



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Estudios Internacionales

“ANÁLISIS DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ECUADOR EN RELACIÓN A  
LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS”

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
Licenciada en Estudios Internacionales Mención Bilingüe en Comercio Exterior

Autora: Ana Marina Calle Alvarez

Director: Dr. Esteban Segarra Coello, Mst.

Cuenca, Ecuador  
2017

**TITULO**  
**“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ECUADOR EN RELACIÓN  
A LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS”**

## **Agradecimientos**

A ellos, a los diferentes, los desplazados, y los refugiados porque son los que enriquecen todas nuestras vidas; la tolerancia e imparcialidad hacia ellos abrirá nuevos mundos para todos, y nos hará bienvenidos donde sea que vayamos.

“Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de nosotros. Denles vida”.

Koffi Annan

.

## Índice de contenidos

Agradecimientos.....	iii
Resumen .....	v
Introducción .....	7
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>9</b>
<b>BREVE ANÁLISIS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Breve reseña sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. 13	
1.2 La postguerra mundial y la Organización Internacional para los Refugiados .....	15
1.3 Protección por el derecho internacional humanitario .....	21
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>24</b>
<b>ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ECUADOR.....</b>	<b>24</b>
2.1 Los dos extremos de políticas públicas entre 2008-2012 .....	34
2.3 Registro ampliado.....	36
2.4 El relativo éxito del registro ampliado.....	39
2.5 La movilidad humana y la soberanía de los Estados.....	42
2.6 Decreto Ejecutivo 1182 .....	44
2.7 Principales aspectos presentados ante la Corte Constitucional.....	46
2.8 Resolución de la Corte Constitucional sobre el decreto 1182 .....	51
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>54</b>
<b>“MODALIDAD DE RECEPCIÓN A TRÁMITE Y ADMISIBILIDAD DEL DECRETO 1182 BASADO EN ENCUESTAS E INFORMES POR PARTE DE SOLICITANTES DE REFUGIO” .....</b>	<b>54</b>
3.1 Informes de admisibilidad de acuerdo al artículo 24, 25 y 26 y plazos .....	63
Informe de admisibilidad por plazo incumplimiento en plazos .....	63
Informe de Admisibilidad art 24 .....	65
Informe de Admisibilidad art 25 .....	67
Artículo 26.- Las solicitudes ilegítimas.....	71
3.2 Acuerdo de Paz En Colombia y el impacto en la población refugiada. .....	76
<b>Conclusiones .....</b>	<b>80</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>85</b>

## Resumen

Esta investigación nació con el objetivo de analizar las políticas públicas para la condición de refugiados en el Ecuador, específicamente de las dos políticas que se pueden considerar polos opuestos, el registro ampliado que fue la normativa que se mantuvo en el año 2008 hasta el año 2009 y el actual decreto 1182 con el fin de comprender la dinámica de la normativa en tema de refugiados y su evolución en los últimos años. En el primer capítulo se concentra un breve análisis del Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario, materias que engloban el tema de los refugiados, se analizara de manera general la evolución e historia de los refugiados para ayudarnos a entender que no es un tema actual sino que nos ha acompañado desde hace décadas. El segundo capítulo se concentra en el análisis de la modalidad de Registro Ampliado y su proceso, así como el decreto 1182 y su evolución desde su publicación en registro ampliado, los cambios y críticas que desembocaron en demandas constitucionales, encontramos cuales fueron los principales cambios y la resolución de la sentencia presentada por la Corte Constitucional. Finalmente en el tercer capítulo se fundamenta el desarrollo de los dos primeros capítulos, mediante entrevistas realizadas a refugiados y profesionales en el tema de refugio, como también, se explicara el proceso a seguir en cada una de las políticas, se analizara también las acciones actuales por parte del gobierno de Colombia, específicamente el acuerdo de negociación de paz entre el gobierno de Colombia y FARC y sus efectos en la población refugiada.

## **Abstract**

This research was created to analyze public policies for refugee status in Ecuador, specifically the two policies that can be considered polar opposites. El Registro Ampliado that was the norm that remained in 2008 until 2009 and the current decree “1182” in order to understand the dynamics of the refugee issue regulations and their evolution in the last years. The first chapter a brief analysis of International Refugee Law and International Humanitarian Law, subjects that include the issue of refugees, an analysis in a general way of the evolution and history of refugees to help us understand that it is not a current issue but has been with us for decades. The second chapter focuses on the analysis of the modality of Registro Ampliado and its process, as well as Decree 1182 and its evolution since its publication in enhanced registration, changes and criticisms that led to constitutional demands, we will find what were the main changes and the resolution of Constitutional Court. Finally on the third chapter we will base the first two chapters, through interviews with refugees and professionals in the field of refuge, as well, the process is explained to be followed in each of the policies, it is also analyzed the current actions by Colombian government, specifically the peace agreement negotiations between the government of Colombia and FARC and its effects on the refugee population.

## Introducción

Analizar las políticas públicas relacionadas con el tema de refugio implica no solamente comprender el marco jurídico en el que se desarrollan, por eso es pertinente comenzar este análisis con una breve revisión de la Teoría de los derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados, gigantes por los cuales esta materia tiene pie.

Las políticas publicas en materia de refugio han ido evolucionando con el paso de los años, estas decisiones, de acuerdo a las autoridades responsables de su diseño y aplicación, ha sido edificada sobre un enfoque de derechos humanos y persigue dos objetivos centrales.

Las dos políticas y cambios más representativos podrían ser considerados los polos opuestos entre si. El primero el llamado Registro Ampliado enfocado en la protección de los derechos de los migrantes, único y primordial objetivo legalizar a miles de migrantes en calidad de limbo migratorio con necesidad de protección internacional; mientras que el segundo el decreto ejecutivo 1182 tiende a ser una política mucho mas restrictiva, con el afán de evitar la excesiva llegada de solicitantes y evitar así evitar el gasto que esta situación le genera al país, y a su vez impedir el ingreso de personas que solo se movilizan por un mejor estilo de vida más no por un sentido de persecución que es la base para adquirir la calidad de refugiado en el Ecuador.

El resultado de este análisis, objeto del presente texto, revela que, pese al discurso oficial, la protección de los migrantes no ha constituido el centro de la acción estatal. De hecho, pese a la continua mención de los derechos de este colectivo, en normas e instituciones, los esfuerzos desarrollados para su reconocimiento y garantía son más que limitados. Es la dimensión del migrante como factor de desarrollo la que parece interesar a las autoridades, no su

condición de sujeto de derechos. No es posible, por tanto, sostener que esta política se base en un enfoque de derechos.

Para este análisis, extendernos en una redacción que explica las diferencias entre estos dos polos, y comprender las mismas, las ventajas y desventajas y los resultados que la aplicación de este nuevo decreto ha generado en la población, en las autoridades, en las instituciones, organizaciones y demás involucrados en la defensa de los derechos humanos y de los refugiados.

**CAPÍTULO 1**  
**BREVE ANÁLISIS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS**  
**REFUGIADOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

El tema de los refugiados es uno de los puntos más complejos que enfrenta la comunidad mundial razón por la cual es motivo de intensos debates por la lucha de encontrar vías más eficaces para proteger y asistir a este grupo tan vulnerable. Aunque algunos desplazamientos humanos se pueden evitar o pueden ser eludibles, hay que reconocer que ninguno es por voluntad propia o sin motivo alguno; “a nadie le gusta ser refugiado y por supuesto nadie elige serlo”. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana., 1992)

Ser refugiado va más allá de ser extranjero o un simple migrante, significa vivir en el exilio y depender de otros para cubrir necesidades básicas como la alimentación, la vestimenta y el albergue y muchas veces ser víctima de xenofobia, racismo y maltrato por parte de la población de los países receptores. La situación de los refugiados se ha convertido en un ejemplo clásico de la interdependencia de la comunidad internacional, ya que manifiesta plenamente cómo los problemas de un país pueden tener consecuencias inmediatas dentro de otros países.

Si bien es cierto que es responsabilidad de cada Estado velar por los derechos de sus ciudadanos; sin embargo, al ser el mundo un escenario lleno de conflictos desde fechas inmemorables, los gobiernos muchas veces no pueden o simplemente no quieren asumir esta responsabilidad, lo que lleva a las personas a ser víctimas de violencia a sus derechos humanos y verse obligados y obligadas a abandonar sus familias, su hogar y finalmente implorar por protección en otro país y pues por supuesto es obligación también de la comunidad internacional hacer respetar esos derechos, por lo que interviene.

*“Los derechos son inherentes a los individuos, no a los Estados. Los Estados son vistos como ‘agentes’ ejerciendo derechos en nombre de los individuos... así, dado un orden internacional, todo individuo tendría derecho de ‘pertenecer’ a un Estado, de donde si debe dejar de vivir en ese Estado por motivos de coacción directa, sobrevivencia económica o preservación cultural tendría el derecho a ‘pertenecer’ o ser asignado a otro Estado”.* (Benavides P. L., 2011, pág. 113)

La condición del refugio está estrechamente relacionada con los derechos humanos. Para ser más claros, el solo hecho de que existan personas refugiadas o con necesidad de protección internacional es una clara manifestación de que existe violación de los derechos humanos. Por lo tanto, las violaciones de los derechos humanos son una de las principales causas de esta movilización humana.

El respeto por los derechos humanos, en las actuales corrientes de refugiados, es una condición necesaria tanto para prevenir como para solucionar estas movilizaciones involuntarias. Como señaló en su momento el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, Sadako Ogata: "La cuestión de los refugiados debe plantearse a todos los gobiernos y a todos los pueblos como prueba de su respeto por los derechos humanos". (Mirabet, 2005, pág. 20) Todos los solicitantes de asilo y los refugiados, sin excepción, debe gozar de los derechos y libertades fundamentales establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La doctrina clásica revela que la protección internacional de la persona humana padeció de una visión compartimentalizada de tres grandes vertientes de protección -derechos humanos, derecho de los refugiados, y derecho humanitario- (en el caso del derecho internacional de los refugiados, para restablecer los derechos humanos mínimos de los individuos al salir de sus países de origen, y en el caso del derecho internacional humanitario, para

proteger las víctimas de los conflictos armados). Las convergencias de aquellas tres vertientes no equivalen a una uniformidad total es decir están en un mismo compartimento pero divididas y por lo tanto ya no cabría hablar de vertientes o ramas de protección internacional, si no de una sola. (triadade, 1997, pág. 322)

Una corriente doctrinaria más reciente admite la interacción normativa acompañada de una diferencia en los medios de implementación, supervisión o control en determinadas circunstancias, pero sin con esto dejar de señalar la complementariedad entre las tres vertientes. Por ejemplo existe una distinción al momento de la aplicación, por cuanto el derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido el derecho de petición individual, no siendo así en el derecho internacional humanitario ni tampoco en el derecho internacional de los refugiados. Pero esto no excluye la posibilidad, ya concretada en la práctica, de la aplicación simultánea de las tres vertientes de protección, o de dos de ellas, precisamente porque son esencialmente complementarias. Y, aún más, se dejan guiar por una identidad de propósito básico: la protección de la persona humana en todas y cualesquiera circunstancias. (triadade, 1997, pág. 322)

Muchos han sido los casos sin embargo, en los que han intervenido los tres de forma complementaria, pues incluso muchos de sus artículos coinciden en algunos tratados y la práctica internacional se encuentra repleta de muchos casos que actúan de forma simultánea; lo que si es incuestionable que hay aquí el propósito común, es de la salvaguardia del ser humano. Por tal motivo ni el derecho internacional humanitario, ni el derecho internacional de los refugiados, excluyen la aplicación vinculante de las normas básicas del derecho internacional de los derechos humanos. Las aproximaciones y convergencias entre estas tres vertientes solo permiten ampliar y fortalecer las vías de protección de la persona humana.

## **1.1 Breve reseña sobre el Derecho Internacional de los Refugiados**

La práctica del asilo como forma de colocarse fuera del alcance del perseguidor ha existido desde la antigüedad. Originalmente era aplicable a toda persona perseguida por cualquier motivo, incluso por lo que hoy se conoce como delitos comunes, y el individuo podía ponerse a salvo si penetraba en un santuario, un templo u otro lugar sagrado asociado a la religión, pues allí no podía ser objeto de detención o castigo. La base de lo que en ocasiones se ha llamado el "derecho de santuario" radicaba en la autoridad divina que imperaba en esos lugares. Existía la creencia de que la violación del asilo en un santuario traería aparejado un severo castigo de la divinidad a la cual éste estaba consagrado. Esta práctica fue común a diversas religiones y existió en distintas partes del mundo. (D'Estefano, 1985, pág. 877)

Pero ya más adelante y con el surgimiento del Estado moderno y la consagración del principio de la soberanía, la persona perseguida no se refugia en templos ni bajo la tutela de figuras religiosas para estar a salvo sino más ya se acogía a otro estado y se encontraba a salvo en virtud de la falta de autoridad que el perseguidor tiene en otro territorio. Y es así como podríamos deducir que con la aparición del Estado-nación la simple concepción de asilo se transforma en protección internacional de los individuos que se encuentran en situación de riesgo.

