS_HC,3ae6b7180.html
- Achiume, E. T. (2021). Race, Refugees, and International Law. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (págs. 43-59). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/law/9780198848639.001.0001
- ACNUR. (4 de September de 2003). *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* Obtenido de Refworld:<https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>
- ACNUR. (2004). Guidelines on international protection N° 6: religion-based refugee claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *Refugee Survey Quarterly*, 26(2), 109-120. doi:<https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0231>
- ACNUR. (march de 2009). *UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. Obtenido de Refworld: <https://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>
- ACNUR. (2019). DIRECTRICES SOBRE LA PROTECCIÓN

INTERNACIONAL N° 2: “Pertenencia a un determinado grupo social” en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967. En *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional*. Ginebra: ACNUR.

- ACNUR. (2019). Directrices sobre Protección Internacional N.º 13: Aplicación del Artículo 1D de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados Palestinos. *International Journal of Refugee Law*, 537-559. doi:doi:10.1093/ijrl/eey014
- ACNUR. (2019). DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL N° 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En ACNUR, *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* (págs. 115-122). Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2019). Directrices Sobre Protección Internacional N° 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967. En ACNUR, *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* (págs. 83-92). Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2019). Directrices sobre Protección Internacional N°3: Cesación de la Condición de Refugiado bajo el Artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de desaparición de las circunstancias). En ACNUR, *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* (págs. 99- 106). Ginebra: ACNUR.

- ACNUR. (2019). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional*. Ginebra: ACNUR.
- Acosta Arcarazo, D., & Madrid Sartoretto, L. (2020). ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. *Análisis Carolina*(9).
- Aga Khan, S., & United Nations High Commissioner for Refugees. (1976). Legal problems relating to refugees and displaced persons. *Recueil Des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, I(149), 287-352. doi:http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_A9789028604179_04
- Aleinikoff, A. (1991). The Refugee Convention at Forty: Reflections on the IJRL Colloquium. *International Journal of Refugee Law*, 3(3), 617-625. doi:doi:10.1093/ijrl/3.3.617
- Alland, D. (1997). Rapport general: Le dispositif international du droit de l'asile. En Colloque de Caen, *Droit d'asile et des réfugiés* (págs. 13-82). Paris: Éditions A. Pedone.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Montecristi: Registro Oficial 44 de 20-oct.-2008.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1946). *Constitution of the International Refugee Organization, and Agreement on Interim Measures to be taken in respect of refugees and displaced persons*. In: Resolutions adopted by the General Assembly during its resumed 1st session, Volume II, 23 October-15 December 1946. - A/64/Add.2. - 1947. - p. 97-120. - (GAOR, resumed 1st sess.).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (di de 1949). *Refugees and stateless persons A/RES/319(IV)*. New York: Resolutions adopted by the General

Assembly during its 4th session, 20 September-10 December 1949. - A/1251. - 1949. - p. 37.- (GAOR, 4th sess.). Obtenido de United Nations Digital Library: <https://digitallibrary.un.org/record/666800?ln=en>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1950). *Draft Convention relating to the Status of Refugee*. New York: A/RES/429(V). Obtenido de z/doc/source/docs/A_RES_5_429-E.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1950). *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Resolution 428 (V) of 14 December 1950*. New York: A/RES/428(V). Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (25 de Julio de 1951). *UHNCR*. Obtenido de Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: <https://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html#:~:text=The%20General%20Assembly%20of%20the,the%20Stat us%20of%20Stateless%20Persons>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. New York: Resolución 2200 A (XXI).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1981). *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en*

la Religión o las Convicciones. Resolución 36/55.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. A/47/135.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (s.f.). *Adición al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados A/6311/Rev.1/Add.1*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2022, de United Nations Digital Library: <https://digitallibrary.un.org/record/720009?ln=en>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2009). *Ley No. 8764: Ley General de Migración y Extranjería*. San José. Obtenido de www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7261.pdf
- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Registro Oficial Suplemento 506 de 22-may.-2015.
- Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 31: 7-jul-2017.
- Asamblea Nacional. (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Registro

Oficial Suplemento 938 de 06-feb.-2017.

- Badilla Poblete, E. (2013). La Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones. *Revista Chilena de Derecho*, 40(1), 87-115. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372013000100004>
- Bagaric, B. (2017). Revisiting the Definition of Particular Social Group in the Refugee Convention & Increasing the Refugee Quota as a Means of Ameliorating the International Displaced Person's Crisis. *South Carolina Law Review*, 1(69), 121-176. Obtenido de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/sclr69&div=4&id=&page=>
- Bagaric, B. (2020). Reforming the Approach to Political Opinion in the Refugees Convention. *Fordham International Law Journal*, 43(3), 503-560. Obtenido de <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol43/iss3/1/>
- Bem, K. (2004). The Coming of a "Blank Cheque"- Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol. *International Journal of Refugee Law*, 16(4), 609-627. doi:<https://doi.org/10.1093/ijrl/16.4.609>
- Bettinson, V. (2013). Loss and Denial of Refugee Status. En R. Islam, & J. Hossain Bhuiyan, *An Introduction to International Refugee Law* (págs. 73-97). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cantor, D. J., & Trimiño Mora, D. (2015). ¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XV, 165-194.

- Casanovas, O., & Rodrigo, Á. J. (2015). *Compendio de Derecho Internacional Público* (4ta ed.). Madrid: Editorial Tecnos.
- Caso Nottebohm: Liechtenstein v. Guatemala) (Corte Internacional de Justicia 6 de Abril de 1955). Obtenido de <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>
- Coello García, H. (2004). *Derecho Internacional Privado* (2da ed.). Cuenca: Universidad del Azuay; Fundación Chico Peñaherrera.
- Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Humanitarios. (198). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. Cartagena.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (7 de diciembre de 2019). *Resolución 04/19: Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*. Obtenido de Comisión Interamericana de Derechos Humanos: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf
- Comité de Derechos Humanos. (1993). *Observación General No. 22*. CCPR/21/Rev.1/ADD.4. Obtenido de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN22
- Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas. (1951). *Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas*. Ginebra: A/CONF.2/108/Rev.1. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/publisher,CPSRSP,,,50ac926d2,0.html>

- Congreso de la República de Perú. (2002). *Ley No. 27.891: Ley del Refugiado*. Lima. Obtenido de www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf
- Congreso de la Unión. (2011). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. México D.F.
- Congreso Nacional . (2005). *Código Civil*. Quito: Registro Oficial Suplemento 46 de 24-jun-2005.
- Congreso Nacional de Chile. (2011). *Ley 20430: ESTABLECE DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS*. Santiago. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023156>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (28 de septiembre de 2001). *Resolución 1373*. Obtenido de The United Nations Office on Drugs and Crime: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_spanish.pdf
- Consejo Nacional de Planificación. (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025*. Quito: Registro Oficial 544: 23-sep.-2021.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia No. 131-13-SEP-CC, Caso No. 0125-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 19 de diciembre de 2013).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014) Sentencia No. 002-14-SIN-CC, Caso No. 0056-12-IN y 0003-12-IA ACUMULADOS (Corte Constitucional del Ecuador 14 de Agosto de 2014).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2017). Sentencia No. 001-17-SEP-CC, Caso No. 0440-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 11 de enero de 2017).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2018). Sentencia No. 005-18-SEP-CC, Caso No. 1504-14-EP (Corte Constitucional del Ecuador 3 de enero de 2018).

- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 355-13.JP/20, Caso No. 355-13-JP (Corte Constitucional del Ecuador 12 de Agosto de 2020).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 546-12-EP/20 El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite, Caso No. 546-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 8 de junio de 2020).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 740-12-EP/20 (Garantías propias e impropias del derecho al debidoproceso), Caso No. 740-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 7 de Octubre de 2020).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 897-11-JP/20, Caso No. 897-11-JP (Corte Constitucional 12 de Agosto de 2020).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), Caso No. 1158- 17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1290-18-EP/21, Caso No. 1290-18-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 889-20-JP/21, Caso No. 889-20-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de Marzo de 2021).
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 983-18-JP/21, CASO No. 983-18-JP (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Agosto de 2021).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Serie C No. 71 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de enero de 2001).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Familia Pacheco Tineo

Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Serie C No. 272(Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de noviembre de 2013).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Opinión Consultiva. OC-21/14 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de Agosto de 2014).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Opinión Consultiva OC-25/18, LA INSTITUCIÓN DEL ASILO Y SURECONOCIMIENTO COMO DERECHO HUMANO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de Mayo de 2018). Obtenido de www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf
- D'Estefano, M. (1985). *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*. La Habana: Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.
- Dignam, Q. (1992). The Burden and the Proof: Torture and Testimony in the Determination of Refugee Status in Australia. *International Journal of Refugee Law*, 4(3), 343-364. Obtenido de <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/4/3/343/1574927?redirectedFrom=fulltext>
- Djordjevic, N. (2014). Exclusion under Article 1F (b) of the Refugee Convention. *Journal of International Criminal Justice*, 12(5), 1057–1074. doi:<https://doi.org/10.1093/jicj/mqu059>
- Erazo Galarza, D. E. (2021). Desarrollo Jurisprudencial de los Derechos de los Grupos de Atención Prioritaria. *Juees*, 1(1), 64-85.
- España. (2009). *Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Obtenido de https://www.boe.es/buscar/ayudas/legislacion_actualizada.php

- Espinar Vicente, J. M. (2008). *Tratado Elemental de Derecho Internacional Privado*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. (1998). Roma. Obtenido de [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- *Estatuto Del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg*. (1945). Londres. Obtenido de http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1852538/estatuto_del_tribunal_de_nuremberg.pdf/20090fa2-e5bf-447a-aa96-612403df2a66
- FATIN v. IMMIGRATION & NATURALIZATION SERVICE, No. 92-3346. (United States Court of Appeals, Third Circuit 21 de May de 1993). Obtenido de https://scholar.google.com.ec/scholar_case?case=11990936080202514559&q=Fatin+v.+I.N.S&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1
- Fernández Liesa, C. R. (2015). La Sociedad de Naciones y los derechos humanos. En Y. Gamarra Chopo, & C. Fernández Liesa, *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo: estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra* (págs. 183-216). Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Fischel de Andrade, J. H. (2021). Regional Refugee Regimes: Latin America. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (págs. 315- 334). Oxford: The Oxford Handbook of International Refugee Law. doi:10.1093/law/9780198848639.001.0001
- Flores B, C. (2004). *El Asilo y el Refugio: Su importancia de su conocimiento en la Policía Nacional. Ecuador*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Galindo Vélez, F. (2001). Consideraciones sobre la Determinación de la

Condición de Refugiado. En S. Namihas, *Derecho Internacional de los Refugiados* (págs. 45-80). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales.

- Galindo, F. (1992). *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y Derechos Humanos. Sumario del Derecho de los Refugiados*. San José : ACNUR.
- Gilbert, G., & Bentajou, A. M. (2021). Exclusión. En C. Costello, M. Foster, & J. McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (págs. 711-727). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/law/9780198848639.001.0001
- Glynn, I. (2011). The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. *Journal of Refugee Studies*, 25(1), 134-148. doi:<https://doi.org/10.1093/jrs/fer054>
- González Andrade, S. (2009). El Refugio por Motivos Sociales: A la Puerta de una Nueva Categoría de Refugiado. En A. Valle Franco, & N. Pérez Ruales, *Derechos en la Movilidad Humana* (págs. 345- 361). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Good, A. (2009). Persecution for Reasons of Religion under the 1951 Refugee Convention. En B. Turner, & T. G. Kirsch, *Permutations of Order: Religion and Law as Contested Sovereignities* (págs. 27-48). Routledge. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315600062>
- Goodwin-Gill, S., & McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordillo, A. (2016). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Vol. Tomo 4: El procedimiento administrativo). Buenos Aires: F.D.A.

- Gortázar Rotaache, C. (1997). *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*. Madrid: Dykinson.
- Grahl-Madsen, A. (1966). *The Status of Refugees in International Law*. Leyden: A. W. Sijthoff.
- Guerrero Verano, M. G. (2015). *Protección de los Refugiados y Derecho de Asilo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. (F. Director: Mariño Menéndez, Ed.) Getafe: Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Universidad Carlos III de Madrid.
- Hathaway, J. (1990). A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. *Harvard International Law Journal*, 31(1), 129-183. doi:10.4324/9781315092478-4
- Hathaway, J. C. (1984). The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950. *The International and Comparative Law Quarterly*, 33(2), 348-380. doi:10.1093/iclqaj/33.2.348
- Hathaway, J. C., & Foster, M. (2014). *The Law of Refugee Status* (2nd edition ed.). Cambridge: Cambridge University Press. doi:https://doi.org/10.1017/CBO9780511998300
- Herdegen, M. (2005). *Derecho Internacional Público*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación Konrad Adenauer.
- Hernández Marín, R. (1994). Definiciones en el Derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XI, 367-380.
- Holborn, L. (1938). The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938. *The American Journal of International Law*, 680-703. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2190591>

- Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2006). *Ley N° 26.165: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado*. Buenos Aires. Obtenido de www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf
- Hossain Bhuiyam, J. (2013). Refugee Status Determination: Analysis and Application. En R. Islam, & J. Hossain Bhuiyam, *An Introduction to International Refugee Law* (págs. 37-72). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE v. ELIAS-ZACARIAS, 502 U.S. 478. No. 90-1342. (United States Supreme Court 22 de January de 1992). Obtenido de https://scholar.google.com/ec/scholar_case?case=9940441370772503895&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1
- In re A-M-E & J-G-U-, Respondents, 24 I&N Dec. 69 (Board of Immigration Appeals 31 de January de 2007). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/07/25/3550.pdf>
- Islam, R. (2013). Climate Refugees and International Refugee Law. En R. Islam, & J. Hossain Bhuiyan, *An Introduction to International Refugee Law* (págs. 215-244). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Jackson, I. (1991). The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection. *International Journal of Refugee Law*, 3(3), 403-413. doi:doi:10.1093/ijrl/3.3.403
- Janmyr, M. (2021). The 1951 Refugee Convention and Non-Signatory States: Charting a Research Agenda. *International Journal of Refugee Law*, 33(2), 188-213. doi:https://doi.org/10.1093/ijrl/eeab043
- Kapferer, S. (2000). Exclusion Clauses in Europe A Comparative Overview of

- State Practice in France, Belgium and the United Kingdom. *International Journal of Refugee Law*, 12, 195-221. doi:https://doi.org/10.1093/ijrl/12.suppl_1.195
- Katsiaryna SOBALLEVA and Alexandru Potorac v. Eric HOLDER, Jr., 760 F.3d 592. No. 13-3651. (United States Court of Appeals, Seventh Circuit 24 de July de 2014). Obtenido de [https://scholar.google.com.ec/scholar_case?case=14561490780979927244&q=Soballeva+v.+Holder,+760+F.3d&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1](https://scholar.google.com.ec/scholar_case?case=14561490780979927244&q= Soballeva+v.+Holder,+760+F.3d&hl=en&as_sdt=2006&as_vis=1)
 - Khagendra SHARMA v. Eric H. HOLDER, 729 F.3d 407. No. 12-60547. (United States Court of Appeals, Fifth Circuit 30 de August de 2013). Obtenido de https://scholar.google.com.ec/scholar_case?case=14213301328388790168&hl=en&as_sdt=6&as_vis=1&oi=scholar
 - Kleist, J. O. (2017). The History of Refugee Protection: Conceptual and Methodological Challenges. *Journal of Refugee Studies*, 30(2), 161–169. doi:[doi:10.1093/jrs/fex018](https://doi.org/10.1093/jrs/fex018)
 - Kosar, D. (2013). Inclusion before Exclusion or Vice Versa: What the Qualification Directive and the Court of Justice Do (Not) Say. *International Journal of Refugee Law*, 25(1), 87-119. doi:[doi:10.1093/ijrl/eet004](https://doi.org/10.1093/ijrl/eet004)
 - Larenas Serrano, G. (1993). *El Asilo Político y el Refugio: Hacia una nueva Convención Internacional*. Quito: Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, ALDHU- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
 - Larrea Holguín, J. (1986). *Manual Elemental de Derecho Civil del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Lauterpacht, S. E., & Bethlehem, D. (2010). El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión. En E. Feller, V. Türk, & F. Nicholson, *Protección de los refugiados en el Derecho Internacional: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional* (págs. 97-200). Barcelona: Icaria Editorial.
- League of Nations. (12 de May de 1926). Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees. *League of Nations, Treaty Series, LXXXIX*. Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>
- League of Nations. (30 de June de 1928). Arrangement Concerning the Extension to Other Categories of Certain Measures Taken in Favour of Russian and Armenian Refugees. *League of Nations, Treaty Series*. Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/42cb8d0a4.html>
- League of Nations. (28 de October de 1933). Convention Relating to the International Status of Refugees. *League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663*. Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>
- League of Nations. (4 de July de 1936). Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany. *League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952*. Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html>
- League of Nations. (10 de February de 1938). Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany. *League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461*. Obtenido de <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>
- League of Nations. (14 de September de 1939). Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany. *League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634*.

- Machado Cajide, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los. *Anuario Digital CEMI*, 1(No.1 ene-dic 2013), 85-105. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>
- Macklin, A. (1994). Canada (Attorney-General) v. Ward: A Review Essay. *International Journal of Refugee Law*, 362–381. doi:<https://doi.org/10.1093/ijrl/6.3.362>
- Magallanes, C. (2019). La Ambigüedad en el Uso Terminológico del Asilo y Refugio en la Región de América Latina y el Caribe. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 7(13), 137-162. doi:<https://doi.org/10.16890/rstpr.a7.n13.p137>.
- Magrath, J. (2018). Asylum for the "Undeserving": A Human Rights Perspective on the Refugee Convention's Exclusion Clause. *Auckland University Law Review*, 24, 205-230. Obtenido de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/auck24&div=13&id=&page=>
- Marfleet, P. (2007). Refugees and History: Why We Must Address the Past. *Refugee Survey Quarterly*, 26(3), 136-148. doi:10.1093/rsq/hdi0248
- Mariño Menéndez, F. M. (1983). El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General. *Revista Española de Derecho Internacional*, 35(2), 337-369. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/44296088>
- Martin Arribas, J. J. (2000). *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*. Madrid: Ed. Dykinson- Universidad de Burgos.
- Matter of Acosta, Interime Decision #2986 (Board of Immigration Appeals 1 de

- March de 1985). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2012/08/14/2986.pdf>
- Matter of C-A., Interim Decision #3535 (Board of Immigration Appeals 15 de June de 2006). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/07/25/3535.pdf>
 - Matter of Fuentes, Interim Decision #3065 (Board of Immigration Appeals 18 de April de 1988). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2012/08/14/3065.pdf>
 - Matter of Kasinga, Interim Decision #3278 (Board of Immigration Appeals 13 de June de 1996). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/07/25/3278.pdf>
 - Matter of Toboso-Alfonso, Interim Decision #3222 (Board of Immigration Appeals 12 de March de 1990). Obtenido de <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2012/08/14/3222.pdf>
 - McAdam, J. (2017). The Enduring Relevance of the 1951 Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*, 29(1), 1-9. doi:doi:10.1093/ijrl/eex017
 - Milner, D. (2004). Exemption from Cessation of Refugee Status in the Second Sentence of Article 1C (5)/(6) of the 1951 Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*, 91–107. doi:https://doi.org/10.1093/ijrl/16.1.91
 - Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Acuerdo Ministerial N° 0000031*. Quito: Registro Oficial No. 168 de 24-mar-2020.
 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022). *Comisión de Refugio y Apatridia*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-las-desciones-de-Comision-sobre-las-solicitudes-presentadas-Jul-2022.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022). *Histórico Refugiados Reconocidos*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-estadistica-de-refugiados-historico-Jul-2022.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022). *Peticionarios por País de Origen y Género - Año 2022*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Peticionariosde-Refugio-por-pais-de-Origen-y-Genero-Jul-2022.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022). *Recursos Administrativos de Impugnación*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Recursos-administrativos-de-Impugnaciones-Jul-2022.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022). *Refugiados por Grupo Etario y Género*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Refugiados-por-grupo-etario-y-genero-Jul-2022.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2022). *Sobre refugio, datos actualizados*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de Ministerio de

<https://www.cancilleria.gob.ec/2020/06/18/sobre-refugio-datos-actualizados/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de julio de 2022).

Solicitantes de Refugio-Entrevista de Elegibilidad Pendientes . Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-de-Solicitantes-de-Refugio-por-Pais-de-Origen-Genero-y-grupo-Etario-2018-2022.pdf

- Morales-Vega, L. G. (2021). El asilo como categoría jurídica encriptada en el derecho contemporáneo. *Nómadas*(54), 31- 47. doi:<https://doi.org/10.30578/nomadas.n54a2>
- Moscoso Cisneros, A. F. (2007). *Derecho Internacional de Refugiados*. (M. Director: Chico Cazorla, Ed.) Cuenca: Universidad del Azuay.
- Muñoz Bravo, T. M. (2021). Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla: IUS*, 15(47), 7-35. doi:<https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.676>
- Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.
- Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Viena: U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331.
- Oficina Europea de Apoyo al Asilo. (2018). *Valoración de las pruebas y de la credibilidad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. doi:10.2847/661705

- Ogg, K. (2019). Convention, New Directions in Article 1D Jurisprudence: Greater Barriers for Palestinian Refugees Seeking the Benefits of the Refugee. En S. Singh Juss, *Research Handbook on International Refugee Law* (págs. 358-373). Edward Elgar Publishing. doi:<https://doi.org/10.4337/9780857932815>
- Organización de las Naciones Unidas. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. En O. d. Unidas, *Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791* (Vol. 606, pág. 267). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (25 de Septiembre de 2022). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas : <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Ortega, E. (2015). Desarrollos históricos en la protección de los derechos de los extranjeros. *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, 55-94. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487880e.2015.31.10209>
- Pastor Ridruejo, J. A. (2013). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (Decimoséptima edición ed.). Madrid: Editorial Tecnos.
- Pérez Barahona, S. (2003). El estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951. *REUDR*, 225-250. doi:<https://doi.org/10.18172/redur.3840>
- Pérez Beviá, J. A. (1982). La determinación del estatuto de refugiado. *Anuario de derecho internacional*, VI, 173-216.
- Ponte Iglesias, M. T. (2002). La protección de los refugiados en el marco regional europeo. *Anuario de Derecho Europeo*, 329-352.
- Presidente de la República de Costa Rica; Ministro de Gobernación y Policía. (2011). *Decreto No. 36831-G*. San José. Obtenido de

www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8171.pdf

- Presidente de la República. (2017). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Registro Oficial Suplemento 55 de 10-ago.-2017.
- Presidente de la República. (2022). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 18 de 10- mar.-2022.
- Procuraduría General del Estado. (2016). Refugiados en el Ecuador: Comisión para Resolver Solicitud. En P. G. Estado, *Boletín Jurídico Número 15: Enero-Diciembre de 2016* (págs. 177-183). Quito: Procuraduría General del Estado.
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.5 en línea]*. Recuperado el 30 de septiembre de 2022, de <https://dle.rae.es>
- Resolución No. 56/ 12R/ 2021 (Comisión de Refugio y Apatridia 2021).
- Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I (Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes 15 de diciembre de 2021).
- Rocio, A. (2010). El Derecho de los Refugiados. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia*. Obtenido de <https://cdsa.academica.org/000-036/728.pdf>
- Rubio Correa, P. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional*, 6(12), 137-148. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6302568>
- Ruiz de Santiago, J. (2001). Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolución y convergencias. En S. Namihás, *Derecho Internacional de los Refugiados* (págs. 6- 40). Lima: Fondo Editorial: Pontificia Universidad Católica de Perú. Instituto de Estudios Internacionales.

- Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar. (19 de febrero de 2019). Juicio Nro. 03283-2018-00782.
- Schnyder, F. (1965). Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés. *Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 335-365. doi:http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_A9789028615120_05
- Simpson, J. H. (1938). The Refugee Problem. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931-1939)*, 17(5), 607-628. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3020054>
- Sivakumaran, S. (2014). Exclusion from Refugee Status: The Purposes and Principles of the United Nations and Article 1F(c) of the Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*(26), 350-381. doi:<https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu031>
- Sloan, J. (2000). The Application of Article 1F of the 1951 Convention in Canada and the United States. *International Journal of Refugee Law*, 222-248. doi:https://doi.org/10.1093/ijrl/12.suppl_1.222
- Somohano Silva, K. M. (2007). El derecho internacional de los refugiados: alcance y evolución. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 57(248), 69-96. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2692142>
- Storey, H. (2014). What Constitutes Persecution? Towards a Working Definition. *International Journal of Refugee Law*, 26(2), 272-285. doi:[doi:10.1093/ijrl/eeu017](https://doi.org/10.1093/ijrl/eeu017)
- Sweeney, J. A. (2009). Credibility, Proof and Refugee Law. *International Journal of Refugee Law*, 21(4), 700-726. doi:[doi:10.1093/ijrl/eep027](https://doi.org/10.1093/ijrl/eep027)

- The Michigan Guidelines on Risk for Reasons of Political Opinion. (2015). *International Journal of Refugee Law*, 27(3), 504-507. doi:doi:10.1093/ijrl/eev038
- Ubidia Vásquez, D. (2018). Impactos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 sobre el Derecho a Solicitar Refugio en el Ecuador. *Revista Aportes Andinos*, 24-43. Obtenido de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/aa/article/view/566>
- UN Economic and Social Council. (18 de Noviembre de 1966). *UN Economic and Social Council Resolution 1186 (XLI): Annual report of the United Nations High Commissioner for Refugees: measures to extend the personal scope of the Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees*. Obtenido de Refworld: <https://www.refworld.org/category,POLICY,ECOSOC,RESOLUTION,,3ae69eeb14,0.html>
- UN General Assembly. (16 de Diciembre de 1966). *Protocol relating to the Status of Refugees 2198 (XXI)*. Obtenido de UNHCR: <https://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef220/protocol-relating-status-refugees.html>
- Unidad Judicial Civil del cantón Cuenca. (15 de agosto de 2017) Juicio Nro. 01333-2017-04318
- Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga. (2 de julio de 2021). Juicio Nro. 05202-2021-00923
- Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues. (16 de enero de 2018). Juicio Nro. 03283-2018-00782

- Velasco, D. (2003). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos S.A.
- Viceministro de Movilidad Humana. (2018). *Instructivo para Proceso de la Condición de Refugiados y Apátridas*. Quito: Registro Oficial No. 156 de 9-ene.-2018.
- Ward v. The Attorney General of Canada, 2 S.C.R. 689 (Supreme Court of Canada 30 de Junio de 1993). Obtenido de <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/canada-attorney-general-v-ward-1993-2-scr-689-1993-dlr-4th-1>
- Weisman, N. (1996). Article 1F (a) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in Canadian Law. *International Journal of Refugee Law*, 8(1-2), 111-143. doi:<https://doi.org/10.1093/ijrl/8.1-2.111>
- Weiss, P. (1954). The International Protection Of Refugees. *The American Journal of International Law*, 48(2), 193-221. doi:<https://doi.org/10.2307/2194371>
- Werle, G. (2011). *Tratado de Derecho Penal Internacional* (Segunda edición ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Zarjevski, P. (1985). 40 años al Servicio de los Refugiados. *Refugiados*(10).

Anexo 1 Los Primeros Instrumentos Internacionales sobre el Derecho de Refugiados

Los Primeros Instrumentos Internacionales sobre el Derecho de Refugiados				
Primera etapa: la Sociedad de Naciones y las consecuencias de la Primera Guerra Mundial				
Fecha y año	Instrumento	Causa	Definición de Refugiado	Aspectos y avances relevantes
5 de julio de 1922	Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos	<p>-Revolución Rusa de 1917: movilizó a cerca de un millón de refugiados, mayoritariamente dirigidos a Francia.</p> <p>- Decreto del del Comité Ejecutivo Central de Rusia y el Consejo de Comisarios del Pueblo de la Unión Soviética, el cual en 1921 privaba de la ciudadanía rusa a las personas que residieran en el extranjero por más de cinco años o que salieran de Rusia después del 7 de noviembre de 1917, sin la autorización del gobierno soviético.</p>	-Solo establecía que refugiados rusos.	<p>- Primera vez que se reconoce desde el ámbito internacional el estatuto jurídico de los refugiados.</p> <p>- Se emiten certificados de identidad para los refugiados. Siendo que esto constituye quizás el punto más importante de este instrumento.</p> <p>- Excelente recepción por parte de la comunidad internacional: 54 Estados accedieron a otorgar los certificados para los rusos.</p>
31 de mayo de 1924	Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados armenios	<p>-En septiembre de 1923 el Consejo de la Sociedad de Naciones llamó a sus miembros a extender los certificados de identidad de refugiados a los armenios. Esto debido a que, a finales del siglo XIX, existieron masacres y persecuciones sistemáticas por parte del Imperio Otomano debido a discrepancias culturales y religiosas.</p> <p>- En febrero de 1915 comenzaron deportaciones masivas y matanzas indiscriminadas. Si bien en la Primera Guerra Mundial, esta</p>	-Solo establecía que refugiados armenios.	<p>-Solo extendió el alcance del instrumento anterior a otro grupo de refugiados.</p> <p>- Excelente recepción por parte de la comunidad internacional: 38 Estados aprobaron la extensión hacia los armenios.</p>

		<p>situación entró en suspenso, en octubre de 1921 empezaron nuevamente las matanzas.</p> <p>- Éxodo masivo de armenios hacia Grecia, Bulgaria, Constantinopla, Líbano, Siria y Rusia durante 1921 y 1922.</p>		
12 de mayo de 1926	Acuerdo sobre la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios	<p>-Intenta unificar criterios para la aplicación de los dos instrumentos previos.</p> <p>-Debido a la imprecisión de los otros acuerdos, existieron problemas en su aplicación. Este acuerdo buscaba expresar quienes podían acceder a estas categorías de manera inequívoca.</p>	<p>-Origen nacional determinado: rusos y armenios que eran integrantes del Imperio Otomano.</p> <p>-Requisito de no gozar de protección por parte de la URSS o de la República de Turquía.</p> <p>-Que no hubiesen adquirido otra nacionalidad</p>	<p>-Primera definición jurídica del estatuto jurídico de refugiado.</p> <p>- Aceptación más reducida que sus predecesores: solo 23 Estados lo adoptaron.</p>
30 de junio de 1928	Acuerdo relativo a la ampliación a otras categorías de determinadas medidas adoptadas en favor de los refugiados rusos y armenio	<p>-En diciembre de 1926 el Consejo de la Sociedad de Naciones, resolvió extender la protección a otras categorías de refugiados que debido a consecuencias de guerra y que viviesen en condiciones análogas a la de los rusos y armenios</p> <p>-Nansen buscaba extender la protección de refugiado a alrededor de 155,000 personas, divididas en siete grupos.</p>	<p>-Origen nacional determinado: asirios, asirio-caldeos y turcos, reconociendo el origen sirio o kurdo de los primeros, y la antigua pertenencia al Imperio Otomano haciendo mención de Protocolo de Lausanne del 24 de julio de 1923.</p> <p>- Persiste la situación de no</p>	<p>-No existe un avance significativo; solo amplía el espectro de protección de los anteriores instrumentos a individuos de otro origen nacional.</p>

		<p>- Empero no se acogieron a todos esos grupos porque los eventos que causaron la desprotección no estaban directamente asociados con la Primera Guerra Mundial o sus situaciones no eran consideradas tan urgentes.</p> <p>-La extensión de protección se estableció para los asirios, asirio-caldeos y turcos.</p>	encontrarse protegido.	
8 de octubre de 1933	Convención relativa al estatuto internacional de los refugiados	-Busca unificar las distintas categorías de refugiados que reconocían los instrumentos anteriores, hasta ese entonces.	<p>-Considera refugiados a los rusos, armenios y a los refugiados asimilados de los instrumentos anteriores.</p> <p>-No establece ninguna novedad, se limita a citar los instrumentos predecesores.</p>	<p>- A diferencia de sus predecesores, que hacían recomendaciones; este instrumento buscaba establecer obligaciones para los Estados parte.</p> <p>-Consagración del principio de no devolución o <i>non refoulement</i> en el Derecho Internacional de Refugiados.</p> <p>-Permitía a los Estados parte modificar o ampliar la definición de refugiado al momento de su incorporación.</p> <p>-Tardo en entrar en vigor, y existieron reservas por parte de los pocos países que lo ratificaron.</p>

30 de julio de 1935	Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar	<p>-Saar fue anexoado por Alemania y esto originó 3300 habitantes de este territorio y 1500 de Alemania que habían intentado refugiarse en el Saar tras el año de 1933 (en el contexto del ascenso de Hitler y su partido al poder). Por ello Francia urgió a la Sociedad de Naciones el dar asistencia a los refugiados del Saar.</p> <p>-Se debe entender que este territorio lo administraba la Sociedad de Naciones, tras el Tratado de Versalles. Existió un plebiscito para determinar si se anexaba a Alemania o Francia.</p>	-No hay una definición jurídica exacta; este instrumento solo se preocupa por dar asistencia a los refugiados de este territorio.	-No hay aspectos relevantes. Solo concede certificados a los refugiados de este territorio.
---------------------	---	--	---	---

Segunda Etapa: Preludio e inicio de la Segunda Guerra Mundial

Fecha y año	Instrumento	Causa	Definición de Refugiado	Aspectos y avances relevantes
4 de julio de 1936	Acuerdo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania	<p>-Se instaura el Gobierno del Tercer Reich y origina refugiados alemanes.</p> <p>-Su finalidad, como su nombre lo indica era provisional.</p>	-Personas que vienen de Alemania; entendiéndose por ello a personas que estaban en ese territorio y que poseyeran la nacionalidad alemana y que no gocen de la protección del gobierno del Reich	-No realiza avances relevantes jurídicamente.

10 de febrero de 1938	Convención concerniente a la condición de los refugiados procedentes de Alemania	<p>-La situación ya no se podía controlar con un enfoque provisional simple como el que tenía su antecesor.</p> <p>-Busca completar y organizar la definición de refugiado anterior.</p>	<p>-Explica que “los refugiados que vienen de Alemania” debe entenderse de dos maneras: conforme a la definición anterior y para las personas sin nacionalidad que no estaban protegidas por los instrumentos anteriores y que no fuesen protegidos por el gobierno alemán.</p> <p>-Señala que no se considerarán a los que dejasen Alemania por razones personales.</p>	<p>-Amplía a los refugiados que no tienen nacionalidad, pero estuvieron en el territorio.</p> <p>- Esboza que existen motivos que no pueden encasillarse como personales para el estatuto de refugiado.</p> <p>Establece precariamente la restricción de las causas de expulsión y de devolución de los refugiados a únicamente razones de seguridad nacional y orden público.</p> <p>Iniciando bocetos de las cláusulas de cesación y de exclusión.</p> <p>-Este instrumento solo tuvo 3 ratificaciones.</p>
14 de septiembre de 1939	Protocolos adicionales al Acuerdo provisional y a la Convención concerniente a la condición de los refugiados, provenientes de Alemania, firmados en Ginebra el 4 de julio de 1936 y el 10 de febrero de 1938	-La situación en Austria también merecía que los refugiados de ese país fuesen protegidos.	-No hay cambios jurídicos, solo se expande a personas que poseyeran la nacionalidad austriaca o que estuviesen en Austria.	<p>-No hay cambios significativos.</p> <p>-Todos los instrumentos de esta etapa tuvieron poca aceptación internacional</p>

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2 Cuadro: Organizaciones Internacionales a cargo de los Refugiados: hitos históricos

Organizaciones Internacionales a cargo de los Refugiados: hitos históricos					
Primera Etapa: Complemento a los Primeros Instrumentos Internacionales, organizaciones para situaciones concretas					
Organización Internacional	Fecha	Motivo de creación	Finalidad	Aspectos relevantes	Resultados
Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos	27 de junio de 1921	La existencia de demasiados refugiados rusos distribuidos por Europa, sin protección legal.	-Inicialmente, buscaba lidiar estatus legal, la repatriación y la coordinación de operaciones financieras de ayuda de refugiados rusos. -Posteriormente se incluyó dentro del ámbito de sus competencias a los refugiados armenios, asirios, asirio-caldeos, turcos, entre otros.	Se nombro a Fridtjof Nansen como “Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa”. Nansen había dirigido desde 1919 la repatriación de los prisioneros de guerra.	-Muchos refugiados lograron conseguir empleo en los países de acogida; o, fueron repatriados voluntariamente. -Consiguió el establecimiento de documentos de viaje e identidad para refugiados. -Nansen recibió en 1922 el Premio Nobel de la Paz por su labor en favor de los refugiados
Oficina Internacional para los Refugiados u Oficina Nansen	30 de septiembre de 1930	Ocuparse de los refugiados que tenían el pasaporte Nansen.	-Se ocupa del flujo de refugiados con pasaporte Nansen. -Se añaden los refugiados del Sarr en 1935.	-No hay avances relevantes, solo se hace cargo de los flujos de refugiados de esos años.	-Perpetúa la labor de Fridtjof Nansen.
Alto Comisionado para los refugiados provenientes de Alemania	20 de octubre de 1933	Alemania se opuso a que las competencias de la Oficina Nansen se extiendan a ella.	Se ocupa específicamente de los refugiados provenientes de Alemania.	-Se nombra a Jame McDonald como “Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”	-Se asentaron cerca de 80 mil judíos en Palestina. -No se logró solucionar la situación, cada vez se hacía más complicada.