Si bien es cierto que desde siglos se ha producido movimientos migratorios, es mucho más notorio en la historia relacionarlos como resultado de guerras, revoluciones, luchas de poder por causas políticas, religiosas, crisis económicas étnicas, etc. Tanto así que podríamos relacionarlos con los procesos de conquista de territorios, los que han sido bastantes, por esta situación los estados vieron la necesidad de establecer normas que regulen esta situación de manera independiente que incluso hasta la actualidad existe,

a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional que busca normas comunes y de alcance universal.

Aunque con anterioridad los distintos Estados habían otorgado protección a refugiados de manera independiente y a partir de sus propias normas e intereses, es en el período entre ambas guerras mundiales cuando se realizaron los primeros esfuerzos concertados en este sentido, en el marco de la Sociedad de Naciones. Estas acciones estuvieron animadas por el afán de garantizar lo que en aquel momento se llamó protección política y jurídica a los refugiados, a falta de la protección de sus propios Estados de origen resultado de los distintos conflictos bélicos que se produjeron en el contexto posterior a la guerra mundial. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana., 1992)

Para esta fecha se trabajó en función de grupos separados de refugiados, es decir no se llegó a tener una definición general que permita aplicar el estatuto a otras personas ajenas a lo que en ese entonces se creía refugiado, pero a partir de concluir la Segunda Guerra Mundial en donde la comunidad internacional en ese tiempo organizada en la sistema Naciones Unidas tuvo la iniciativa de crear un organismo específico que se encargara de la protección internacional de todos lo que por cualquier motivo se encontrarán fuera de sus países, por supuesto que sea consecuencia de violencia; es así como surge la oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y en 1951 en Ginebra se adopta la Convención Internacional por la que se rige para otorgar protección internacional a este segmento vulnerable.

Según Ruiz de Santiago también coincide en que el Derecho Internacional de los Refugiados tiene como referente histórico a la Primera Guerra Mundial con la firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919 ya que con este se trató la situación de cientos de miles de personas deportadas, perseguidas y víctimas de abandono, hambre y enfermedades.

Un dato importante es que La Sociedad de Naciones, que fue por llamarlo de alguna manera el primer intento de las naciones de mundo en conformar lo que después llegaría a ser Naciones Unidas, tuvo especial apoyo del gobierno noruego se planteó la necesidad de dar prioridad a los efectos de la guerra pero sobre todo a los refugiados, especialmente gracias a Fridtjof Nansen, nombre con el cual después de su muerte se fundó la Oficina Internacional Nansen para los refugiados, creada en 1930, organización que se dedicó a proveer sustento material y político a los refugiados .

## **1.2La postguerra mundial y la Organización Internacional para los Refugiados**

Ya para 1946 y como resultado de las postguerras se creó la Organización Internacional de los Refugiados, como un organismo especializado de la Naciones Unidas, que no tendría carácter permanente, pues su mandato terminaría en 1950, pero finalmente duró hasta 1952; es así como por vez primera se planteó el problema de los refugiados como responsabilidad de esta organización con un enfoque abarcador, incluyendo el registro y clasificación, la protección legal y política, la asistencia, transportación, repatriación o reasentamiento y reinserción. (ACNUR, 1979)

Es indudable que la labor realizada por la OÍR (Organización Internacional para los Refugiados) fue importante, que en sus casi 5 años logró asistir a millones de personas, pero ya para el año que la organización tenía que cesar de sus funciones aún quedan muchos refugiados por asistir, por lo que los Estados

miembros de la ONU coincidían en que era necesario dar continuidad a la cooperación en función de los refugiados, pero existían contradicciones respecto a los métodos y objetivos de esa cooperación. Los países socialistas consideraban que la OIR había sido utilizada por Occidente como un instrumento político para impedir el retorno de sus nacionales. Por su parte, Estados Unidos aportaba más del 66% de los fondos con que operaba la OIR y le reprochaba el alto costo de su funcionamiento, superior incluso al de todo el resto de la ONU. En este contexto, a finales de 1950 la Asamblea General decide crear la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana., 1992)

Es importante mencionar que ACNUR es un organismo no partidista, es decir, es netamente de carácter humanitario y social que actúa bajo la autoridad o tutela de la Asamblea General del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

ACNUR tiene la facultad de utilizar toda la estructura técnica para incidir y promover en los Estados, la ratificación de los instrumentos internacionales sobre refugio, asesorar y capacitar a los gobiernos para hacer uso adecuado de los convenios internacionales, es decir su participación es de alta importancia ya que puede incidir positivamente en la aplicación e incluso elaboración de normativas internas para garantizar el bien llevar de la condición del refugiado.

Un gran avance en esta etapa es que en 1948, la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. La inclusión en su artículo 14 del derecho de toda persona a buscar y a disfrutar de asilo en cualquier país, en caso de persecución por razones diferentes del delito común o de la comisión de actos contrarios a los propósitos y principios de la ONU. Artículos 11 al 20 de la Declaración universal de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas. Fue sin duda un importante punto de apoyo para el posterior desarrollo institucional y jurídico que tendría la protección internacional a los refugiados. Igualmente, y por su puesto toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

A pesar de los grandes avances realizados, la creación de todos estos instrumentos no estaban dando el éxito requerido, esto era por la falta de compromiso por parte de los Estados; era necesaria la creación de una norma de derecho internacional que obligue a los signatarios a su cumplimiento por lo que la asamblea general convoca a una conferencia la misma que tuvo lugar en Suiza en 1951 y quedó finalmente sentado el texto de la convención en el tema de refugiados, en la conferencia se presentaron algunas discrepancias al momento de dar la definición de la condición de refugiado.

Europa occidental proponía una definición amplia del concepto de refugiado, por su parte, Estados Unidos promovía una definición un poco mas restringida, finalmente La convención reconocía o consideraba solamente refugiados a quienes necesitaran protección internacional como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 así como la limitación geográfica, hizo desde sus inicios la Convención de 1951 naciera restringida, este hecho concluía en que el interés de los Estados se limitaba a resolver los problemas de los refugiados ya existentes, pero no proponía una resolución a los problemas futuros, sin embargo luego con el protocolo de 1967 esta limitación de tiempo y espacio quedó eliminada, gracias a los esfuerzos en torno a los refugiados.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 han constituido la base jurídica para la protección a decenas de millones de seres humanos a lo largo de más de medio siglo. Sus propias características probablemente han posibilitado que, en la actualidad, 145 Estados sean partes en uno o en ambos instrumentos lo cual les confiere un alcance muy notorio, casi universal



Estados parte en la convención relacionada con el estatus de refugiados: Los estados que forman parte únicamente en la convención de 1951 aparecen en verde claro, los estados que forman parte únicamente en el protocolo de 1967 en amarillo, mientras que los estados que forman parte de ambos en verde oscuro, y los estados que no son miembros están reflejados en el cuadro en color gris.

## **MARCO JURIDICO DEL SISTEMA DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCION DE LOS REFUGIADOS**

### **Normas e instrumentos internacionales**

- Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados

Esta convención es el fundamento de Derecho Internacional de los Refugiados ya que en este se contempla el significado del término “Refugiado”.

### **¿Quién es refugiado?**

Es una persona que: tiene fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, o regresar a él le causa temor.

### **PROTOCOLO DE 1967 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS**

Este protocolo está relacionado con la convención de 1951; sin embargo este anula los límites geográficos y temporales en su definición del termino Refugiado”

Conjuntamente la convención y el protocolo cubren tres temas:

- La definición del termino refugiado, sus condiciones de cesación y exclusión de esta condición
- El estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluyendo el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde corra peligro su vida.  
Principio de no devolución: la convención consagra el derecho a los refugiados de un regreso forzoso o devolución “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad corra peligro por causa de raza, religión nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas”.
- Las obligaciones de los estados y el compromiso de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones.

Al adherirse al protocolo los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la convención (artículos 2 a 34); por lo que la mayoría de Estados se adhirieron a los dos y así reafirmaron que ambos tratados son el núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados.

### **Responsabilidad de los estados partes en la convención de 1951**

Los países que han ratificado la Convención de 1951 están obligados a proteger a los refugiados en su territorio de conformidad con sus disposiciones.

- Cooperación con el ACNUR:
- Información sobre la legislación nacional: informar al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de la convención.
- Exención de la reciprocidad: el principio de reciprocidad, según el cual el otorgamiento de un derecho a un extranjero está sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen de esa persona no se aplica a los refugiados, pues estos no gozan de la protección de su país de origen.

### **Normas e instrumentos regionales**

#### **La Declaración de Cartagena**

Ésta tuvo lugar en Cartagena en 1984, esta declaración recomienda que la definición de Refugiado utilizada en toda la región latinoamericana englobe, no solo los elementos de la convención de 1951 sino también a las personas que han huido de sus países.

Aunque la declaración no es jurídicamente vinculante para los Estados, la mayoría de ellos la aplican en la práctica y algunos la han incorporado en su

legislación nacional. La declaración fue apoyada por la Organización de los Estados Americanos, La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del ACNUR.

### **1.3 Protección por el derecho internacional humanitario**

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados". (International Committee of the Red Cross, 2004)

Así, el derecho internacional humanitario hace una distinción entre la persona refugiada y la persona desplazada, una persona refugiada es la que huye de su país por un motivo fundado de persecución, mientras que una persona desplazada es la que internamente, dentro de sus fronteras tiene que abandonar su hogar por motivos de conflicto armado.

En el derecho humanitario hay vaguedad respecto a una definición precisa del refugiado; no obstante, esto no significa que el derecho humanitario no ampare a los refugiados. Estarán protegidos siempre y cuando los mismos se hallen en poder de una parte en conflicto; es decir el derecho internacional humanitario protege a las víctimas de un conflicto armado, cuando se encuentran desplazadas en su mismo territorio, capturados o en poder de una de las partes del conflicto o se vean afectados por hostilidades y capturados por algún tipo de conflicto armado en el país de adversor, es decir si fue parte de un conflicto armado en su país y se desplaza a otro país que no tenga que ver con el conflicto, el DIH no lo ampara, a no ser que ese país se encuentre en un conflicto interno armado también . Lo que suena a mi criterio totalmente

incongruente que si yo en calidad de ciudadano de un país de conflicto armado me acoja a otro que se encuentra también en conflicto.

El problema sin embargo es que existe éste tipo de categorizarían sobre los derechos de las personas, y que se tenga que dividir los movimientos migratorios por categorías, como mencione anteriormente en una cita Los derechos son inherentes a los individuos, no a los Estados.

Lo paradójico de este punto es que, al parecer, el derecho internacional humanitario por lo dicho anteriormente debería tener presencia en los países en conflicto armado, como es el caso de Colombia, aparentemente no tiene mucha efectividad, razón por la cual existen tantos solicitantes y refugiados en Ecuador. Como experiencia personal, muchos de los ahora refugiados en el Ecuador comentaron en sus entrevistas que antes de cruzar la frontera del Ecuador buscando protección, ya se habían desplazado dentro de su territorio (Colombia), se habían movilizadado a otras ciudades abandonado su familia o su hogar por casos de persecución militar, etc., no es a este segmento de la población que el derecho humanitario debe atender? A opinión personal no existe efectividad porque al no atender las necesidades de los “desplazados” no importa porque luego se convertirán en “refugiados” y serán responsabilidad de otro derecho de protección.

Las políticas de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario está entonces marcadas por un relativo fracaso en su puesta en marcha, dado el contexto actual de extrema violencia que sigue conociendo Colombia.. Cabe entonces hacerse preguntas sobre la vigencia actual del Derecho Humanitario Internacional como factor aliciente de paz impulsado por la comunidad internacional en Colombia. (Sciencespo, s.f.)

El porcentaje de personas desplazadas en Colombia a causa del conflicto armado es muy significativo, y es importante para este trabajo mencionarlo

porque los desplazadas que no han tenido éxito o no han logrado tener un mejor estilo de vida, siguen siendo perseguidos o extorsionados, su siguiente paso será buscar ayuda internacional lo que le dará la categoría de solicitante de refugio, y endosará la responsabilidad a los países receptores, en este caso el Ecuador.

**CAPÍTULO 2**  
**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ECUADOR**

## CONCEPTO POLITICAS PÚBLICAS

“Las políticas públicas son entendidas como el conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las institucionalidades estatales o gubernamentales encaminadas a incidir sobre el fenómeno del desplazamiento y el refugio. Si bien comprenden la acción gubernamental, ellas son el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación), entre otros, que comparten maneras diferentes, incluso, antagónicas de concebir las problemáticas, las estrategias y los fines que se requieren alcanzar. Por eso las políticas se entienden como el resultado de procesos de negociación a veces explícitos y visibles, otras no tanto pero, en todo caso como un producto social.” (Refugio, nacionalidad y lastrabas ocultas en el sistema humanitario, 2011)

Es decir que las políticas son o van mucho más allá que solo las normas, programas o instrumentos que las orientan o regulan. Para implementarlas hay que primero interpretarlas y con esto muchas formas de interpretar las problemáticas y las alternativas para enfrentarlas, pero no es solo un asunto interpretativo. “Las políticas públicas constituyen, más que un tema en sí, un campo en el que es posible leer un juego diferenciado de actores, intereses, relaciones, conflictos” (Bourdieu y Wacquant, 1955)

Todos los estados cuentan con sus propias políticas para este y todos los demás temas que necesiten ser regulados. Ecuador por su parte no se ha quedado atrás y ha implementado a través de los años varias políticas para la condición de la determinación de refugiados, en principio en pro de la sociedad y por su puesto con atención al respeto de los derechos humanos e intentando apegarse a lo dispuesto por los tratados internacionales y sobre todo a aquellos de los que forma parte, para después apegarse un poco más a políticas más securitistas.