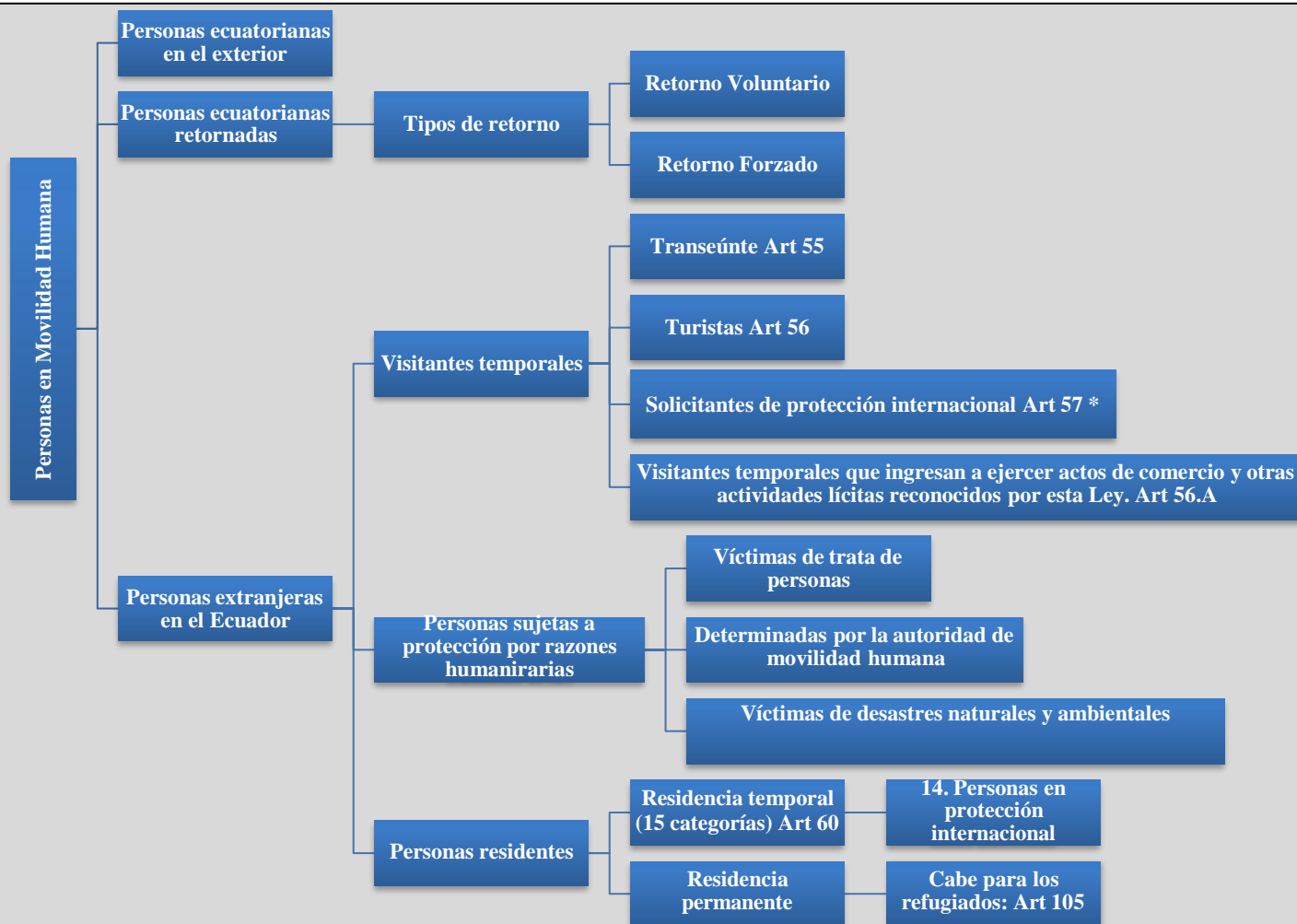
				-La Sociedad de Naciones había sido abandonada por Alemania, Italia y Japón. -Poca cooperación y asistencia de los Estados para la protección.	
Alto Comisionado Único para el Conjunto de la Organización o Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones	30 de septiembre de 1938	-Trataba de hacerse cargo del problema de refugiados con el apoyo de la Sociedad de Naciones porque la situación empeoró: en 1938, las cifras de refugiados ascendían a cerca de 600,000. -Dejan de funcionar la Oficina Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania y le transfieren sus competencias.	-Adquiere las competencias de sus predecesoras.	-La Sociedad de Naciones se toma en serio el problema de los refugiados.	-Los resultados no son relevantes para nuestro estudio y no solucionan el problema de los refugiados.
Organizaciones de carácter más general					
Comité Intergubernamental para los Refugiados (IGCR)	Entre el 6 y 15 de julio de 1938, como resultado de la Conferencia de Evián.	-EL presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt promueve como iniciativa para tratar el problema de los judíos que eran víctimas del régimen nazi.	-Se buscaba no solo proteger a quienes huían de Alemania y Austria; sino, a quienes aún no lo hacían, pero se verían obligadas a hacerlo.	-Se establecen motivos para abandonar un país de origen: opiniones políticas, creencias religiosas y origen racial. -Cuando se amplía su mandato en 1943, sus competencias se extienden	-Pocos resultados iniciales, porque los países representados no aceptaban judíos, con excepción de República Dominicana. -Fija los cimientos de la definición actual, énfasis en la

			-Cuando el Alto Comisionado desaparece, este Comité se mantiene e incluso extiende su mandato y se amplían sus competencias.	a todas las personas con independencia al lugar donde se encontrasen y que, como resultado de los acontecimientos ocurridos en Europa, hayan debido abandonar, o pudiesen estar obligadas a abandonar el país de su residencia, por cuanto sus vidas o libertades se encontrasen amenazadas por motivos de raza, religión u opiniones políticas.	amenaza a la vida y la libertad por motivos específicos. -Se aleja de la práctica de designar como refugiados a grupos étnicos o nacionales determinados, víctimas de una situación concreta.
El Papel de la ONU: Organizaciones Internacionales y los avances más importantes					
Organización Internacional para los Refugiados	15 de diciembre de 1946	-Si bien el Comité, e incluso la UNRRA apoyaron en el problema de los refugiados, existieron conflictos políticos entre EE. UU y sus aliados con los países del bloque socialista. -EE. UU retiró el apoyo económico a la UNRRA y presionó por una nueva organización que no se enfocara en la repatriación y se hiciese	-Organismo no permanente especializado de la ONU, con mandato prorrogado hasta 1952.	-Enfoque amplio, no desde una situación específica. -Se establece un procedimiento de Elegibilidad. -Es el antecedente más cercano al régimen jurídico actual. -Limitante: se enfocaba solo en el campo de acción de la OIR.	-Establece un procedimiento de reconocimiento de refugiado a través de la elegibilidad. -Establece una definición amplia de refugiado hacia víctimas del régimen nazi, español o a personas que eran refugiadas antes de la Segunda Guerra Mundial. -Hace hincapié en los motivos de su calidad de refugiados. -Establece cláusulas de exclusión y cesación.

		cargo de las personas bajo la tutela del Alto Comisionado, del Comité y de la UNRRA.			- La OIR asistió a 73 000 personas en su repatriación, facilitó el reasentamiento de un millón de refugiados en EE.UU., Australia, Israel, Canadá y otros países de América Latina. Estados Unidos recibió alrededor de un tercio de los refugiados mencionados en este caso.
Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	14 de diciembre de 1950	-Conflictos e insatisfacción de los países socialistas con la OIR.	-Para evitar falta de cooperación de los Estados, se crea el ACNUR, con la intención de adoptar una norma de Derecho Internacional Público de cumplimiento obligatorio para todos los Estados.	-Se convoca a una Conferencia de Plenipotenciarios que debería adoptar convenciones sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas	-Se promueve la adopción de la Convención de 1951.
La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	-Conforme al punto anterior, se busca establecer una norma obligatoria.	-Ser una norma universal sobre el Derecho de Refugiados.	- Consagrando principios que protegen y promueven los derechos en los ámbitos de educación, empleo, residencia, acceso a la justicia, libertad de circulación, no devolución y otros	-Establece una definición clara y precisa. -Se considera a una persona que cumple con las cláusulas de inclusión, ipso facto un refugiado.

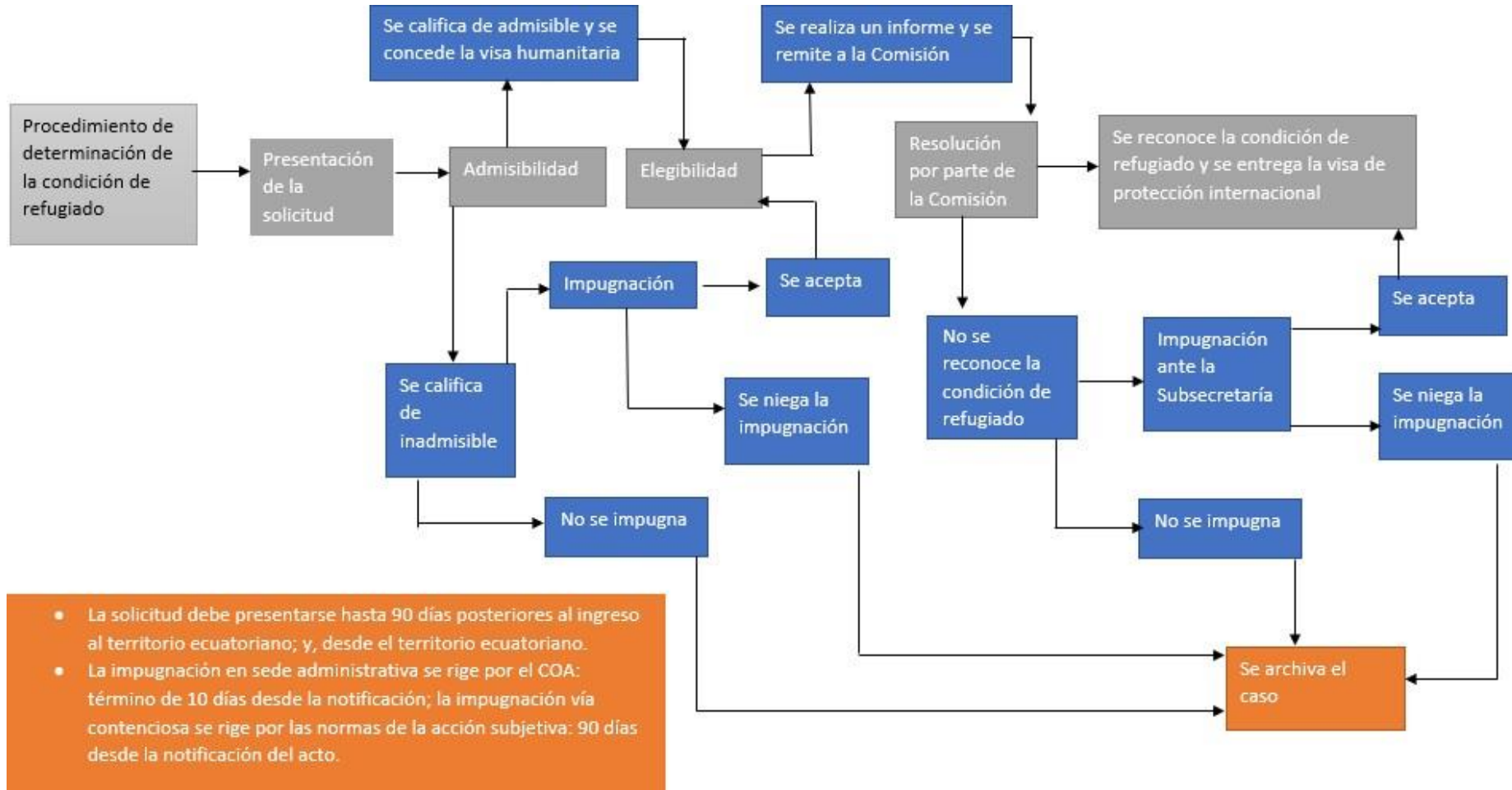
Fuente: Elaboración propia

Anexo 3 Cuadro: La Ubicación Las Personas Refugiadas En El Derecho De Movilidad Humana Ecuatoriano