El Ecuador cuenta con una larga historia en términos de recepción de población inmigrante, en busca de protección internacional. Desde la década de 1950 se pueden encontrar experiencias de asilo político de ciudadanos guatemaltecos que llegaron al país buscando protección. En las décadas de los setenta y ochenta, lo hicieron cantidades importantes de personas provenientes de los países que escaparon de dictaduras militares como Argentina, Chile, Uruguay. Pero el fenómeno cobra gran importancia para el Ecuador a partir del año 2000, pues el país se constituye como el primer receptor de población especialmente colombiana en búsqueda de refugio.

Desde hace algunas décadas el Ecuador ha mantenido una política de apertura y se ha caracterizado por brindar facilidades a la recepción de los refugiados, esto se encuentra enmarcado en los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de protección a refugiados; los mismo que los enunciaremos más adelante, sin embargo en el presente trabajo no se pretende analizar los esfuerzos por la elaboración de una política pública, sino dar a conocer su proceso y finalmente analizar las políticas públicas del Ecuador en esta materia.

Debido a la debilidad institucional del Estado ecuatoriano y la poca capacidad de coordinación y planificación, ha dificultado la elaboración de políticas públicas integrales para los refugiados en el país y no es sino hasta el año 2008, con el gobierno de Rafael Correa en donde podemos encontrar ya un documento redactado como Política del Ecuador para los Refugiados, el cual, María Isabel Salvador, Ex ministra de Relaciones Exteriores la denomina como la primera, no solo en Ecuador, sino en América Latina.

## **Compromisos Adquiridos por el Ecuador en el plano Internacional en temas de Refugio.**

El Ecuador ha suscrito y ratificado varios de los instrumentos internacionales en materia de Refugio, así como de Derechos Humanos. De este modo ha asumido una serie de compromisos en materia de protección humanitaria a la personas víctimas de persecución.

Estos compromisos que el Ecuador ha firmado y ratificado, tanto vinculantes como no vinculantes y tanto universales como regionales, subregionales e incluso bilaterales en materia de refugio, de Derechos Humanos y Humanitarios, asumiendo una serie de compromisos en materia de protección humanitaria, y de proporcionar las condiciones idóneas para dar facilidades y protección a quienes requieran ser beneficiados de este reconocimiento. Estrés estos se resume algunos de los principales compromisos asumidos por el Ecuador.

- Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928.- De carácter vinculante y universal.
- Convención sobre Asilo Político, Montevideo, 1953.- De carácter vinculante y universal.
- Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954.- De carácter vinculante y universal.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, San Francisco, 1948.- vinculante y universal.
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, Bogotá, 1948.- Vinculante y regional, que asume al refugio como un derecho humano por lo que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y disfrutar de este derecho.
- Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951.- Vinculante y universal, que establece los parámetros para la concesión y

ejercicio del derecho al asilo, determinando la necesidad de que los Estados expidan leyes y reglamentos para aplicar la convención. El contenido gira en torno a la definición de Refugiado y cuenta con 35 artículos que contienen los derechos y obligaciones de los refugiados.

- Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967.- Es un estatuto complementario a la convención.
- Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969.- Vinculante y Regional, que estipula el reconocimiento de otros derechos, como a la debido proceso, la no discriminación, la libertad, seguridad, integridad, etc.
- Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o denigrantes, Asamblea General ONU, 1984.- Vinculante y universal, que se refiere al principio de no devolución.
- Convención del Niño, Asamblea General ONU, 1989.- Vinculante y universal que es más específica con el tema de niños y niñas en calidad de refugiado y el apoyo para la localización de los padres.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belem do Pará, 1994.- vinculante y regional, que se refiere específicamente a mujeres desplazadas y refugiadas.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena, 1984.- No vinculante y regional, que incorpora el análisis de la situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos u otras que hayan perturbado el orden público a la definición de refugiado de la convención de 1951.
- Plan de Acción de México, 2004,2004.- No vinculante y regional, se trata de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu programático de principios que propugna la Declaración de Cartagena.
- Comunidad Andina de Naciones, vinculante y subregional, que establece a la Cédula de identidad o pasaporte como los únicos

documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

- Acuerdos Bilaterales Ecuador – Colombia en materia migratoria que es de carácter bilateral y se tratan el Acuerdo sobre Integración Fronteriza Colombo – Ecuatoriana, 1966, Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre migrantes ilegales, 1994; Acuerdo sobre Legalización de indocumentados 1994; Reglamento para el funcionamiento del Comité Binacional Ecuatoriano – Colombiano de seguridad, vigilancia y control fronterizo, 1997; Acuerdo entre Ecuador y Colombia que permite la circulación de ciudadanos en el territorio de los dos países, portando indistintamente cedula de identidad o pasaporte, 1997.

A pesar de la importancia de los instrumentos internacionales de protección a refugiados, existen falencias o debilidades que dificultan su aplicación. Si bien en los diferentes instrumentos sobre la materia, se establecen los derechos y obligaciones de las personas refugiadas, son los gobiernos quienes determinan sus procedimientos para decidir la condición legal y los derechos de un refugiado de acuerdo con sus propios sistemas e intereses.

Es decir, cada Estado se reserva por decirlo de alguna manera el “Derecho de Admisión” o de establecer cualquier limitación o condición para el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, de acuerdo con sus normas internas y haciendo el legal y pleno uso de lo que conocemos como soberanía estatal. Esto, lleva a que en determinadas situaciones, los Estados adopten políticas incluso contrarias a los instrumentos internacionales bajo la justificación de la defensa de la soberanía nacional o a la seguridad nacional.

No existe ninguna disposición, ni existe la fijación de una herramienta o un mecanismo de reclamo o de sanción a los Estados por incumplimiento, en este mismo sentido, estos instrumentos establecen que las aplicaciones de los mismos se ventilan ante la Corte Internacional de Justicia, a la que tienen uso

únicamente los Estados, es decir las personas no pueden presentar una demanda o una denuncia por incumplimiento de sus derechos por parte de algún Estado.

Todo esto, nos lleva a concluir que si bien se han formado organismos y se ha generado un régimen internacional de protección a refugiados, su aplicación depende del voluntario actuar de cada Estado, es decir, pueden ser compromisos adquiridos moralmente más que obligaciones legales, esto con respecto a los compromisos de carácter universal, ya que; los regionales por el contrario si, ya que todos los instrumentos mencionados están sujetos a la jurisdicción de la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), lo que garantiza que cualquier persona, grupo o entidad gubernamental legalmente reconocida, pueda presentar denuncias o quejas de violación a la Convención de 1951 ante los órganos de protección.

### **Ecuador y la Protección de los Refugiados**

Ecuador ha incorporado a su legislación nacional los principios establecidos en los diferentes instrumentos internacionales de los que es parte a través de leyes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales; entre estos:

- Reconocimiento Constitucional.- Derecho al asilo/refugio como derecho que tienen tanto los ecuatorianos como los extranjeros en función de los convenios internacionales, tanto de asilo territorial como diplomático y en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que han sido ratificados por el país.
- Ley de Extranjería de 1971.- Reconoce al Refugio como una categoría de no inmigrante a extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencia de guerras o persecuciones en su país de origen.
- Decreto 3293 del 30 de Septiembre de 1987.- Para aplicar las normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

- Decreto Ejecutivo para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo Facultativo (Decreto 3301), el cual constituye el principal documento legal de Refugio en el Ecuador firmado en mayo de 1992.

A partir del año de 1992 se crea el primer documento legal como Decreto Ejecutivo, que es el decreto 3301 en el cual se considera el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado (solicitud de reconocimiento presentada directamente o a través de ACNUR; expedición de un certificado provisional y sometimiento a un proceso de entrevista); consagración del principio de “no devolución” ; cláusulas de exclusión contempladas en la Convención de 1951; en caso de aceptación, la expedición de un carné de refugiado con la visa respectiva y que le habilite a la obtención de un carné ocupacional; el derecho de apelación en caso de negativa; derechos y obligaciones de los refugiados reconocidos; causas de cesación y de expulsión según la Convención de 1951.

Desde el año de 1992, se puede decir que Ecuador ya contaba con una guía bajo el marco legal y por supuesto este sistema ha sido ampliado después con los años con una serie de Programas y Planes que inciden en el tratamiento del Refugio, como el Plan de los Derechos Humanos, El plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas, así como por Acuerdos Ministeriales.

### **Políticas del Ecuador en los años 2000 a 2007**

El periodo 2000 a 2007 fue, como se dijo, el más crítico en la historia del Ecuador como país receptor de población refugiada, en especial colombianos y esto se da por un factor importante como lo es el incremento de la violencia en Colombia.

Según ACNUR en el periodo de 1979 – 1999 Ecuador recepto 709 solicitudes de refugio, mientras que entre el 2000 – 2007 se receptaron 55.691 solicitudes de las cuales el 99% eran de nacionalidad colombiana de las cuales 16.407 fueron aceptadas; es importante mencionar también, que este dato refleja el número de solicitantes, más no el número de personas que ingreso al país y se establecieron de manera irregular, es decir ingresaron y se quedaron pero no iniciaron un trámite para solicitar su calidad de refugiado. Esto según el Informe Población de Interés de ACNUR, Quito, 2006.

Este flujo masivo de población en su mayoría Colombia se topó con un Ecuador en una situación de grave crisis política y económica, esto se puede ver reflejo claramente en los constantes cambios de gobierno durante esos años cuatro desde el inicio del siglo XXI, esto, por supuesto; no permitió mantener una política estable frente al tema de refugiados; sin embargo es importante recordar que debido a la crisis de finales de los 90, hubo una oleada de ciudadanos ecuatorianos que por falta de desempleo se vieron obligados a salir del país, lo que de alguna manera compensaría la fuerza de trabajo faltante en Ecuador; pero también un aumento de la pobreza, delincuencia, mala distribución del ingreso, todo este escenario de crisis es aún más presionado por el aumento de solicitudes de refugio.

Pese a los intentos, no se creaba una política contra estas problemáticas que regulen el ingreso de los refugiados. Las autoridades se empiezan a cuestionar debería ser el correcto actuar frente a este tema, así, por ejemplo los órganos de control del Estado, las Fuerzas Armadas y autoridades de la Policía, critican la política ecuatoriana frente a la recepción de los refugiados como demasiado abierta y permisiva y proponen un fortalecimiento de las políticas migratorias nacionales.

Ante toda esta situación, Ecuador, ha adoptado una serie de políticas que combinan el diseño de programas de acción proyectándose a ampliar el marco de protección a refugiados con políticas restrictivas que buscan reducir el reconocimiento y aceptación de población extranjera y claramente, especialmente colombiana.

## **2.1 Los dos extremos de políticas públicas entre 2008-2012**

A opinión personal del autor del presente trabajo, existen dos extremos puntuales durante toda la dinámica de políticas cambiantes en el Ecuador, una, la de Registro ampliado, que permitió abiertamente acoger a miles de refugiados de una manera poco complicada para los solicitantes y por otro lado el decreto 1182 que es un decreto ejecutivo; decreto que ha endurecido de cierta forma las políticas migratorias y pues ha debilitado el sistema de protección humanitaria con un giro hacia más bien una seguridad nacional. El control migratorio y la criminalización de los inmigrantes ha desencadenado múltiples violaciones a los derechos humanos y ponen en cuestión la vigencia de tratados internacionales para la protección de los inmigrantes independientemente si son inmigrantes voluntarios o forzados que se cuestiona que tan beneficioso para el país seguir acogiendo, una política que tiene como objetivo filtrar de tal forma a los solicitantes con el fin de escoger "correctamente" a los futuros refugiados.

La principal o primera respuesta frente a la llegada de población principalmente colombiana al país con necesidad de protección internacional se encuentra delineada en el documento "Política del Ecuador en Materia de refugio" documento que se encuentra publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración en septiembre del 2008, la primera en el Ecuador y en América Latina. Política que detonó a partir de la gran población que en ese entonces el Ecuador acogía, según el mismo documento mencionado más de 180.000 mil eran los refugiados en el país, sin contar con los miles de llamados "invisibles" refugiados quienes por miedo o desconocimiento nunca se presentaron ante las autoridades para regularizar su condición.

“En el trayecto la incertidumbre sobre el lugar al cual llegar es la norma para casi todos los refugiados. Pasan la frontera y llegan a un sitio desconocido, en el cual nunca fueron recibidos por ninguna autoridad ni les fue notificada información alguna, un lugar en el que , de hecho, produce miedo declarar en la frontera que se viene huyendo de la violencia y que se es una persona con necesidad de protección. (Migración Forzada de Colombianos - Colombia, Ecuador, Canada, 2007, pág. 26)

Esta situación provoca la irregularidad de los recién llegados, el miedo a declarar y la misma situación en la que se encuentran hace que no legalicen su presencia y próxima estadía en el país, regularización que si no la realizan al principio, difícilmente la regularizarán después, por lo tanto se mantienen en este estado de "invisibles" o como legalmente se les conocería como ilegales dentro del país.

Ecuador ha mantenido un compromiso para garantizar el estatus de la condición de refugiado comprometido con las obligaciones ya adquiridas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004 tanto con el estado Colombiano como con la comunidad Internacional en general.

El documento implementado en 2008 por el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como base legal el Derecho Internacional Humanitario y sus fundamentos provienen también del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 en su capítulo de Política Exterior donde se moldea ya una orientación para hacer frente con políticas concretas a la necesidad de protección de grandes contingentes de población colombiana ya presentes en el Ecuador, es decir estos dos buscan no solo una solución a la protección a los ya refugiados existentes en el país si no una solución a largo plazo para los futuros movimientos migratorios a la población vulnerable.

En efecto en materia de refugio el Plan contempla: “promover la legalización de personas que ameritan de protección internacional, ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados y fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio y por supuesto fomentar la inserción social de los refugiados y finalmente formular una política pública sobre este tema” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008)

### **2.3 Registro ampliado**

La acción más representativa que se puso en marcha a partir de la implementación de la política en materia de refugio en el año 2008 ha sido innegablemente el proceso de “Registro Ampliado” mismo que "en su primera etapa entregó 10.603 visas de refugio" (Visas entregadas por el gobierno entre el 23 de marzo hasta el 4 de julio de 2009 según datos del MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (20/07/2009).

“Ecuador amplía su solidaridad con la población colombiana que pide refugio”. (Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”, 2012), se implementó en el mes de marzo del año 2009 y tuvo duración hasta marzo del siguiente año. ¿De qué se trata este proceso? Se trata de una forma de registro basada en la determinación grupal de la condición de refugiados, que se ha aplicado en contextos en donde la información del país de origen, en este caso en conflicto armado en Colombia, aporta suficientes datos para establecer la presunción de necesidades de protección internacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2008)

Este proceso tuvo como antecedente que en el año 2008 se encomendó al Centro de Estudios de población desarrollo Social (CEPAR) la realización de una encuesta para determinar la cifra de ciudadanos que necesitaban de protección internacional en el Ecuador y los resultados mostraron que la cifra ascendía a las 135.000 personas de las cuales alrededor de 50.000 estaban alojadas en la frontera norte lo que demostraba que el resto de la población colombiana no estaba registrada.

El proceso básicamente consistió en la movilización de brigadas de registro y de una comisión de elegibilidad hacia las comunidades de residencia más comunes de las personas con necesidad de protección en las tres provincias de la frontera norte y Orellana e Imbabura, todo esto con el objetivo de simplificar el trabajo o el procedimiento realizando en el sitio, acudiendo hacia ellos y no que ellos acudan hacia las autoridades competentes en el tema. (ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN EL ECUADOR, SUS IMPLICACIONES EN EL PERIODO DEL 2007 HASTA EL 2011, pág. 182)

Es importante no obviar que en el Registro ampliado está fundamentada en la Constitución política de Ecuador. Art 41 y 393, que reconoce el derecho de Asilo y de Refugio:

- El pleno ejercicio de los derechos
- La no devolución cuando su vida, libertad, seguridad del refugiado y familia estén en peligro.

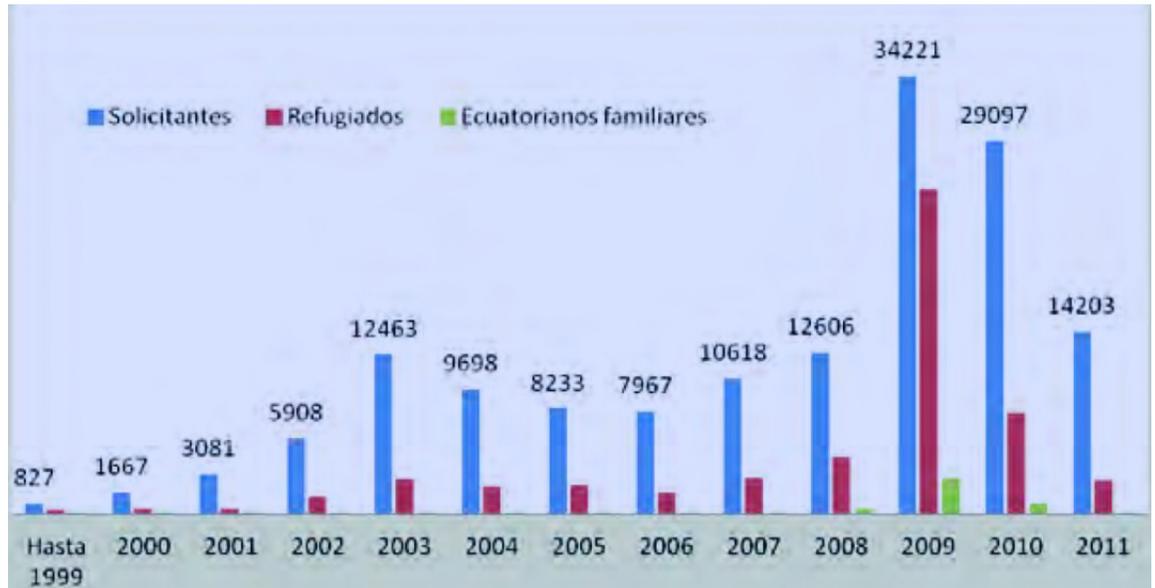
El artículo 416.5 rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación y el artículo 416.6 contempla el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad de todos los habitantes del mundo.

No cabe duda que el Registro Ampliado, ha sido un elemento de protección a refugiados, innovador y único en América Latina ya que simplificaba como ya mencioné anteriormente el proceso de una manera totalmente ágil, ya que se posibilitaba la solicitud de refugio y obtención de la visa en el mismo día a quienes tuvieran dificultades para acercarse a las oficinas ubicadas en ese entonces en Quito, Lago Agrio y Cuenca.

En primera instancia el proceso incluía criterios básicos y sencillos para la selección y aprobación de la condición de refugiado, el reconocimiento individual con la elaboración de una ficha básica de los datos personales y familiares, una entrevista individual, con el objetivo de conocer las causas y razones del desplazamiento hacia Ecuador con preguntas con miras hacia la credibilidad de los solicitantes.

Innegablemente fue un año importante para el país ya que fue galardonado en Ginebra por ACNUR como ejemplo y modelo a seguir mundialmente con la intención de promover esta iniciativa en otros países; luego es importante recalcar que el éxito relativo de Registro Ampliado, sumado a las labor continua del proceso ordinario, posibilitó la obtención de 32 mil visas para la PNPI entre 2009 y Mayo de 2010, de un total de casi 51 mil durante esa década; por último, es importante que el Registro Ampliado también es parte de un proceso de incidencia internacional, bajo el liderazgo de ACNUR.

## Estadísticas DR de solicitud y refugio hasta el 2011



Tomado del informe “Expectativas de futuro de la población colombiana refugiada” (Expectativas de futuro de la población colombiana refugiada, 2013)

### 2.4 El relativo éxito del registro ampliado.

Finalizado ya el Registro Ampliado, mucho se cuestionó por parte de la población Ecuatoriana sobre la seguridad Nacional, se cuestionó si la condición de refugiado se otorgó a personas que en realidad la necesitaban, si un procedimiento tan delicado podría llevarse a cabo tan ágilmente como lo realizaron durante este año, sin ahondar mucho en entrevistas averiguaciones y por eso lo llamé anteriormente un éxito relativo.

Se cuestiona mucho el proceso de Registro ampliado en este sentido, en haberlo convertido en un proceso demasiado ágil, pero poco profesional; pues se dio oportunidad a miles de solicitudes sin haberse tomado el tiempo

necesario para cada uno y descartar que sean merecedores o no de esta condición. El Ecuador asumió responsabilidad por mal llamados refugiados, quienes solo buscaban un mejor estilo de vida, lo que más tarde se convirtió nuevamente en un problema, cuando debían actualizar información o renovar su visado y se descubría que en realidad ya no necesitaban la protección internacional o en peor aún, nunca la necesitaron; esto pudimos rescatar de un boletín redactado por Juan Camilo Molina en un Boletín de la FLACSO del 2010.

La coordinadora de la Dirección de refugio de Guayaquil Yoli Pinillo, acepta que hubo un abuso en el proceso de registro ampliado, que muchas personas se inventaron historias fabulosas pero no eran ciertas. (ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS DENTRO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR, 2013)

Se convierte en un problema porque su reconocimiento como refugiados les garantiza el derecho a solicitar empleo pero no les garantiza un empleo, la xenofobia contra los refugiados colombianos es tan grande que les pone en conflicto para encontrar empleo, un departamento, una matrícula para educación, entre otros y los medios de comunicación asocian a los colombianos como delincuentes, narcotraficantes, prostitutas, etc.

Por otro lado una investigación por el doctor en antropología social, Jacques Ramírez, determinó y esto; tomado de la revista ENFOQUE de la Universidad San Francisco de Quito "el aumento de los migrantes en nuestro país, contrario a lo que se cree, ha traído ciertos beneficios, "de la década 2000-2009, vemos que hay muchos más ecuatorianos que salieron que extranjeros que entraron, en otras palabras, la fuerza laboral de la población ecuatoriana, la mayoría económicamente activa, que ha migrado los últimos años ha sido compensada, en parte, con la mano de obra de la población extranjera, que ha llegado a nuestro territorio".

Entre los beneficios están que al obtener un carnet de refugiado obtienen derechos pero también obligaciones; el carnet les permite trabajar lo que hace que sean población económicamente activa y que a demás aporten y paguen sus obligaciones tributarias igual que un ciudadano ecuatoriano. (En busca de Refugio, 2013)

No ponemos en duda que la percepción de que la delincuencia haya aumentado sin embargo las cifras no lo demuestran ya que desde enero del año 2000 hasta finales de marzo del 2004, la Policía Nacional del Ecuador registró 125.321 delitos cometidos en el territorio ecuatoriano, de ellos solamente 1.986 delitos fueron cometidos por personas de nacionalidad diferente a la ecuatoriana, según los datos de la policía nacional. (<<Policía Nacional del Ecuador, dirección nacional de la Policía judicial, DNPJ - sección estadística: << detenidos registrados en la Policía Judicial, a nivel nacional, por años, según el tipo de delito, periodo 2000-2004 Marzo>>).

Aparentemente el porcentaje resultaría insignificante; sin embargo, la molestia por parte de la población ecuatoriana es notoria, a mi criterio la esto se debe a la manipulación de la información de los medios de comunicación ha generado la sensación de que Ecuador vive un incremento de la delincuencia a partir de los flujos de personas desplazadas de Colombia, entonces, según cifras parecería que es cuestión solo de una percepción de inseguridad en la que los números no la justifican.

Sin embargo hay opiniones diferentes del tema y que dicen que no se trata de una percepción de la inseguridad en que estamos viviendo, y que se debería llevar más bien a instancias superiores del Gobierno de turno, para que sean tratadas y se hagan las reformas necesarias, para que se otorgue el estatus de refugiado a personas que verdaderamente necesiten de este Derecho Internacional humanitario y no se dé a personas de malos antecedentes que

escudándose en el estatus de refugiado vienen a perturbar la paz y tranquilidad del pueblo ecuatoriano, así lo considera El Dr. Hugo Oña en su tesis para la obtención del título de magister, titulado "análisis de la situación de los refugiados dentro de los objetivos de la política exterior del Ecuador, 2013".

El Presidente de la República, Rafael Correa, por su parte, en el Enlace Ciudadano N. 267, del 14 de abril de 2012, realizó una larga exposición para destruir uno de los mitos que se han generado en el país, el cual sostiene erróneamente que la causa de la inseguridad ciudadana es la política de puertas abiertas que mantiene el Ecuador en relación al ingreso de extranjeros, a quienes no se les exige una visa; y la política de acogida a personas colombianas que huyen de su país buscando protección en el nuestro.

En esta oportunidad se presentó una serie de estadísticas que mostraban que el aumento de los índices de delitos no estaba relacionado con personas refugiadas. "Considerar que todos los refugiados son delincuentes es una barbaridad", aseguró Correa; además resaltó que el Ecuador es un ejemplo a nivel mundial en acoger personas necesitadas de protección internacional.

## **2.5 La movilidad humana y la soberanía de los Estados**

No olvidemos que el refugio es un tema de carácter humanitario por lo tanto se le reconoce a las personas que tengan un temor fundado de persecución por motivos no solo políticos, si no de raza, religión, condición social, etc. y esta imposibilitado de regresar a su país pues su vida o la de su familia peligra.

Si bien es cierto que varios han sido los instrumentos internacionales para otorgar libre y dignamente refugio a los que lo necesiten, también es cierto que cada estado defiende su soberanía y es libre de cuidar sus fronteras y filtrar la entrada por esta misma potestad de cuidar la seguridad nacional; lo que se convierte en una disputa entre derechos humanos y el respeto a la decisión

soberana de cada estado de decidir quién ingresa al país. Es ahí entonces que hay cierta incongruencia, pues la libertad de cada país de asumir o ser parte de de tratados internacionales sobre el tema de refugio son libres de implementar políticas públicas que se acomoden a cada estado según su conveniencia sin que nadie pueda negarle dicho derecho.