Fuente: Elaboración propia

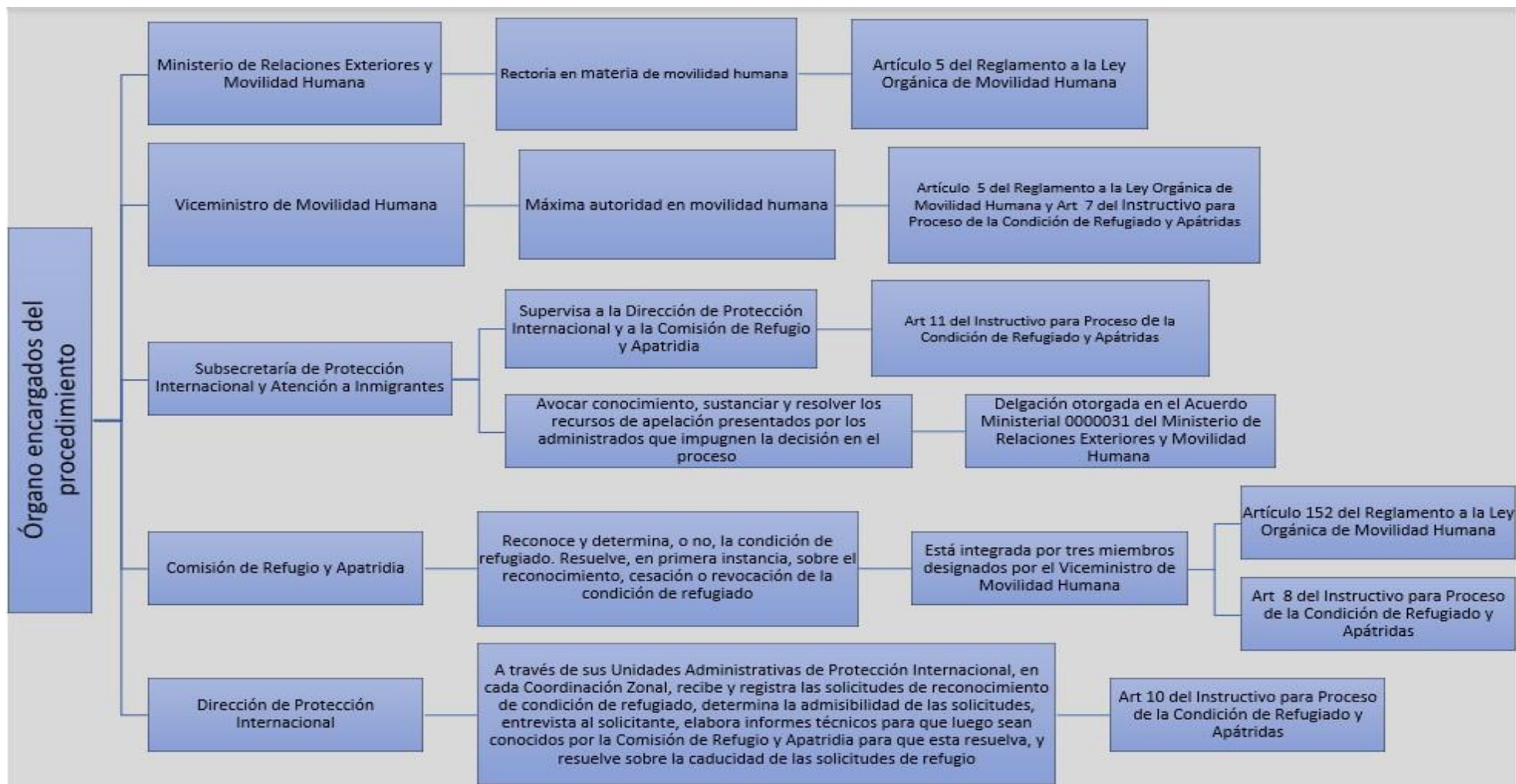
Anexo 4 Flujoograma Del Procedimiento De Determinación De La Condición De Refugiado En La Legislación Ecuatoriana



- La solicitud debe presentarse hasta 90 días posteriores al ingreso al territorio ecuatoriano; y, desde el territorio ecuatoriano.
- La impugnación en sede administrativa se rige por el COA: término de 10 días desde la notificación; la impugnación vía contenciosa se rige por las normas de la acción subjetiva: 90 días desde la notificación del acto.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5 Órganos Competentes Del Procedimiento De Reconocimiento De La Condición De Refugiado



Fuente: Elaboración propia

Anexo 6 Procedimiento en línea de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado

2 errores han sido encontrados:
Tipo de identificación, Número de identificación

Tipo de identificación*

El campo Tipo de identificación es obligatorio.

Carnet de refugiado
 Cédula
 Pasaporte
 Registro Único del Contribuyente (RUC)

Número de identificación*

El campo Número de identificación es obligatorio.

Correo electrónico*

Teléfono

Política de términos de uso

- Confirmando que estoy autorizado a realizar este trámite y la información proporcionada es veraz y actualizada.
- Usted está de acuerdo con nuestros términos y condiciones, acepto que este sitio recoja información del usuario para poder brindar el servicio.
- Para conocer el tratamiento que damos a su información personal, revise la Política para el tratamiento de datos personales.

Acepto la política de términos de uso *

Código de confirmación - Trámite: Determinación de la condición de Refugiado o Apátrida Recibidos



Gob.EC Notificaciones Automáticas <gobec@gobiernoelectronico.gob.ec>
para mí

03:41 (hace 0 minutos) ☆ ↶ ⋮

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA (MREMH)

Por favor para continuar con su trámite debe verificar su correo electrónico.
Ingrese el siguiente código en el formulario de validación.

CÓDIGO DE CONFIRMACIÓN: 1772A6

Validador de formulario

Por favor ingrese la siguiente información, a fin de continuar con su trámite.

EMAIL

Se ha enviado un código de confirmación a su correo electrónico [REDACTED]

Código de confirmación, enviado a su correo electrónico*

[REDACTED]

Continuar

CORROBORAR TODA LA INFORMACIÓN DE FORMA PREVIA A ENVIAR EL FORMULARIO

REGISTRO		
Número de personas solicitando refugio en la presente aplicación:*		
<input type="text"/>		
Nombres y Apellidos completos:*		
<input type="text"/>		
Nacionalidad:*	Tiene más de una nacionalidad:*	Identificación étnica:*
<input type="text"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>
Sexo:*	Se identifica como una persona LGBTQI+*	
<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	
Fecha de Nacimiento:*	Documento de identificación (Tipo // Número):	Estado Civil:*
<input type="text" value="dd / mm / aaaa"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>
Fecha de salida de su país de origen:*	Fecha de ingreso al Ecuador:*	La salida de su país de origen la realizó:*
<input type="text" value="dd / mm / aaaa"/>	<input type="text" value="dd / mm / aaaa"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>
¿Visitó países de tránsito antes de llegar a Ecuador? *	Solicitó refugio en alguno de esos países: *	
<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	
Provincia de Residencia:*	Lugar de residencia en su país de origen:*	
<input type="text" value="- Seleccionar -"/>	<input type="text"/>	

¿Desea agregar a personas de su mismo núcleo familiar que se encuentran en el Ecuador y desean solicitar refugio?*

Sí No

Datos de los integrantes del grupo familiar*

Mostrar pesos de la fila

Nombre	Apellido	Parentesco	Nacionalidad	Sexo	Fecha de nacimiento	Tipo y Número de Identificación	Fecha Ingreso a Ecuador	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	- Ni <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	dd / mm / aaaa	<input type="text"/>	dd / mm / aaaa	<input type="button" value="Agregar"/> <input type="button" value="E"/>

< 1 >

Documentación adjunta

EN CASO DE CONTAR CON CUALQUIER TIPO DE DOCUMENTACIÓN QUE PERMITA ACREDITE IDENTIDAD, SE SOLICITA ADJUNTARLA.

No se ha seleccionado ningún archivo.

Requerimientos para subir archivo

Documentación adjunta

EN CASO DE CONTAR CON CUALQUIER TIPO DE DOCUMENTACIÓN QUE PERMITA ACREDITE IDENTIDAD, SE SOLICITA ADJUNTARLA.

No se ha seleccionado ningún archivo.

Requerimientos para subir archivo

Documentación adjunta

EN CASO DE CONTAR CON CUALQUIER TIPO DE DOCUMENTACIÓN QUE PERMITA ACREDITE IDENTIDAD, SE SOLICITA ADJUNTARLA.

No se ha seleccionado ningún archivo.

Requerimientos para subir archivo

Documentación adjunta

EN CASO DE CONTAR CON CUALQUIER TIPO DE DOCUMENTACIÓN QUE PERMITA ACREDITE IDENTIDAD, SE SOLICITA ADJUNTARLA.

No se ha seleccionado ningún archivo.

Requerimientos para subir archivo

Documentación adjunta

EN CASO DE CONTAR CON CUALQUIER TIPO DE DOCUMENTACIÓN QUE PERMITA ACREDITE IDENTIDAD, SE SOLICITA ADJUNTARLA.

No se ha seleccionado ningún archivo.

Requerimientos para subir archivo

✓ Proceso completado exitosamente

📄 Comprobante de inicio de trámite

📅 Próximos pasos:

Estimado/a Usuario/a

La Dirección de Protección Internacional ha recibido su solicitud y le responderá oportunamente.

Saludos cordiales.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

✉ Contacto para atención ciudadana

Contacto: Dirección de Protección Internacional

Email: dpi@canceleria.gob.ec

Teléfono: 2993200 ext 12231/ 12232/12233

📄 Información de solicitud

Trámite: Determinación de la condición de Refugiado o Asilado

Número de solicitud: [REDACTED]

Se trámite será atendido por Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)

Tiempo estimado de atención: (5 Hora(s) Laborales)

👤 Solicitante

Identificación: [REDACTED]

Nombre: [REDACTED]

Email: [REDACTED]

Teléfono: 098734567

📄 Descargar solicitud

📄 Descargar comprobante

Anexo 6 Entrevista de Elegibilidad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Nombre del Funcionario Responsable: [REDACTED]

Lugar de la Entrevista: telemática Fecha de la Entrevista: [REDACTED] abril 2021

de Caso: [REDACTED] Solicitante Principal

Fecha de llegada: [REDACTED] Fecha de Registro: [REDACTED] 5/10/2019

Necesidad específico: [REDACTED] 322-00209487



Información general del / la solicitante

1. Nombres Completos: [REDACTED]

2. Sexo: Masculino Femenino 3. Nacionalidad: Venezuela

4. Fecha de nacimiento: [REDACTED] 5. Lugar de nacimiento: Venezuela

6. Estado civil: Single

7. Dirección en el País de Origen: Venezuela, Anzoategui, Turístico Diego Bautista Urbaneja

8. Dirección en el Ecuador: Ecuador, Azuay, Cuenca

9. Educación: 11 years (or Grade 11) 10. Ocupación en el país de origen: [REDACTED]

Tipo de Documento y Numero	Lugar de Expedición	Fecha de Expedición	Fecha de Caducidad	Estado
Other identity document (no event)		[REDACTED] 08/2019		Valid
Visa [REDACTED]	AZOGUES	[REDACTED] 03/01/2020	22/04/2020	Expired
Visa [REDACTED] II	AZOGUES	[REDACTED] 03/07/2020	21/10/2020	Expired
Visa [REDACTED] MOPH	AZOGUES	[REDACTED] 06/10/2020	24/01/2021	Expired
Other	Azogues	15/01/2021		Valid
National identity card (no event) [REDACTED]		[REDACTED] 08/2017	31/08/2027	Valid

Personas que componen el núcleo familiar

Apellidos y Nombres	Nacionalidad	Parentesco	Vive con usted en su país de Origen	Vive con usted en Ecuador
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Detalles de la huida

Último lugar de residencia antes de venir a Ecuador y tiempo de permanencia en el mismo:

País: Venezuela Departamento: Anzoategui Ciudad/Municipio: Turístico Diego Bautista Urbaneja

Barrio/Vereda: Calle principal

Información sobre el Lugar de Origen



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Dentro de su país, dónde fue el último lugar donde vivió? La ciudadana da a conocer que residía en la [redacted] Turístico Diego Bautista, Anzoátegui por el período de un año aproximadamente en compañía de su novio J [redacted] y la familia de su novio (madre, padre y hermana). Antes de residir con él lo hacía en una localidad llamada Barcelona, Anzoátegui, ahí vivió por 21 a 22 años aproximadamente en compañía de sus padres y hermanos.