Si bien en los diferentes instrumentos sobre la materia se establecen los derechos y obligaciones de las personas refugiadas, son los gobiernos quienes determinan sus procedimientos para decidir la condición legal y los derechos de un refugiado de acuerdo con sus propios sistemas legales, Como se expresa en el Artículo 12 de la Convención de 1951, “el estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.”

En otras palabras, cada Estado se reserva el “derecho de admisión” o de establecer cualquier limitación o condición para el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, de acuerdo con sus normas internas. Esto lleva a que, en determinadas situaciones, los Estados adopten políticas incluso contrarias a los instrumentos internacionales bajo la justificación de defensa de la soberanía nacional o la seguridad nacional.

"La movilidad humana es vista como un peligro y sus actores como una amenaza a la estabilidad , a la seguridad y la soberanía de los Estados, lo que provoca una tensión permanente entre soberanía y derechos humanos, y no solo una tensión, sino en este caso una contradicción entre la defensa de los derechos humanos y la defensa de los Estados de su derecho soberano a controlar sus fronteras, así como a controlar bajo que parámetros se filtrará la calidad y cantidad de admitidos". (Lasimba, 2013, pág. 17)

El estado ecuatoriano haciendo uso de este derecho, al pasar de los años ha realizado varios cambios es sus políticas en el tema de refugio, y a su vez

endureciéndolas cada vez un poco más. En el año 2012, el mes de mayo se firmó el decreto ejecutivo 1182, que sin duda alguna ha cambiado el proceso para solicitar refugio en el Ecuador; decreto que incluso ha sido criticado de inconstitucional, pues de alguna manera limita la extensa cantidad de inmigrantes con calidad de refugiados en el Ecuador.

## **2.6 Decreto Ejecutivo 1182**

En el mes de mayo del año 2012 el Ecuador, hizo uso de su derecho de Estado soberano del que previamente hablamos, de cambiar sus políticas internas cuando así lo creyere conveniente, es así que para el 30 de mayo del 2012 entra en vigencia El Decreto Ejecutivo 1182, Reglamento para aplicación en Ecuador del derecho, cambiando la normativa interna para el reconocimiento y ejercicio de la condición de refugiado en el Ecuador. Ese mismo año, la fundación Asylum Access Ecuador y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito presentaron, cada una, acciones de inconstitucionalidad del Decreto por encontrar entre sus disposiciones varias vulneraciones de derechos.

Human Rights Watch instó al Presidente Correa a revocar ciertas disposiciones contenidas en el Decreto 1182 por considerarlas violatorias de estándares internacionales. Diversas organizaciones de derechos humanos también han expresado su preocupación con respecto al decreto.

Rafael Correa por su parte, argumentó la iniciativa del cambio como un asunto de seguridad nacional y para poder darle el estatuto de refugiando a quien realmente lo merece, pues considera que antes el proceso era muy laxo y presentaba deficiencias . (El fin del paraíso del Refugio, 2013)

Lamentamos que Ecuador retroceda en sus compromisos con los derechos humanos, que de un paso atrás en la solidaridad con los refugiados; lamentamos que en estos temas se haya abandonado el dialogo con la sociedad civil y sus organizaciones; y hacemos un llamado al Gobierno para que, como un homenaje al Día Mundial del Refugio (20 de junio), retome la trayectoria latinoamericana de derechos humanos y refugio. Hacemos un llamado a abordar los temas migratorios desde la solidaridad y los derechos humanos y no desde las visiones de seguridad impuestas tradicionalmente desde otros países y desde otras agendas políticas

Mientras argumentos van y argumentos vienen sobre este tema, el Decreto emitido, pone en entredicho la larga tradición del Ecuador como sociedad de acogida, hecho que además no resulta congruente con sus propias demandas ante la comunidad internacional de respeto a los derechos de los miles de ecuatorianas y ecuatorianos que viven en el exterior. La solidaridad es la carta de presentación básica para la exigencia. Comienzo por casa y ello garantiza su legitimidad externa. Considerar y brindar las condiciones efectivas para que todas las personas sean consideradas y tratadas como tales en cualquier parte del mundo, es la forma de ciudadanizar la movilidad. este esfuerzo realizado por años por parte del Ecuador para cumplir con sus obligaciones de protección internacional con respecto a la población refugiada, basado en el reconocimiento, la exigibilidad de derechos y la protección, fue abandonado con la expedición del famoso Decreto Ejecutivo No. 1182; Ecuador dejó de ser ejemplo mundial en materia de refugio.

Era de esperarse que la inconformidad del contenido del decreto y la polémica generada traiga consigo protestas legales; dos acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas ante la Corte Constitucional del Ecuador, una preparada por la Clínica Jurídica de la Universidad de San Francisco de Quito, mientras que la otra fue presentada por Asylum Access

Ecuador. Las dos acciones fueron admitidas a trámite y tuvieron una respuesta positiva.

## **2.7 Principales aspectos presentados ante la Corte Constitucional.**

En el presente trabajo nos limitaremos a analizar únicamente dos de los que a opinión personal, considero los puntos más importantes planteados en el decreto.

“El aspecto que más llama la atención es la restricción de la definición de persona refugiada, al haber eliminado el contenido de la Declaración de Cartagena (1984), contenido incorporado expresamente en la normativa ecuatoriana desde 1987 y que históricamente ha colocado al Estado ecuatoriano a la vanguardia de los sistemas de protección latinoamericanos”. (PRONUNCIAMIENTO FRENTE A NUEVO DECRETO QUE REGULA EL DERECHO AL RECONOMIENTO DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN EL ECUADOR, 2012)

La Declaración de Cartagena de 1984 es un instrumento internacional de derechos humanos que representa la respuesta de los países de la región centro y suramericana a la necesidad de la evolución y ampliación de la protección ofrecida a las personas refugiadas. Como lo señala el documento Iniciativa Cartagena +30. La Declaración de Cartagena reafirmó el principio de no devolución, o sea la prohibición absoluta de devoluciones o expulsiones de personas a Estados en los que su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas, y exhortó a los Estados a implementar estándares mínimos respecto al trato de las personas refugiadas, de acuerdo con las normas de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (La protección internacional y la efectiva

integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y apatridia en América Latina y el Caribe, 2014)

En principio por la naturaleza del instrumento no debería tener fuerza vinculante debido a que es una declaración y no un tratado que haya pasado por el proceso de firma y ratificación por parte de los Estados. Sin embargo, la Constitución obliga a los servidores públicos su aplicación “de oficio o a petición de parte”. Adicionalmente, la no aplicación de la Declaración de Cartagena vulnera la normativa máxima ecuatoriana. Por otro lado, *Asylum Access* esgrimió el argumento de que la Declaración de Cartagena ha llegado al punto de poder ser considerada como norma de derecho internacional consuetudinario debido a que cumple con los requisitos de práctica reiterada.

Es decir este derecho internacional consuetudinario está compuesto por normas que resultan de "una práctica general aceptada como derecho", cuya existencia es independiente del derecho, por ejemplo, los tratados consisten en convenios escritos en los cuales los Estados establecen determinadas normas de manera formal. En cambio, el derecho internacional consuetudinario no está escrito, sino que resulta de una práctica general o una costumbre que se convierte en derecho.

Esta declaración constituye entonces un instrumento importantísimo porque amplió la definición de “refugiado” en América Latina y propuso nuevos enfoques para sus necesidades humanitarias y las de los desplazados con un espíritu de solidaridad y de cooperación.

**Definición de refugiado según la Declaración de Cartagena.**

[...] 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.

Esta definición es muy amplia, y es importante porque para empezar a implementar reglas, normas y demás para la determinación de la condición de refugiado debemos primero tener claro qué o quién es un refugiado, y ya que el tema es muy delicado por estar vinculado a los derechos humanos, necesita contar con una definición inclusiva y en pro de la defensa de estos derechos.  
(Almeida)

Otro de los puntos importantes a tomar en cuenta dentro del tratado 1182 es el tema de plazos para solicitar refugio en el Ecuador. Una persona que huye de su país por razones de temor fundado, persecución, etc. puede entrar en territorio ecuatoriano y solicitar refugio, el pequeño detalle es que en el Ecuador para llevar a cabo dicho proceso el solicitante tiene que acercarse a una de la autoridad que se disponen en el decreto 1182, el solicitante debe presentar una solicitud formal de reconocimiento de la condición de refugiado y una vez realizado esta solicitud se lleva a cabo todo un proceso administrativo y por sobre todo esto, el solicitante, perseguido, asustado, confundido y demás tendrá que realizar todos estos trámites en un plazo de 15 días, así lo determina el decreto.

Y claro, esperemos que el solicitante se presente con las suficientes pruebas que determinen que en realidad está siendo perseguido o ha sido víctima de violencia en su país, pruebas que justifiquen que se haya encontrado en la obligación de solicitar refugio., ¡ que paradójico suena que una persona que está siendo víctima de violencia, de explotación, que está siendo intimidada,

salga preparada para demostrar que en realidad su vida es un calvario y que no tuvo otra opción que abandonar su casa, su familia, con lo que llevaba puesto.

El artículo 27 del Decreto 1182 prescribía que las solicitudes de reconocimiento recibidas después de los 15 días de haber ingresado al territorio ecuatoriano serían inadmitidas a trámite (Decreto 1182. Art. 27.). La determinación de haberse agotado el plazo se realizaba de manera automática: la persona se acercaba a solicitar asilo, la autoridad contaba los días de llegada y al día siguiente se entregaba una notificación de inadmisión de la solicitud, alegando que esta fuera de tiempo.

Para explicar de mejor manera, si se ingresa al país el primero de marzo y para el 16 de marzo la persona se acerca a las oficinas de refugio, tendría negación automática, sin derecho a explicación, pues para ello también se realizará los tramites de apelación que también tendrá un plazo específico de tres días. La existencia de este plazo resulta en la vulneración de varios derechos. Primero, y como fue destacado en la acción de inconstitucionalidad de Asylum Access, existe una violación al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución, que debe aplicarse tanto a procedimientos judiciales como administrativos según se ha determinado.

Esta inadmisión mecánica de la solicitud por no haber estado dentro del plazo de 15 días, vulnera varios derechos. Primero, como es notado en las acciones de inconstitucionalidad, la inadmisión a trámite crea una categoría de "solicitante de solicitante" o de "solicitante de solicitud de refugio" (Universidad San Francisco de Quito, 2013) Categoría no existente en el derecho internacional de refugio y que viola las disposiciones de los artículos 31 y 33 de

la convención de 1951.( el artículo 31 de la convención se refiere a la no imposición de sanciones legales por encontrarse dentro del territorio de manera ilegal y el artículo 33 habla del principio de no devolución).

Es importante hacer una reflexión sobre una contradicción ante este tema, se supone que los solicitantes de refugio pueden gozar de derechos como acceder a un trabajo estable en relación de dependencia o de manera independiente, circular libremente por el territorio ecuatoriano sin ser detenido o deportado, acceder a servicios básicos, etc. Pero al quitarle el título de solicitante si no se presenta antes de los 15 días lo dejamos simplemente en un estado migratorio irregular aún cuando se encuentre en etapas de reposición o apelación.

La existencia de un plazo en tema de derechos humanos es muy contradictorio y de ser necesaria la existencia de estos plazos, deberían ser plazos flexibles, así lo determina ACNUR, tomemos en cuenta que también se viola el derecho al debido proceso cuando existe inadmisión por el tema de plazos, la persona no tiene derecho ni a una entrevista, simplemente es automática su negación.

El artículo 76, numeral 7 de la constitución habla del derecho de las personas a la defensa, esta incluirá, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones ( (Constitucion de la Republica del Ecuador, 2008)

Con respecto a los plazos de impugnación el decreto 1182 prescribe un plazo de 3 días para impugnar las decisiones de inadmisión por se manifiestamente "infundadas" o abusivas, mientras que la solicitud que se considere "ilegítima" no podrá ser impugnada, ( decreto ejecutivo 1182. Artículo 33. Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio. Registro oficial 727 del 19 de junio de 2012.) y un plazo de 5 días para las solicitudes admitidas a trámite pero negadas en etapa de elegibilidad. (Art 48.)

En relación al plazo de 15 días para solicitar refugio la corte reconoce la discriminación injustificada que establece un periodo mínimo de 15 días para solicitar refugio basándose en las circunstancias imperantes que obligan a una persona a huir de su país y solicitar refugio.

## **2.8 Resolución de la Corte Constitucional sobre el decreto 1182**

En estas circunstancias, y tomando en cuenta el padecimiento, el desarraigo, y un sentimiento de reconstrucción y miedo en territorio ajeno al cumplimiento de un mínimo tiempo y de perder un derecho fundamental y poner en riesgo la vida del solicitante si no cumpliera con dicho plazo, deriva inevitablemente en una decisión de la corte de aumentar el plazo de solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado a tres meses, mismo tiempo con el que cuentan los visitantes temporales, aludiendo que las personas en busca de protección internacional deberían tener al menos el mismo trato que el resto de extranjeros que llegan a al país.