Indica que se cambió de domicilio por razones de seguridad, es decir quería disminuir a tensión de las autoridades y sentirse un poco más segura.

¿Con quién vivía en ese lugar? Señala que su novio reside con ella en el Ecuador, su suegra reside en la misma localidad y su suegro se mudó a otra ciudad cercana. En el caso de su familia continúan en el mismo domicilio en Barcelona.

¿Cuál fue su última actividad laboral? Indica que ella estudio la universidad hasta el año 2017 o 2018, luego de ello empezó a trabajar en restaurantes por casi un año. Señala que ella estaba estudiando en la Universidad de Oriente, la carrera de administración de empresas, pero no pudo terminar sus estudios y solo pudo terminar el segundo semestre debido a que como estudiante universitaria participaba en las protestas en contra del Gobierno y como consecuencia de ello la Guardia Nacional y la Policía acosaba a los estudiantes y los esperaban a las afueras de la universidad para lanzarles bombas, apresarlos e intimidarlos para evitar que participaran en las protestas.

¿Cuándo comenzó a trabajar en eso? Indica que se dedicó a trabajar por casi un año en restaurantes con el objetivo de sustentarse y debido a la falta de libertad y frustración que empezó a sentir decidió salir de su país.

¿Cómo le iba en esta actividad? Señala que le iba relativamente bien en la parte laboral

¿Cómo describiría usted la situación del barrio/vereda donde vivía? Declara que es un sitio tranquilo, turístico y seguro.

Hechos que motivaron la salida de su país

¿Por qué decidió salir de su país de origen, indique el problema en orden cronológico? La ciudadana da a conocer que durante el tiempo que estudió en la Universidad de Oriente participó en más de 20 veces en protestas en contra del Gobierno, señala que ella en compañía de sus compañeros y otros estudiantes de otras universidades hacían plantones en la Plaza de Barcelona y en estos plantones la policía los rodeaba y les lanzaban bombas lacrimógenas. Indica que en tres o cuatro ocasiones tuvo que correr para huir de las bombas y perdigones, señala que ventajosamente no le llegaron a herir, pero por las bombas lacrimógenas sí tuvo dificultades. Indica que a mediados del año 2017 mientras se encontraba participando en la consulta popular sobre la Constituyente llegaron los policías al sitio donde estaban realizando las votaciones y ella era parte de la organización de la misma, llegaron tomaron las cajas de las votaciones, las quemaron, rompieron y los cuadernos donde estaban todos los participantes en contra de la Constituyente (ahí constaban todos los datos de cada una de las personas que había votado en contra del Gobierno) y desde ese momento (como ya contaban con todos los datos) empezaron a amenazarlos. Indica que los policías se hacían presentes cada vez que llevaban a cabo las protestas y les advertían que no podían seguir reuniéndose porque tenían la orden de disparar. Ante esta situación la ciudadana se alejó de las protestas y un amigo suyo llamado José Reyes hizo caso omiso a las advertencias y por ello fue encarcelado, luego se ejerció presión, se pagó una fianza y al mes fue liberado.

Toda esta situación la llenó de temor y la obligó a dejar la universidad y cambiarse de domicilio a la casa de su novio, en la casa de su novio ya no tuvo problemas porque trató de evitar todo lo que refiere a protestas.

¿Recibió amenazas y en qué fechas las recibió? Indica que sí recibió amenazas cuando aún estaba estudiando en la universidad (antes de mudarse a la casa de su novio), le dijeron que cuidado con estar participando y uniéndose a protestas.

¿Cuándo estaba viviendo en la casa de su novio la volvieron a contactar? Señala que no

¿Si durante el tiempo que vivió en la casa de su novio ya no tuvo inconvenientes porque decidió salir del país? Señala que durante todo ese tiempo pasó escondida y con mucho cuidado sin reunirse con nadie y sin verse con nadie, esa situación fue bastante frustrante porque en cualquier momento podrían atacar en contra de ella.

¿Indique la fecha de la última amenaza? Entre diciembre de 2017 y enero de 2018 aproximadamente.

¿Cómo identifica a las personas que le amenazaron? Indica que pertenecían a la Policía y gente del PSUV.

¿Acudió a la policía? O ¿denunció tal situación? Indica que no se podía acudir a ningún organismo público debido a que ellos mismos son quienes persiguen a los opositores.

¿Qué respuesta recibió? No acudió

¿Tuvo algún otro problema en su país de origen? Indica que no, vino por su participación en las protestas.

¿Pensó en la posibilidad de mudarse a otro lugar dentro de su país? Indica que no porque la misma situación se presenta en otros estados.

¿Pasó por algún otro país antes de ingresar a Ecuador? Pasó por Colombia como país de paso

¿Ha ingresado antes al Ecuador? Señala que es su primera vez

Mientras estuvo en su país ¿tuvo algún problema con las autoridades o algún proceso judicial? Indica que no

¿Qué cree le sucedería si volviera a su país de origen en este momento? Indica que tendría que volver a la vida de incognito, mientras que ellos más poder tienen más control poseen sobre sus conciudadanos y ella quiere tener acceso a una vida libre

Sobre su situación actual y el refugio



REPÚBLICA DEL ECUADOR

¿Qué está haciendo usted actualmente? Indica que trabaja en un restaurante a medio tiempo como mesera.

¿Con quién vive usted en Ecuador? Reside con su novio, quien posee la visa VERHU

¿Qué haría en caso de que se le negara su solicitud? Señala que apelaría y si le negaran la apelación no sabría que hacer.

¿Le gustaría agregar algo más a su entrevista? Indica que no le gustaría regresar a su país porque no quisiera volver sentir esa presión de no poder expresarse libremente, mientras no caiga el Gobierno no quisiera regresar.

¿Qué haría en caso de que su solicitud sea aprobada? Le gustaría quedarse en el Ecuador, esforzándose lo más posible.

Declaración

**Declaro que he leído lo anterior y que estoy conforme con lo dicho.
Para constancia firmo en este mismo acto.**

Firma del Apicante:

[Firma manuscrita oculta por un sello rojo]

/

ANEXO 2: PLANTILLA ENTREVISTA POR VIDEO CONFERENCIA

Estimada/o Sr/Sra [REDACTED]

En el marco del proceso de determinación de la condición de refugiado iniciado por usted y de las medidas de distanciamiento social a causa de la emergencia sanitaria; la Dirección de Protección Internacional, propone continuar con las etapas dispuestas por la normativa vigente a fin de poder brindarle una respuesta oportuna.

En consecuencia, la Dirección de Protección Internacional plantea **desarrollar la entrevista de admisibilidad/elegibilidad por medio de una video llamada**, lo que le permitirá a usted brindar el relato de su caso por un medio electrónico en un marco de confidencialidad y avanzar con las etapas del procedimiento reduciendo al mínimo la exposición para así resguardar su salud.

La entrevista se desarrollará por video conferencia y, a lo largo de la misma, el/la funcionario/a a cargo registrará la información brindada por usted quien, una vez finalizada la misma, pondrá a su disposición el contenido en un **documento NO EDITABLE para su lectura**, el que **deberá ser remitido inmediatamente por correo electrónico informando la aceptación** de la transcripción de lo mencionado por usted durante la entrevista o solicitando la rectificación de la transcripción si fuera el caso.

En caso de que usted acepte proceder con la entrevista por medio de video llamada, se le notificará al correo electrónico que usted registro al inicio del procedimiento, el día y hora de entrevista, se le informará el medio a utilizar y la persona encargada de desarrollar la entrevista.

Finalmente, a manera de confirmación responda las siguientes preguntas:

1. ¿Cuenta usted con una conexión a internet estable? **SI**
2. ¿Cuenta usted con un dispositivo electrónico (computador, tabletas o teléfono inteligente) que le permita llevar a cabo una video llamada? **SI**
3. ¿Cuenta usted con un lugar que le brinde la privacidad necesaria para llevar a cabo la video conferencia? **SI**
4. **¿Está usted de acuerdo en proceder según lo detallado en este correo electrónico?** **SI**

Saludos Cordiales
Unidad de Protección Internacional
Coordinación Zonal **6**

Angelica Martinez

ANEXO 3: PLANTILLA FECHA Y HORA DE ENTREVISTA

Estimada/o Sr/Sra. [REDACTED]

Muchas gracias por su confirmación. Entonces procederemos con su entrevista el día **2/04/2021** a las **09h30**.

La entrevista será realizada a través de la aplicación **AVAYA** disponible de manera gratuita, por favor, descárguela e instálela en su dispositivo electrónico.

Para ingresar a la reunión haga clic en el siguiente link: <https://spaces.zang.io/u/cz6-azogues@cancilleria.gob.ec?videoMode=expanded&videoStart=true>


Entrevista de Admisibilidad/Elegibilidad
Organizado por **Andrea Pacheco** /

[REDACTED] de abril de 2021 09h30 | 1 hora 30 minutos | (UTC-04:00)
Hora del Este (Estados Unidos y Canadá)

Saludos Cordiales
Unidad de Protección Internacional
Coordinación Zonal 6

[REDACTED]

ANEXO 4: PLANTILLA REVISIÓN Y ACEPTACIÓN DE ENTREVISTA

Estimada Sr/Sra. 

Una vez realizada la entrevista de admisibilidad/elegibilidad vía vídeo llamada, por este medio la remito para la revisión en simultaneo y su inmediata confirmación de que la misma está acorde a lo relatado por usted.

A manera de confirmación, por favor, responda las siguientes preguntas:

- 1) ¿Ha leído y revisado su entrevista? *Si*
- 2) ¿Está usted conforme con lo que en ella se ha descrito? *Si*

Saludos Cordiales,
Unidad de Protección Internacional
Coordinación Zonal 

|



Anexo 7 Resolución De La Comisión De Refugio Y Apatridia Que Niega La Solicitud De Reconocimiento De La Condición De Refugiado

Azogues, 02-Sept-2021


Señor/a/rta


Número de registro: 

La Dirección de Protección Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por medio de esta Unidad de Protección Internacional, cumple con notificarle que la Comisión de Refugio y Apatridia ha emitido una resolución sobre la solicitud presentada por Ud/es, en el marco del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

Cúmplase y notifíquese.

Atentamente,


DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA



DPIN



Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

RESOLUCIÓN No. 56/12R/2021 LA COMISIÓN DE REFUGIO Y APATRIDIA CONSIDERANDO:

- Que, el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos, precisando en su artículo 417, que los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución.
- Que, la Constitución de la República en el artículo 76, establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará las garantías básicas del derecho al debido proceso.
- Que, el Ecuador forma parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951 y su Protocolo de 1967, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967;
- Que, el Ecuador ha incorporado en su normativa interna la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984;
- Que, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 938, de 6 de febrero de 2017, modificada por Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 386, de 5 de febrero de 2021, es el instrumento rector en materia de determinación de la condición de refugiado y/o apatridia.
- Que, el artículo 90 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana determina: "*La Protección Internacional es un mecanismo subsidiario destinado a asegurar el acceso igualitario y el ejercicio de los derechos de las personas que ingresen al territorio ecuatoriano, cuando su Estado de origen o residencia no pueda otorgarle tal protección, incluyendo el derecho a no ser devuelto a su país de origen o a un tercer país en donde su seguridad o supervivencia pueda ser amenazada, de conformidad a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador. Esta protección se concede a través del reconocimiento de la condición de persona refugiada, asilada o apátrida y termina solo con la obtención de una solución duradera al conflicto que originó su ingreso al país, la repatriación voluntaria, el reasentamiento a un tercer país o la obtención de la nacionalidad del país de acogida, con las limitaciones que establece esta Ley. Los sujetos con protección internacional accederán a todos los derechos de conformidad con la Constitución de la República, incluyendo el derecho al trabajo en el territorio ecuatoriano.*";
- Que, el artículo 91, de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, señala: "*... Son sujetos de protección internacional las personas: 1. Solicitantes de la condición de asilo, refugio o apatridia. 2. Refugiadas reconocidas por el Estado ecuatoriano. El reconocimiento de persona refugiada, asilada o apátrida por parte del Estado ecuatoriano constituye un estatuto de protección internacional independiente de la condición migratoria y habilita a la persona extranjera a gestionar una condición migratoria de conformidad con esta Ley...*";
- Que, el artículo 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana señala que "*será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que:*



Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

1. Pudiere ser perseguida, debido a temores fundados, por motivos de etnia, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuvo su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

Aquellas personas que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reúna los elementos mencionados en los números que anteceden pero que, como consecuencia de acontecimiento ocurridos con posterioridad a su salida, su situación se haya ajustado a los mismos, será reconocido como refugiado sur place."

- Que, numeral 11 del artículo 99 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, dispone: "La determinación para reconocer la condición de persona refugiada será resuelta por la autoridad de movilidad humana";
- Que, la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que "El Presidente de la República Expedirá en noventa (90) días el Reglamento de la presente Ley. Hasta que se expida el Reglamento de esta Ley se realizará la aplicación en el sentido más favorable a las personas en movilidad humana y ninguna institución suspenderá sus servicios.
- Que, mediante Resolución No. 000208, de 17 de diciembre de 2018, el señor Viceministro de Movilidad Humana en su calidad de autoridad de movilidad humana designa a las y los miembros de las Comisiones de Refugio y Apatridia;
- Que, el "Reglamento de funcionamiento de las Comisiones de Refugio y Apatridia", fue emitido mediante resolución del Viceministro de Movilidad Humana No. 000035, de 23 de febrero de 2018.
- Que, en la **DÉCIMO SEGUNDA reunión (12R/2021)**, celebrada en la ciudad de Quito, el **07 de julio de 2021**, avoca conocimiento del caso de [REDACTED];
- Que, una vez que se ha revisado los argumentos del caso, la documentación que consta en el expediente, las entrevistas y el correspondiente informe técnico de elegibilidad sobre el mismo, se concluye que:

La solicitante [REDACTED] de nacionalidad venezolana, de 21 años, con 11 años de educación, de ocupación estudiante y empleada en un restaurante en su país de origen, de estado civil soltera, proveniente del Estado Anzoátegui, Turístico Diego Bautista Urbaneja. Ingresó al Ecuador el 20 de agosto del 2019 y solicitó refugio el 15 de octubre del mismo año.

Conforme a la revisión del Sistema Informático de la Dirección de Protección Internacional se evidencia que el presente caso se encuentra **activo**.



Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

De acuerdo con el Párrafo 42 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 las directrices determinadas por el ACNUR para los procedimientos de refugio, la información de país de origen es un elemento importante tanto para evaluar el grado de credibilidad de la declaración de la persona como también nos permite contrastar su relato con la situación fáctica del país de origen o de residencia habitual, pues las declaraciones del solicitante no pueden ser consideradas en abstracto y deben examinarse en el contexto de la situación pertinente, por lo que, a continuación se presenta la información del país de origen (IPO):

Información de país de origen:

Continúan las protestas en Venezuela. DW- 27 junio 2017

Tres policías y un manifestante heridos es el saldo de la jornada de manifestaciones organizada por la oposición. La final del campeonato de baloncesto tuvo que ser retrasada por los disturbios.

En una jornada que dejó al menos un manifestante herido de bala y tres policías también heridos, la oposición venezolana llevó adelante este lunes (26.06.2017) una nueva protesta bautizada como "trancazo", por el bloqueo de calles, para protestar contra la Asamblea Constituyente propuesta por el presidente Nicolás Maduro con miras a reformar la Carta Magna. Mientras, el oficialismo juramentó a varios de sus candidatos por Caracas para la Constituyente, de cara a la elección de sus 545 miembros, que fue fijada para el 30 de julio.

Tres funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB, policía militarizada) resultaron heridos durante una manifestación en el este de Caracas, informó el Ministerio Público, que también indicó que investigará el hecho. En la ciudad occidental de Maracaibo, hubo choques entre manifestantes y policías y en la región central de Aragua, un dirigente juvenil del partido opositor Voluntad Popular resultó herido de un tiro en la cara.

El Ministerio Público informó que designó a un fiscal de la región central de Aragua para investigar el hecho. Voluntad Popular responsabilizó del incidente a un grupo de dirigentes sindicales de una institución del Gobierno. En Caracas, se presentaron incidentes aislados, mientras las fuerzas de seguridad patrullaban las calles en el centro y oeste de la ciudad.

En algunas zonas del municipio Chacao, principal centro opositor del país ubicado en el este de la capital, lanzaron bombas lacrimógenas. El opositor Capriles dijo que en la región oriental de Anzoátegui ocurrieron detenciones arbitrarias y en Aragua se presentaron episodios de represión por parte de la Guardia Nacional (policía militarizada).

Incluso la final del campeonato de baloncesto venezolano se hubo de retrasar más de una hora luego de que se suscitara hechos violentos en los alrededores del Domo Bolivariano de la ciudad de Barquisimeto, en el centro occidental estado de Lara, donde se desarrolla el compromiso. El diario local La Prensa de Lara reportó que manifestantes opositores usaron fuegos artificiales contra la instalación deportiva para evitar que se disputara el encuentro.

La agrupación no gubernamental Foro Penal informó que en la jornada fueron detenidos 26 manifestantes, la mayoría de ellos en Anzoátegui. La alianza opositora Mesa de Unidad Democrática (MUD) dijo que las protestas continuarán mañana con una marcha para conmemorar el día del periodista y el miércoles con otro "trancazo" de más de cuatro horas.

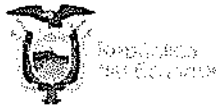
El defensor del Pueblo, Tarek William Saab, mientras tanto, redujo el número de muertos en el país en medio de la ola de protestas, frente a los 76 que calcula la prensa. "Nosotros tenemos un total de 66 personas fallecidas (...) hasta el 21 de junio, en diez estados", dijo William Saab al canal privado Globovisión, al tiempo que aseguró que en esta cifra no están incluidas las personas que fallecieron en medio de "actos de saqueo".

¹ <https://www.dw.com/es/contin%C3%BAan-las-protestas-en-venezuela/a-39429933>

La solicitante se mostró sincera en el momento de la entrevista, presentó un relato lineal, coherente y detallado, por lo tanto, el análisis de credibilidad es **positivo**.

El temor que la entrevistada dice sentir se basa en los hechos ocurridos cuando participaba en las marchas, puesto que, tuvo que salir corriendo en varias ocasiones y también supo de algunas agresiones y detenciones arbitrarias llevadas a cabo en contra de sus compañeros. Si bien son hechos que fundamentaron su temor; hay que mencionar que son hechos subjetivos; ya que, en las manifestaciones el trabajo de las fuerzas de seguridad del Estado es mantener el orden entre los manifestantes en general, es decir, la entrevistada no era sujeto de interés directo para el gobierno. Así también, se evidencia en la IPO investigada que en el Estado de Anzoátegui se realizaron varias protestas convocados por la oposición mismas que se tornaron violentas por sus adeptos, ante estos hechos se desprende lo siguiente: *"La persecución debe distinguirse del castigo por un delito de derecho común. Las personas que huyen del enjuiciamiento o castigo por un delito de esta índole no suelen ser refugiados."*² En este sentido, en referencia a lo expuesto, el artículo 297 del Código Penal de Venezuela publicado en la Gaceta Oficial N° 36.920 de fecha 28 de marzo del año 2.000, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que: *"Todo individuo que ilegítimamente importe, fabrique, porte, detente, suministre u oculte sustancias o artefactos explosivos o incendiarios, se castigara con pena de prisión de dos a cinco años. Adicional a ello, se debe tomar en consideración que dichos actos son causa de "Quienes, con el solo objeto de producir terror en el público, de suscitar un tumulto o de causar desordenes públicos, disparen armas de fuego o lancen sustancias explosivas o incendiarias, contra personas o propiedades, serán penados con prisión de tres a seis años, sin perjuicio de las penas correspondientes al delito en que hubieren incurrido usando dichas armas". Finalmente, el Artículo 298 señala que: "Si la explosión o amenaza se producen en el lugar de una reunión pública y al tiempo en que esta se verifica o si ocurre con ocasión en que haya peligro para el mayor número de gentes en épocas de agitación, calamidad o desastres públicos, la prisión se impondrá por tiempo de cuatro a ocho años".* Por otro lado, los hechos relacionados al uso excesivo de la fuerza por parte del CONAS, GNB, FAES debieron resolverse bajo la jurisdicción del Estado como se evidencia a continuación: *"No pocas veces esta conducta está relacionada, o así se pretende, con actividades u opiniones políticas. Estos actos pueden obedecer a iniciativa individual o haber sido cometidos dentro del marco de grupos organizados. Estos últimos pueden ser agrupaciones clandestinas u organizaciones políticas combinadas con organizaciones militares que estén reconocidas oficialmente o cuyas actividades se admiten de modo general. También debería tenerse en cuenta que el uso de la fuerza es un aspecto del mantenimiento de la ley y el orden y que, por definición, pueden recurrir legítimamente a ella la policía y las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones."*² Por lo tanto, en base a los hechos narrados, el párrafo 38 del Manual de Procedimientos y Criterios para la Determinación de la Condición de Refugiados en Virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, señala que: *"[...] Al elemento del temor - [...] no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesis debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos [...]"*; y que el párrafo 42 del Manual previamente descrito, nos indica que: *"[...] 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 [...]"*. En consecuencia, no se estima que sus temores se enmarquen en las definiciones de refugio en los instrumentos jurídicos

² ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Párrafo 175.



Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

internacionales ratificadas en el Ecuador y prueba de ello es que cuando la peticionaria decidió dejar de protestar y se cambió de domicilio no tuvo más inconvenientes.

No se evidencia persecución enmarcada en las definiciones de refugio; puesto que, la entrevistada tenía que huir de las fuerzas del orden al igual que lo hacía toda la población que asistía a las manifestaciones. Al no existir una probabilidad razonable de persecución, no es posible establecer un agente persecutor, ni un nexo causal en el presente caso.

Asimismo, la situación del país de origen en el presente caso no puede ser encuadrada dentro de los preceptos establecidos en la Declaración de Cartagena, puesto que tampoco se verifica la inminencia o actualidad de una amenaza contra la vida, seguridad o libertad de la solicitante 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.

En ejercicio de las facultades y competencias, la Comisión de Refugio y Apatridia:

RESUELVE:

PRIMERO. - NEGAR la solicitud de refugio presentada por [REDACTED], ya que, los hechos expuestos no se enmarcan dentro de los elementos de las definiciones de refugiado.

SEGUNDO. - DISPONER a la Secretaría de la Comisión de Refugio y Apatridia, que, a través de las Unidades de Protección Internacional a nivel nacional, se proceda a notificar la presente resolución a [REDACTED]

TERCERO. - INFORMAR a [REDACTED] que podrá/n impugnar el acto administrativo mediante la interposición de Apelación en un plazo de 10 días, o la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión en el plazo de 3 meses o 1 año, según sea el caso, o por vía judicial.