Sin duda alguna, es un gran avance que se haya ampliado el plazo para la solicitud de refugio, sobre todo por la calidad y circunstancias en las que los recién llegados se encuentran, 15 días era definitivamente un plazo demasiado corto; consideró que el planteamiento de un tiempo límite es importante por un tema de seguridad nacional y sobre todo porque de no tener un tiempo límite las personas que ingresan al país con la intención de solicitar refugio y no lo hacen en un tiempo determinado, harán vida en el país y si las autoridades no las consideran aptas para protección internacional será muy complicada devolverlas a su país.

Sin embargo según Daniela Urbidia Vásquez en su *texto la inconstitucionalidad del decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos*, el establecimiento de plazos, sean cortos o largos, para presentar una

solicitud no es la solución que se debería haber propuesto: la respuesta, acorde con el derecho internacional de refugio según Urbidia es que no exista un límite temporal a la presentación de la solicitud y, si lo hay, el lazo de ninguna manera puede ser fatal. (Urbidia, 2012)

A partir de la sentencia No. 002-14-SIN-CC de la Corte Constitucional la cual acepta la inconstitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo 1182 que regula el derecho a solicitar refugio en el Ecuador también se vuelve a incluir la definición de persona refugiada en el mismo.

La omisión por parte del decreto 1182 de la Declaración de Cartagena, es un retroceso en una práctica nacional vigente por cuarto de siglo. Por tanto, conlleva una vulneración de los principios constitucionales es la progresividad y al no regresividad consignados en el artículo 12 de la constitución, artículos que forman el núcleo de la teoría de derechos humanos del Ecuador.

Esta omisión constituye un retroceso extremadamente grave en el derecho de refugio y el derecho internacional. (Universidad San Francisco de Quito, 2013) con respecto a estos y argumentos mencionados previamente la Corte Constitucional reconoce que la declaración puede tener carácter no vinculante pero también reconoce la importancia y el fortalecimiento que implica frente a la protección de los refugiados y aplicando el artículo 11 numeral 3 de la constitución determina que la declaración de Cartagena constituye un instrumento internacional de derechos humanos y que el artículo 8 del decreto 1182 debió tomarlo en cuenta y por tanto modifica el ya mencionado artículo y aumenta la definición contenido en la declaración de Cartagena.

Es importante mencionar que este cambio solicitado por la Corte Constitucional es un gran avance y reconoce la importancia de la declaración de Cartagena como instrumento internacional a favor de los refugiados, pero no la considera como norma de derecho consuetudinario. Recordemos que el Ecuador es el

país con mayor número de refugiados de América latina, más de 55.339 personas hasta febrero del 2012' por lo que es importante que el apoyo de la comunidad internacional especialmente el apoyo económico.

### **CAPÍTULO 3**

#### **“MODALIDAD DE RECEPCIÓN A TRÁMITE Y ADMISIBILIDAD DEL DECRETO 1182 BASADO EN ENCUESTAS E INFORMES POR PARTE DE SOLICITANTES DE REFUGIO”**

Con lo expuesto en el capítulo anterior y sobre la base de los cambios que el Ecuador ha tenido en sus políticas públicas para la determinación de la condición de refugiados durante los últimos años, es importante en este capítulo hacer un desarrollo fundamentado en las experiencias de los involucrados, por supuesto refiriéndonos a los refugiados.

Sin duda ellos y ellas serán quienes podrán finalmente dejar ver las diferencias entre la modalidad de Registro Ampliado y la política del decreto 1182, que como anteriormente se mencionó, se consideran los dos polos opuestos entre políticas.

Cierto es, que al menos en cifras podemos ya notar un cambio significativo entre estas dos normativas; la afluencia de ciudadanos colombianos se ha reducido enormemente, pero más que eso, las admisiones a trámite y mas aún el reconocimiento de refugiados ha bajado significativamente.

Es fácil encontrar refugiados que han sido admitidos bajo Registro Ampliado, muchos lo recuerdan como un trámite bastante sencillo, y se consideran así mismos como suertudos, a pesar de las terribles razones por las que tuvieron que salir huyendo de Colombia, se alegran de que las leyes antes no eran tan estrictas.

El procedimiento era bastante flexible no exigía muchos documentos, muchas pruebas, para bien o para mal del país, fue un procesos generoso para la población en necesidad de protección, la solicitudes fueron aprobadas casi en su totalidad sin importar tiempo de estancia en el país , benefició a personas ya radicadas en el país es una situación de” limbo legal” o como se mencionó antes “invisibles” y también a los recién llegados.

Esta modalidad de Registro ampliado se realizó en como una muestra de solidaridad con una visión humanística de protección, una iniciativa clave que se impulso bajo una encuesta que impulso en 2007 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para conocer básicamente las condiciones de vida, cuyos resultados indicaron que en el país habría 135 mil personas en esta condición.

El primer paso fue la selección del mecanismo de implementación de brigadas móviles con funcionarios de la dirección de refugio llegar a la frontera, posibilitando la la solicitud de refugio y obtención de visa en el mismo en el mismo día, sobre todo a quienes tenían inconvenientes para llegar a las oficinas ubicadas en ese entonces (Quito, Lago Agrio, y Cuenca)

El procedimiento básicamente incluía criterios específicos para la selección y aprobación de la condición de refugio: un reconocimiento individual con la elaboración de una ficha básica de datos personales y familiares, entrevista individual donde por supuesto se describían las causas del desplazamiento hacia Ecuador, con miras a generar un análisis de credibilidad por parte de un Comité de Elegibilidad para verificar si se podía aplicar el sistema de protección. Para todos esto se soportaban con organismos para legitimar transparencia y normalidad en el proceso. En definitiva, se llego a 28 mil reconocimientos de refugio de las casi mil personas que se esperaba registrar hasta marzo de 2010.

“Yo había escuchado durante un día de semana un carro que anunciaba que iban a darnos documentos de refugiados colombianos en el coliseo de Muisine. Al día siguiente me acerque al coliseo a ver que estaba pasando, algunas personas nos decían que era una mentira y que cuando todos estemos adentro la policía nos iba a llevar. Yo vi los carros de ACNUR y esto me dio confianza para aventurarme a ver de que se trataba todo eso del Registro Ampliado”

explica Carmen, una refugiada colombiana que durante 6 años había vivido indocumentada en Ecuador.

“Solo pude venir con dos de mis hijos y mi sobrino. No tenía dinero para pagar el pasaje de todos, mi esposa y el resto de mis hijos tuvieron que esperar tres semanas para poder reunir el dinero para llegar a Iago Agrio, la ciudad en la que se encontraba el Registro Ampliado” cuenta Alcivar, un afro-colombiano que residía ya 6 meses en Ecuador.

Así, son muchos los casos y que con la llegada del Registro Ampliado la esperanza de un nuevo comienzo volvió a nacer; cuando el refugiado llega al Ecuador, y a Quito en el caso de esta investigación, su vulnerabilidad aumenta aún más. Para resumir brevemente el argumento del resto del capítulo, la vulnerabilidad del refugiado se mantiene a niveles extremos por lo siguiente:

En muchos casos, la persona desplazada pierde sus documentos. Sin documentos existen pocas posibilidades de que se apruebe su solicitud de refugio en Ecuador. Si trae documentos, las posibilidades se mejoran, pero las dos terceras partes de los solicitantes no se aprueban o siguen esperando una respuesta definitiva; entonces, hay una gran posibilidad de que el refugiado con documentos colombianos todavía quede sin estatus legal de refugiado y con esto quedan en un limbo migratorio llamado ‘la zona gris’. Los que reciben estatus oficial no salen mucho mejor. Los refugiados reconocidos todavía son vulnerables, pero los refugiados no reconocidos son aun más vulnerables y nadie puede regresar a Colombia porque allá su vida está en peligro.

El desplazarse es el primer paso de este doloroso viaje del refugiado, doloroso porque con el decreto 1182 (antes del fallo de la corte constitucional) después de solicitar refugio en Ecuador es desconocido por su estado y en la mayoría de los caso, negado el status o cual de refugiado por parte del Estado ecuatoriano

En vista de la importancia del número de población colombiana en situación de refugio en el Ecuador, que representa más del 98% de los casos, se hace preciso entender la dinámica de la crisis humanitaria en ese país, con el fin de entender la dimensión del desplazamiento forzado de ciudadanos colombianos hacia el Ecuador.

En el presente capítulo se presentan experiencias concretas a base de entrevistas y va a tratar de las experiencias de las personas que han sido víctima se de violación de sus derechos humanos, de sus experiencias en Colombia por parte del conflicto armado y de su experiencia en el proceso de solicitud de refugio en el país, tanto como de registro ampliado como a partir del decreto 1182.

En el 2012 cuando ya regía en el país el decreto 1182 para la determinación de la condición de refugiados, tuve la oportunidad de trabajar como pasante en el departamento de refugio de la ciudad de Cuenca, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, razón por la cual me he motivado a realizar este trabajo.

En la oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana era común ver largas filas de personas esperando no solo realizar tramites de renovación de pasaportes, permisos de salida del país, etc. La mayoría de ellas se encontraban en situación de miedo, de temor, de persecución, no iban a solicitar un nuevo pasaporte o un cambio de nacionalidad, iban en busca de protección.

No se puede imaginar la dimensión del asunto, ni todo lo que conlleva que esas personas estén sentadas esperando a ser atendidas. En el departamento se realizan entrevistas con la presencia de un oficial, la mayor parte de las experiencias son tristes y fuertes, que es difícil ocultar las emociones, inclusive de los mismos funcionarios.

¿Cómo puede una responsabilidad tan grande caer sobre la percepción que tenga una persona; las preguntas tienden a ser directas, dirigiendo la atención hacia la decisión que el entrevistador desea que tome; exponen ideas dadas y puntos de vista determinados.

En la ciudad de Quito existe un equipo especializado y debidamente capacitado que se encarga del reconocimiento y la decisión de quien será admitido a trámite y quien no, basado en el informe que previamente un oficial realiza después de la entrevista, se puede decir que superficialmente la responsabilidad de admisión recae sobre esta persona porque al final del informe ya se sugiere una resolución. La subjetividad con la que se han llevado a cabo estos procesos; pone en tela de duda que tan eficiente es el sistema que se maneja y la posible apertura a un método más flexible.

A partir del decreto 1182 las filas dejaron de ser tan largas, los trámites menos complejos, pues muchas personas llegaban cuando su plazo de 15 días había vencido y eran inadmitidas a trámite automáticamente, y así también con la eliminación de la definición de refugiado de la declaración de Cartagena dejó en calidad de inadmitidos a muchos.

Durante el año 2012, de las 12.099 solicitudes de refugio recibidas por el MRREE, solo 1.577 fueron reconocidas por dicha entidad, debido en gran parte a los cambios políticos que ordenó el Decreto 1182 ese mismo año hasta septiembre de 2013, solamente 513 personas obtuvieron la condición de

refugiado en el país, evidenciando una reducción significativa en el número de casos de refugio reconocidos por el Estado ecuatoriano (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2008).

Las personas que presentaron una solicitud de asilo entre enero y septiembre de 2013 eran ciudadanos de 40 países, pero la gran parte, el 97.54%, eran colombianos. Se trata de personas que han huido de Colombia tanto por causa de la violencia generalizada que afecta a ese país como por la persecución sufrida de parte de los diferentes grupos armados activos en el territorio colombiano. La mayoría de los refugiados reconocidos residen en la provincia de Pichincha (capital administrativa: Quito, cantón Quito) y en Sucumbíos (capital administrativa: Nueva Loja, cantón Lago Agrio) (Iniciativa Cartagena + 30, 2014)

“Si bien es cierto muchos no han sido personalmente víctimas de maltratos, hay quien viene porque mataron a su vecino, o tiraron una bomba al lado de su casa, aunque a ellos directamente no les pasó nada. Huyen de la violencia, de la guerra”, revela Virginia Valencia, abogada de la Defensoría del Pueblo de San Lorenzo.

En Nariño comenta Juan, un colombiano Refugiado: “La violencia era cosa del día, “ahí mismo frente a la finca lo mataron a mi hermano, lo quemaron vivo, aunque quería ayudar, no podía, porque ahí mismo me metían un balazo”.

Con el nuevo decreto se necesita probar el tema de persecución individual, no puede solicitarlo una persona que solo quiera huir de la violencia.

Recientes investigaciones demuestran que la gran mayoría de los refugiados no tiene como expectativa el retorno a su país de origen (el 89% de la población encuestada en la frontera norte y el 84% en Quito y Guayaquil) (Benavides L. S., 2013)

Hay sin embargo quienes opinan que si se firma la paz en Colombia sería excelente, hay mucha gente que quiere retornar y no puede. Es muy difícil dejar su casa y su tierra y no poder regresar. Pero si se llega a la paz muchísima gente querría volver y recuperar su tierra, su casa y estar junto a su familia. Aunque hay muchos otros que decidirían quedarse", considera el responsable de la ONG. Por supuesto es importante mencionar que el proceso que acarrea una persona que ya ha sido admitida como "solicitante de refugio, es demorado y en muchos casos excesivamente demorados.

Existen personas que han esperado años por una respuesta, años en los que una persona irremediablemente habrá hecho una vida en el Ecuador; quizá uno de los trabajos más difíciles para los oficiales del departamento de refugio es tener que comunicar a personas que han estado viviendo años en el país, con trabajo, con hijos, con negocios, con paz y tranquilidad que lamentablemente no han sido aceptados como personas para tener condición de refugiado por parte del Ecuador, y que tiene un plazo de 15 días para regresar a Colombia.