CUARTO. - INFORMAR de esta resolución a la autoridad competente en materia de visados a fin de que tome las medidas correspondientes.

Se deja a salvo el derecho del cual se crea asistido.

La presente resolución es de ejecución inmediata a partir de su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

F. COMISIÓN DE REFUGIO Y APATRIDIA

Anexo 8 Resolución De La Apelación

*Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021*

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA
EL VICEMINISTRO DE MOVILIDAD HUMANA**

En ejercicio de la delegación legal realizada en el Acuerdo Ministerial No. 000007 de fecha 06 de febrero de 2019 al Viceministro de Movilidad Humana, modificado por Acuerdo Ministerial No. 0000031 de fecha 05 de marzo de 2020, al Subsecretario de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes, por ser competente, avoco conocimiento de la presente causa, la misma que al encontrarse en estado de resolver, procede:

VISTOS:

UNO.- La Comisión de Refugio y Apatridia, con las facultades y atribuciones conferidas por la ley, decide negar la solicitud de refugio presentada por el recurrente **MARTINEZ MARQUEZ Angelica Maria**, de nacionalidad VENEZOLANA, ya que, los hechos expuestos no se enmarcan dentro de los elementos de las definiciones de refugiado.

DOS. - Frente a la decisión adoptada por la Comisión de Refugio y Apatridia, la recurrente **MARTINEZ MARQUEZ Angelica Maria**, de nacionalidad VENEZOLANA, por sus propios derechos y en uso de su derecho de petición, formula e interpone recurso de apelación el 23 de septiembre de 2021.

TRES. - Dentro del escrito interpuesto se manifiesta en lo medular: **a)** Las razones por las cuales solicita refugio en Ecuador, contenidas en los fundamentos de hecho **b)** Jurídicamente argumenta su petición en: “[...]RECURSO DE APELACION en sede administrativa conforme lo establece el Art. 219 del Código Orgánico Administrativo – COA [...]”; **c)** Solicita: “[...]impugno y apelo la RESOLUCIÓN No. 56/12R/2021, dictada por la Comisión de Refugio y Apatridia, ante la autoridad competente, solicitando se revoque y se deje sin efecto jurídico dicho acto [...]”. En tal virtud.-

SE CONSIDERA:

PRIMERO. – El Art. 3 de la Constitución de la República en su numeral 1 considera deber primordial del estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales”;

SEGUNDO. -El Art. 11 numeral 9 de la Constitución de la República determina que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos consagrados en la Constitución”;

Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

TERCERO. – El Art. 75 de la Constitución de la República determina: “[...] *Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión*”;

CUARTO. - El Art. 76 de la Constitución del Ecuador, establece que: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso [...]*”; norma que guarda relación con el Art. 82 del referido cuerpo legal, que señala: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”;

QUINTO. - El Art. 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cita: “*Será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que:*

1. Pudiese ser perseguida, debido a temores fundados, por motivos de etnia, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuvo su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

Aquella persona que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reúna los elementos mencionados en los números que anteceden pero que, como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, su situación se haya ajustado a los mismos, será reconocido como refugiado sur place. El reconocimiento de la condición de refugiado tiene naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona refugiada.”;

SEXTO. - El Art. 99, numeral 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana señala como garantías del debido proceso en el procedimiento para el reconocimiento del refugio: “*2. Se realizará una entrevista personal y la persona solicitante podrá escoger el sexo de su entrevistador en casos de violencia de género*”;

SEPTIMO- El Art. 100 de la ley Orgánica de Movilidad Humana establece: “*Art. 100.- Presentación de la solicitud de refugio. Para el proceso de reconocimiento de la condición de*

Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

refugiado será necesario encontrarse en territorio ecuatoriano. La persona deberá presentar una solicitud verbal o escrita de reconocimiento de la condición de refugiado ante la autoridad competente dentro de los noventa días posteriores a su ingreso al territorio nacional (...)”;

OCTAVO. - El Art. 102 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana señala *“La Autoridad de Movilidad Humana convocará a la persona solicitante para llevar a cabo la entrevista en la que se recabará información y elementos de juicio para resolver su solicitud. Excepcionalmente, dentro del plazo de los ciento ochenta días previstos para resolver la solicitud, la Autoridad de Movilidad Humana podrá convocar, de ser necesario, a una segunda entrevista. [...]”*;

NOVENO. - El Art. 103 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, señala *“Inadmisión de solicitud. En caso de que, al cabo de una entrevista individualizada, la autoridad de movilidad humana califique la solicitud como manifiestamente infundada o fraudulenta de conformidad con los instrumentos internacionales, la autoridad de movilidad humana declarará de forma motivada la inadmisión de la solicitud. [...]”*;

DECIMO.- La disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Movilidad Humana reformativa publicada en el R.O. Suplemento 386 de 05 de febrero de 2021, establece que *“El Presidente de la Republica Expedirá en noventa (90) días el Reglamento de la presente Ley. Hasta que se expida el Reglamento de esta Ley se realizará la aplicación en el sentido más favorable a las personas en movilidad humana y ninguna institución suspenderá sus servicios.”*

DECIMO PRIMERO. - El Art. 89 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece: *“Art. 89- Actividad de las Administraciones Públicas. Las actuaciones administrativas son: 1. Acto administrativo”*; norma que guarda relación con el artículo 98 del mismo cuerpo legal que señala; *“Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”*;

DÉCIMO SEGUNDO. - El artículo 224 ibídem establece: *“El término para la interposición del recurso de apelación es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, objeto de la apelación.”*;

DÉCIMO TERCERO. - Del recurso interpuesto, del expediente y del acto administrativo impugnado, se colige: **a)** Que la recurrente ingresó a territorio ecuatoriano el 20 de agosto de 2019, acudió a solicitar refugio el 15 de octubre de 2019. **b)** De la revisión de su expediente se identifica que en su entrevista la solicitante sostuvo que: *“[...]La ciudadana da a conocer que*

Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

durante el tiempo que estudió en la Universidad de Oriente participó en más de 20 veces en protestas en contra del Gobierno, señala que ella en compañía de sus compañeros y otros estudiantes de otras universidades hacían plantones en la Plaza de Barcelona y en estos plantones la policía los rodeaba y les lanzaban bombas lacrimógenas. Indica que en tres o cuatro ocasiones tuvo que correr para huir de las bombas y perdigones, señala que ventajosamente no le llegaron a herir, pero por las bombas lacrimógenas si tuvo dificultades. Indica que a mediados del año 2017 mientras se encontraba participando en la consulta popular sobre la Constituyente llegaron los policías al sitio donde estaban realizando las votaciones y ella era parte de la organización de la misma, llegaron tomaron las cajas de las votaciones, las quemaron, rompieron y los cuadernos donde estaban todos los participantes en contra de la Constituyente (ahí constaban todos los datos de cada una de las personas que había votado en contra del Gobierno) y desde ese momento (como ya contaban con todos los datos) empezaron a amenazarlos. Indica que los policías se hacían presentes cada vez que llevaban a cabo las protestas y les advertían que no podían seguir reuniéndose porque tenían la orden de disparar. Ante esta situación la ciudadana se alejó de las protestas y un amigo suyo llamado José Reyes hizo caso omiso a las advertencias y por ello fue encarcelado, luego se ejerció presión, se pagó una fianza y al mes fue liberado [...]

c) Que en su recurso de impugnación indica que: “ [...]. Debido a mi presencia en las manifestaciones, pude evidenciar el acoso de la Guardia Nacional y la Policía hacia los estudiantes, nos esperaban afuera de la universidad, para lanzarnos bombas lacrimógenas, apresarnos, intimidarnos y amedrentarnos para que no participásemos en las protestas. Cuando asistíamos la Policía nos rodeaba, lanzaban bombas lacrimógenas, perdigones. En tres o cuatro ocasiones me vi obligada a huir sin que pudiesen lastimarme físicamente. A mediados del año 2017, en medio de la organización por las votaciones de la Constituyente, llegaron policías al sitio donde se estaban llevando a cabo las votaciones, siendo que yo formaba parte de la organización de las mismas. tomaron las cajas de las votaciones, las quemaron. Adicionalmente, los cuadernos donde se encontraban los datos de las personas opositoras a la Constituyente. [...] Frente a estos sucesos dejé la Universidad, me mudé a casa de mi novio y me mantuve lo más alejada posible del tema -de las protestas, Manteniendo una vida: de incógnito, las amenazas cesaron, pero me tenía que esconder [...]

d) Al revisar los elementos otorgados por la peticionaria en su recurso de impugnación frente a la negativa de su solicitud de refugio y en virtud de la información de país de origen presentada en su impugnación, se evidencia que existen elementos para que su caso sea analizado con mayor profundidad. En este sentido, cabe señalar que la Comisión calificó el relato de la solicitante como coherente, consistente y lineal, sin contradicciones graves que pudiesen afectar el contexto general de la historia, lo cual debe ser analizado con mayor detalle. Al respecto, la Comisión de

Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

Refugio y Apatridia no identificó el fundado temor de persecución en el caos y por tanto no fue necesario el análisis del agente persecutor, así como el nexo causal; no obstante, al contrastar los elementos presentados en el recurso de apelación con la información de país de origen se evidencia elementos que deben ser valorados a profundidad. En esta línea, la Nota sobre la Carga de la Prueba del ACNUR, en su párrafo 6, indica: “En vista de las particularidades de la situación de un refugiado, el examinador comparte con éste el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes del caso. Esto se logra, en gran medida, cuando el examinador se familiariza con la situación objetiva en el país de origen que corresponda, se mantiene informado de los asuntos importantes de conocimiento público, guía al solicitante para que provea la información relevante y verifica adecuadamente los hechos alegados que puedan ser probados”. Asimismo, conforme el párrafo 199 del Manual de Procedimientos del ACNUR que menciona: “Por lo general, una primera entrevista debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante, pero puede ocurrir que el examinador tenga que aclarar aparentes discordancias y resolver contradicciones en una entrevista ulterior, así como encontrar una explicación a cualquier tergiversación u ocultación de hechos importantes.”. Como consecuencia, se considera que el presente caso debe ser analizado nuevamente en aras del principio pro administrado y para salvaguardar el derecho del peticionario de protección internacional.

Por lo tanto, en uso de la potestad verificadora que reviste a la administración en el proceso de determinación de la condición de refugio en Ecuador, se decide evaluar las declaraciones en conjunto, la prueba aportada por la parte accionante, constatar la información de país de origen, así como la situación actual de la zona y si efectivamente hay riesgo de retornar a su país de origen, para que el caso sea puesto en consideración de la Comisión de Refugio y Apatridia.

Por los considerandos anteriores y toda vez que el recurso de apelación se encuentra establecido en el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo, la suscrita Subsecretaria de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes, en uso de las atribuciones conferidas por la ley;

RESUELVE:

PRIMERO. - ACEPTAR PARCIALMENTE las pretensiones presentadas por el recurrente **MARTINEZ MARQUEZ Angélica María**, de nacionalidad VENEZOLANA.

SEGUNDO. - REVOCAR la resolución administrativa adoptada por la Comisión de Refugio y Apatridia, donde se niega la solicitud de refugio presentada por la recurrente **MARTINEZ MARQUEZ Angélica María**, de nacionalidad VENEZOLANA.

Resolución Nro. MREMH-SPIAI-2021-0959-R-I
Quito, D.M., 15 de diciembre de 2021

TERCERO. – DISPONER que el caso de **MARTINEZ MARQUEZ Angélica María**, de nacionalidad VENEZOLANA sea revisado nuevamente por parte de la Comisión de Refugio y Apatridia.

CUARTO. - NOTIFICAR con esta resolución a **MARTINEZ MARQUEZ Angélica María**, de nacionalidad VENEZOLANA, de manera electrónica a los correos señalados por los impugnantes: practicante7consultoriouda@gmail.com, notificacionesuda@azuay.edu.ec sin perjuicio de que dicha notificación electrónica le sea entregada de manera física en el momento en que así lo solicite.

La presente resolución es de ejecución inmediata a partir de su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. -

R/0959
Adm 8953



Firmado electrónicamente por:
MARIA DE LA PAZ
DONOSO CASTELLON

Embajadora María dela Paz Donoso Castellón

**SUBSECRETARIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y ATENCION A
INMIGRANTE**