Los plazos para recibir una respuesta continúan siendo largos. El no recibir una respuesta en un plazo determinado pone a las personas solicitantes en un limbo jurídico mientras sus casos están pendientes de resolución, lo que impide que se sientan protegidas y seguras con su estatus migratorio y continúen con su proyecto de vida.

Las personas que han tenido una respuesta negativa después de varios años deciden quedarse en el país en calidad de ilegales, porque si bien es cierto portando el carnet de solicitante de refugiado pueden gozar de todos los derechos que gozaría un ecuatoriano común, y de la noche a la mañana todos esos derechos les son arrebatados, lo que innegablemente acarrea un problema de seguridad ya que al no gozar más de los derechos legales,

muchos de los ahora “ invisibles” se involucran en actos delictivos por falta de trabajo, por falta de dinero, etc., a más de la discriminación, sobre todo hacia Los refugiados , y las dificultades de acceso a derechos y servicios “Uno como refugiado aquí en este país, nos dan el carnet, viene que después de un año, dos años le dan la visa. De igual manera, ni el carnet ni la visa no vale para nada aquí , porque si uno con visa o con carnet necesita un préstamo o necesita un empleo, no se lo dan. Entonces para nosotros debería también que, por ejemplo, estos documentos, sean como hagamos de cuenta una cédula (Benavides L. S., 2013).

Es muy difícil encontrar refugiados o testimonios de refugiados de otros países diferentes a Colombia; debido a que estadísticamente mas del 90 % de los refugiados son Colombianos, sin embargo un canal de televisión Ecuavisa ha conseguido entrevistar a quien por su seguridad llamaremos Amir; él abandonó Siria junto a su esposa hace 5 años huyendo de los conflictos y la violencia que han desgastado gran parte de su país.

“No hay la comida, no hay nada. Lo más importante para mí es la seguridad y yo estaba buscando un país seguro para mí y para mi familia”, dijo.

Llegó a Venezuela, donde nació su hija que ya cumplió 3 años, y hace varios meses decidió venir a Ecuador buscando protección internacional porque no puede regresar a Siria, en donde permanece gran parte su familia.

Mostró los documentos que entregó a la Cancillería ecuatoriana solicitando refugio y en los que le responden que su pedido fue negado. Ahora no sabe qué hacer.

“Pero yo tardé un poquito para pedir eso porque no sabía que había refugio”, contó. Añade que su familia quiere salir de allá, pero que tampoco puede hacerlo porque es muy difícil.

Él es uno de los miles de extranjeros que llegaron a Ecuador buscando refugio y aún no logran tenerlo.

### **3.1 Informes de admisibilidad de acuerdo al artículo 24, 25 y 26 y plazos**

El Ecuador con el decreto 1182 tiene tres criterios para categorizar las solicitudes negadas, criterios que se encuentran redactados el decreto 1182 en sus artículos 24, 25 y 26 y que posteriormente son redactados en el informe después de las respectiva entrevista individual, una persona puede ser in admitida a trámite por: infundada, abusiva e ilegítima.

#### **Informe de admisibilidad por plazo incumplimiento en plazos**

La ciudadana Laura Teviño, de nacionalidad Colombiana, con cédula de ciudadanía No. 52.808.085, con registro en la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana No 322-00138702, sin antecedentes penales, presenta en esta fecha, una solicitud de refugio ante esta dependencia. Una vez realizado el Registro y conformado el expediente, se procede a examinar la admisibilidad de la solicitud.

La peticionaria tiene una edad de 33 años, su estado civil es soltera, su nivel máximo de educación es de bachiller y en su país era ama de casa. En Colombia residía en Palmira, Valle del Cauca. De conformidad con su Tarjeta Andina, la ciudadana ingresó al país el 15 de mayo de 2013.

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 1182, del 30 de mayo de 2012 “Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado será presentada, dentro de plazo de 15 días posteriores al ingreso a territorio ecuatoriano, directamente por la persona interesada o por un representante debidamente autorizado, ante las siguientes autoridades (...) Las solicitudes que no reúnan estos requisitos no serán admitidas”. (Decreto 1182, 2012)

De tal forma el caso de la ciudadana colombiana TRIVIÑO SOLANO, Jessica Lorena, no cumple con el plazo establecido por ley para la admisibilidad del mismo.

No admitido a trámite

El solo hecho de huir a un país constituye, en sí, una estrategia de supervivencia, de salvaguarda de la propia vida y de los seres queridos cuando es amenazada su seguridad, libertad y tranquilidad. Tomemos en cuenta que la decisión de abandonar un país es una decisión extrema por la que optan miles de personas que se mueven a territorio ajeno al suyo, en este caso al Ecuador. Si bien es cierto que muchas de las personas manifiesta que en Ecuador si han encontrado mayor tranquilidad, sin embargo, aún hay un grupo que sigue siendo víctima de discriminación o que incluso aun sigue recibiendo amenazas de quien viene huyendo.

Eso en cuanto a los que de una u otra forma ya se han asentado en el Ecuador, pero para los recién llegados en los que los primeros días deben ser los más difíciles, sobre todo a partir del decreto 1182 que la presión del plazo es un factor importante, si no el más importante, las personas que se ven forzadas a salir de Colombia debido al conflicto interno de su país, personas que han sido víctima sede maltrato y extorsiones, de escenas de violencia de todo tipo, llegan a un punto de desesperación en donde un día deciden abandonar su casa, su familia, sus pertenencias, muchas de las veces solo con lo que llevan puesto, no tienen ni el tiempo ni la libertad para vender sus propiedades, para recaudar pruebas o documentos que certifiquen la razón por la que huyen, llegan al país así, con lo que llevan puesto, sin dinero y sin documentos, ¿ cómo probar entonces frente a las autoridades que su petición merece la pena se admitida?

## **Informe de Admisibilidad art 24**

**Artículo 24'''**.- La solicitud manifiestamente infundada es aquella que en su formulación presenta elementos completamente desvinculados con las definiciones de refugiado/a vigentes en el Ecuador. (Almeida)

El ciudadano, **Marco Vinicio**, de nacionalidad **Colombiana** con cédula de ciudadanía No.1.097.397.763, con registro en la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, No **322-00137845**, presenta con fecha 3 de julio de 2013, una solicitud de refugio ante esta dependencia. Una vez realizado el Registro y conformado el expediente, se procede a examinar la admisibilidad de la solicitud, en base a las declaraciones contenidas en la misma:

El ciudadano tiene una edad de 21 años, es soltero, su nivel máximo de educación es de técnico vocacional y en lo último en lo que se desempeñó es como trabajador en la construcción de un túnel. El último lugar en el que vivió en Colombia fue en Calarcá, Quindío, en el barrio Gaitán, por aproximadamente 6 años, anteriormente vivió en la vereda Alto de Oso, en Calarcá, Quindío. Al Ecuador ingresó el 22 de junio de 2013.

El ciudadano al explicar la motivación que tuvo para salir de Colombia, dio a conocer que lo hizo debido a que la situación económica estaba muy difícil, pues el ciudadano demuestra que cuando salió de la vereda Alto de Oso con su madre, abuelos y hermanos, lo hicieron debido a que fueron desplazados por los paramilitares, por el cobro de “vacunas” (extorsiones). Después de ello su situación familiar fue muy difícil, pues su padre no ayudaba a su madre y la misma inició una relación con un nuevo hombre que no les ayudaba, lo que causó que el ciudadano y sus abuelos se fueran a vivir a otra casa, por no estar de acuerdo con la nueva relación de su madre.

Su abuelo es un hombre enfermo y tiene que hacerse diálisis pasando un día y su abuela tiene problemas en la pierna. Por otra parte el ciudadano deja ver que los últimos 6 meses que estuvo en su país se quedó sin trabajo, entonces conversó con un amigo de crianza que estaba en este país y le contó su situación familiar y el hecho de que todo en Colombia estaba muy caro, entonces su amigo le recomendó que viniera hacia el Ecuador.

Es importante anotar, que después del desplazamiento que sufrió el ciudadano y su familia, hace aproximadamente 6 años, no volvieron a tener problemas con paramilitares y por otra parte, aunque el ciudadano demuestra que prestó servicio militar en el Instituto Nacional Penitenciario en Jamundí y que durante el tiempo de su servicio recibió amenazas, luego de que dejó su trabajo, hace aproximadamente dos años, no ha tenido inconveniente ni amenazas debido a sus labores desempeñadas como parte del ejército.

El presente caso cumple con el tiempo establecido por el artículo 27 del decreto 1182, pues el ciudadano solicitó refugio a los 11 días de haber ingresado a territorio ecuatoriano.

Ahora bien, conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967, no se encuentra en el relato un fundamento para el temor que la persona afirma sentir, considerando que si bien en el pasado él y su familia fueron víctimas de una persecución, esto ocurrió hace aproximadamente 6 años, por lo que no existe una amenaza que sea real ni actual. Por otra parte, después de haber dejado el ejército no tuvo inconveniente alguno que derive de su participación en tal institución. En su relato no se encuentran elementos de persecución real o potencial o la existencia de alguno de los motivos establecidos para el efecto por la Convención de Ginebra de 1951. Tampoco se detecta la existencia de desprotección estatal que justifique la necesidad del otorgamiento de una protección internacional.

De acuerdo a los elementos de información aportados por la ciudadana se encuentra con claridad que el mismo salió de su país principalmente **por motivos económicos**, tratándose de razones ajenas a aquellas que ameritan el reconocimiento de la condición de refugiado en el país. Adicionalmente se debe indicar que dichas circunstancias pueden ser resueltas bajo la jurisdicción y protección de su propio Estado.

El caso expuesto por el solicitante no presenta elementos que guarden relación alguna con las definiciones de refugiado vigentes en el Ecuador, pues si bien indica deseos de buena fe de acogerse a la protección internacional que el Ecuador le podría brindar como país de acogida, en ningún punto las razones por las que salió de su país están previstas en el Decreto 1182 y en la Convención de Ginebra de 1951, y por lo tanto no se evidencia necesidad alguna de protección internacional, configurándose una solicitud manifiestamente infundada, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1182, lo que a su vez daría paso a la inadmisión del caso, según el artículo 33 del mismo instrumento jurídico.

**No admitida a tramite.**

#### **Informe de Admisibilidad art 25**

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

El ciudadano **Ronald Eugenio**, de nacionalidad **colombiana** con cédula de ciudadanía No.**1.094.908.026**, con registro en la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración No **322-00137657**, presentó el 26 de junio una solicitud de refugio ante esta dependencia. Una vez realizado el registro y conformado el expediente, se procede a examinar la admisibilidad de la solicitud, en base a las declaraciones contenidas en la misma:

El solicitante tiene una edad de 23 años, su estado civil es unión de hecho, su nivel máximo de estudios es de Técnico Vocacional y el último tiempo que estuvo en Colombia se desempeñó como mensajero. Demuestra provenir de Armenia, Quindío, lugar en el que realizó prácticamente toda su vida; sin embargo, demuestra que hace dos años atrás vivió en Yumbo, Valle del Cauca, por poco tiempo. Al Ecuador ingresó el 16 de junio de 2013.

Al explicar la razón de su salida del país, el ciudadano deja ver que lo hizo por varias circunstancias las cuales se detallan a continuación:

- Muestra que sus problemas iniciaron antes de ir a vivir a Yumbo. Todo comenzó en Armenia, ciudad en la que trabajaba colocando vallas. En una ocasión mientras estaba colocando una valla salió un señor de una cafetería y le preguntó cuánto le pagaban por hacer eso y le propuso que trabajara con él, a lo cual el ciudadano se negó, entonces aquel hombre le comenzó a fumar cerca y el ciudadano se puso muy mal y se mareo, indica que cree que era escopolamina.
- Después del inconveniente con aquel hombre, a las dos horas de ello, el ciudadano recibió una llamada para que saliera de Armenia, Quindío y en la que le decían que ya sabía en qué bicicleta andaba, es así que el ciudadano ese mismo día se dirigió para Yumbo con su familia y cambió su tarjeta de celular.

- Después de lo que llegó a Yumbo, al día siguiente hubo una reunión de su familia, en una finca en Yumbo, por el barrio el Pedregal. Ese día el ciudadano estaba en la finca y salió a la puerta y entonces al frente de la puerta había un carro con vidrios polarizados. Los sujetos que estaban en el carro lo subieron en el mismo y lo acusaron de ser informante, aquellas personas lo llevaron para una cancha por el barrio las Américas, que es un barrio peligroso y lo empezaron a golpear e insistían preguntando que de dónde era. Después de ello los sujetos lo dejaron tirado y golpeado y el ciudadano llegó a otro parque, nuevamente llegaron los sujetos, lo montaron en un carro y nuevamente lo dejaron.
- A la semana de encontrarse en Yumbo, el ciudadano consiguió trabajó en un lugar de calzado y cuando regresaba de trabajar a su casa, había una oficina del ELN que quedaba en un garaje y tenía una bandera de aquella agrupación. Los sujetos que formaban parte de aquella oficina le cuestionaron por su identidad y en una ocasión le fueron a dejar en su casa y fue así que llegaron a conocer en dónde vivía. A partir de ello, cuando salía de trabajar se encontraba con aquellos sujetos hasta que en una ocasión lo subieron en una camioneta y le preguntaron si quería trabajar con ellos como el ciudadano se negó le dieron 15 días para que lo pensara y le advirtieron que ya sabían dónde vivía, ya lo amenazaron, razón por la que se trasladó con su pareja a vivir para el barrio de Yeras.
- Después de que se cambiaron de casa, ellos llamaban al celular de su mujer, lo extraño es que cuando llamaban salía como número de llamada el mismo número de su esposa, ellos preguntaban por el ciudadano y le decían que ellos sabían en donde estaba y que a ellos no se les escapa ninguna persona.
- Al ver lo que estaba ocurriendo el ciudadano resolvió volver para Armenia y su esposa e hija se quedaron en Cali donde una tía. En Armenia continuó viviendo por dos años, mientras su pareja estaba en

Cali; sin embargo su pareja seguía recibiendo llamadas, razón por la que resolvió salir de Colombia.

- Finalmente el ciudadano deja ver que también salió porque fue testigo de cómo un joven del barrio, que fue criado con él, mató a un señor, lo que causó que la familia de aquel muchacho lo amenazara.

Ahora bien, es importante decir que el ciudadano demuestra que durante los últimos dos años, aparte de las llamadas que su esposa recibía en Cali, no tuvo problema alguno con la agrupación del ELN, por otra parte demuestra que si bien tuvo un problema con la familia de un sicario esto responde a problemas con la delincuencia común.

Resulta contradictorio que si a él ya no lo estaban llamando, su esposa, quien sí recibía las llamadas amenazantes, continué en el mismo lugar por dos años. Esto además demuestra que no se trata de una amenaza real.

Conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967, no se encuentra en el relato un fundamento para el temor que la persona afirma sentir, considerando que durante los dos últimos años no tuvo problemas con las personas que le perseguían en Yumbo y que aparentemente eran guerrilleros del ELN. Por otra parte no se encuentran elementos de persecución real o potencial o la existencia de alguno de los motivos establecidos para el efecto por la Convención de Ginebra de 1951. Tampoco se detecta la existencia de desprotección estatal que justifique la necesidad del otorgamiento de una protección internacional.

De acuerdo a los elementos de información aportados por el ciudadano se encuentra con claridad que éste salió de su país por **problema con la delincuencia común**, tratándose de razones ajenas a aquellas que ameritan el reconocimiento de la condición de refugiado en el país. Se debe indicar que dichas circunstancias pueden ser resueltas bajo la jurisdicción y protección de su propio Estado.

Adicionalmente se debe decir que el relato del ciudadano resulta inverosímil pues es sumamente extraño que la guerrilla del ELN haya tenido una oficina en Yumbo y que ésta funcione en un local abierto al público, esto contradice a hechos de conocimiento público, considerando que no hay información que compruebe la presencia de mencionada guerrilla en Yumbo, Valle del Cauca.

También llamó la atención que un sujeto hay inalado escopolamina, sin que a éste le ocurriera algo, y que lo hayan llamado indicando que ya sabían en qué bicicleta andaba.

El caso expuesto por la solicitante no presenta elementos que guarden relación alguna con las definiciones de refugiado vigentes en el Ecuador, pues si bien indica deseos de acogerse a la protección internacional que el Ecuador le podría brindar como país de acogida, en ningún punto las razones por las que salió de su país están previstas en el Decreto 1182 y la Convención de Ginebra de 1951, y por lo tanto no se evidencia necesidad alguna de protección internacional configurándose una solicitud manifiestamente infundada, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1182. Por otra parte, al narrar hechos que resultan inverosímiles se configura también una solicitud abusiva de conformidad con el artículo 25 del mismo decreto lo que al igual que en la solicitud infundada daría paso a la inadmisión del caso, como lo establece el artículo 33 del mismo instrumento jurídico.

**No admitida a trámite.**

#### **Artículo 26.- Las solicitudes ilegítimas**

Son las presentadas por personas de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido delitos, en territorio ecuatoriano, de las características de las que ameritan la exclusión establecida en el artículo 10, no admitirán a trámite por considerarse atentatorias a la seguridad o al orden público. (Almeida)

La solicitud infundada hace referencia que la solicitud no tiene los elementos sobre la definición de refugiado o son completamente desvinculados a la definición de refugiado, es decir su motivación para salir del país han sido de tipo económico, por enfermedad, o si fue víctima de opresión por parte de paramilitares por ejemplo, ya no lo es al momento, para esto valga la pena recalcar que el decreto se fija en la definición que se dispone la convención de 1951 y el protocolo de 1967 explicados en capítulos anteriores, en donde si no se considera el fundado temor de persecución es motivo para negar la solicitud y admisión a trámite.

El conflicto armado en Colombia ha obligado a muchas personas que incluso sin ser víctimas por si misma, se le hace imposible vivir en un ambiente donde la violencia es pan de cada día, donde matan a vecinos familia, donde siempre tienen que estar con los ojos abiertos, y buscan un mejor ambiente, un ambiente de paz y tranquilas que es un derecho que el estado colombiano lamentablemente no les puede garantizar.

Es importante mencionar en este criterio que si el informe por parte del oficial califica como solicitud infundada, se declara su inadmisión sin que para que ellos se necesario resolución por parte de la comisión. En otras palabras la decisión la tomará la persona que realizó el informe, bajo su criterio.

Las solicitudes abusiva por su parte son aquellas solicitudes que en la declaración no se muestran certeras o sus declaraciones son inverosímiles o dicho de otra forma el oficial considera que las declaraciones no tienen coherencia o no coinciden, demasiadas contradicciones, etc.,

Una vez redactado el informe la solicitud pasa a manos de la comisión de refugio hacerse cargo del estudio y el respectivo trámite y estudio. Será en base a la entrevista enviada y al informe realizado por el oficial que la comisión

de refugio tomara la decisión de aprobar o negar la condición de refugiado, mientras tanto se emite un carnet de solicitante de refugio, para que el solicitante pueda circular libremente por territorio ecuatoriano y tenga acceso a todos los derechos.

Mientras las solicitudes ilegítimas son aquellas que son presentadas por personas que han cometido algún acto delictivo dentro o fuera del territorio ecuatoriano, por considerarlas atentatorias a la seguridad y al orden público.

Luis Xavier Solis Licenciado en Ciencias Políticas y abogado, activista de Derechos Humanos cuyo trabajo es proteger y defender a algunas de las personas mas vulnerables y olvidadas del mundo, refugiados que han huido de la guerra civil colombiana y mas lugares en busca de Asilo especialmente en la Amazonia Ecuatoriana colaboro con una entrevista con “Chekhovs Klashnikov/ Citizen Journalism Strikes Back”

**Chekhov:** ¿Puedes explicarnos tu trabajo, la organización en donde trabajas, y que te especializas?

**Luis Xavier Solis:** Trabajo en dos áreas de un proyecto con ACNUR, el primero en asesoría y defensa de personas con necesidad de protección internacional, en este caso especialmente de refugiados Colombianos que son la mayoría de personas que necesitan protección internacional por el conflicto interno Colombiano y segundo en asesoría y defensa de casos donde se hayan violado los derechos humanos, los últimos casos que hemos tenido contra violaciones de derechos humanos por parte de la policía.

**Chekhov:** ¿Qué son los estadísticos, pues el numero de colombianos refugiados que están viviendo en Ecuador y especialmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana?

**Luis Xavier Solis:** Bueno, en Ecuador hay alrededor de 56.000 refugiados de los cuales el 90% son de nacionalidad Colombiana! Las otras nacionalidades, existen como palestinos, haitianos, españoles, cubanos, etc.

**Chekhob:** ¿Y cómo el gobierno Ecuatoriano trata a los refugiados colombianos en comparación de refugiados de otras nacionalidades?

**Luis Xavier Solis:** Bueno, hay que recordar que la mayor parte de los refugiados colombianos fue reconocida en Ecuador con el REGISTRO AMPLIADO EN 2009-2010, luego del bombardeo a Angostura. Hasta el 2012 la legislación ecuatoriana era menos rigurosa como la es desde la expedición de decreto 1182 de 30 de mayo de 2012 donde restringe mucho el acceso al refugio.

Ha escuchado en diferentes espacios del gobierno de que los refugiados son un gasto para el país principalmente los colombianos que son mayoría sin embargo; no se ha tenido en cuenta el aporte que han realizado a la economía ecuatoriana con su fuerza de trabajo y microempresas en general el gobierno con la expedición de este decreto restringió mucho el acceso al derecho al refugio, tanto que del 100% de solicitudes de refugio apenas 4% son aceptadas cuando ante del decreto se aceptaban cerca del 60%.

**Chekhob:** ¿y son refugiados legítimos que están rechazando ahora?

**Luis Xavier Solis:** en su mayoría si, las personas tienen elementos de refugio además con tan bajos porcentajes casi todos quedan fuera.

**Chekhob:** ¿y qué pasa si rechazan el asilo de uno, tienen que volver a Colombia?

**Luis Xavier Solis:** ese es el problema, en muchos casos cuando hay elementos de refugio, necesidad de protección internacional, no pueden volver.

Se supone que una persona refugiada es aquella a quien su país de origen no la protege o no quiere que la proteja, por lo tanto si se acerca a solicitar refugio en otro país es por la necesidad de protección, ya sea que un grupo armado regular o irregular, la persiga, la amenaza, teme por su vida por sus expresiones políticas, sociales raciales etc.

En muchos casos hemos visto que la gente permanece en Ecuador de manera indocumentada lo que le coloca en una situación de vulneración, puede ser explotada laboralmente, sexualmente.

Esto debido a que el actual decreto del gobierno (1182) dejó fuera de sus numerales del derecho de poder reconocer a personas víctimas de violencia generalizada que lo tenía la ley anterior y fue una declaración de Cartagena, pero ya no está contemplado en la legislación Ecuatoriana que era parte de la ley y por tanto se debía aplicar.

La entrevista otorgada por Luis Xavier es bastante precisa, y concluye con un total desacuerdo frente al decreto 1182, el y la mayoría de los defensores de los derechos humanos coinciden en esta opinión.

Por otro lado Jhon Friedrich, representante en Ecuador de la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los refugiados (ACNUR) destaca que la constitución ecuatoriana es una de las que más garantizan los derechos humanos, pero lamenta que el Decreto 1182 impida que se respeten estos derechos a cabalidad.

A Pablo Zapata de Acnur Ecuador por otro lado le parece que es absurdo pensar que una persona que huye de la guerra en Colombia y llega al Ecuador pueda en 15 días tramitar su pedido de asilo; pensando por supuesto en que muchos de los solicitantes no tienen un centavo y primero buscan donde quedarse, así también, es importante mencionar que la mayoría de las personas son de escasos recursos como poca información y el desconocimiento de muchos solicitantes sobre esta nueva disposición y sobre los plazos por lo que cuando se acercan a las oficinas ya ha transcurrido su tiempo para poder tramitar refugio.

Bajo estos comentarios y muchas opiniones, pedidos y finalmente una demanda de inconstitucionalidad que se menciona en el capítulo anterior que ventajosamente terminó con una sentencia a favor de los derechos humanos, en el cual se logró modificar algunas de las disposiciones del decreto, entre estas el tema de plazos y el no tomar como fundamental la declaración de Cartagena.

### **3.2 Acuerdo de Paz En Colombia y el impacto en la población refugiada.**

Desde el 2012, el gobierno colombiano ha participado en las conversaciones de paz con el grupo de guerrilla mas grande del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), En medio de un conflicto que duro 50 años, razón principal de la movilización de miles de colombianos a Ecuador.

Si bien es cierto es una alegría para toda Latinoamérica y el resto del mundo en general la firma del acuerdo de paz, misma que de tener una respuesta favorable habría tenido posiblemente un efecto entre la población refugiada, este acuerdo de Paz firmado el 28 de septiembre del presente año prometía una solución para los desplazados con la apertura y la petición del gobierno colombiano hacia los desplazados para repatriarse; sin embargo el pueblo Colombiano mediante un plebiscito, ha manifestado que No al acuerdo de paz

el pasado 2 de Octubre del presente año, así lo informaron las autoridades colombianas “con el 99,98% de las mesas de votación escrutadas en el plebiscito convocado por el gobierno para refrendar el acuerdo con las FARC, las autoridades indican que el 50,2% de los votantes hasta ahora contabilizados optaron por el No, mientras que el 49,7% lo hicieron por el Sí”

La pregunta es que tanto afectará esta respuesta para los refugiados, y lo cierto es que Según la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ecuador existen 54.000 colombianos refugiados registrados aproximadamente y la mayoría de ellos provienen de Nariño, Putumayo, Valle del Cauca. De esta población solo el 36% nombra a las FARC como su persecutor, el 22% nombra al ELN y solo un pequeño porcentaje a la fuerza pública. El resto de responsables por la movilización son grupos que no son parte del proceso de paz sino son grupos aislados del proceso.

Nos deja para concluir que muchos de los refugiados han sido perseguidos por grupos paramilitares independientes, debido a esto poco afectará el acuerdo de paz, ya que los grupos paramilitares independientes seguirán operando por lo que no es una garantía de paz y cero violencia el acuerdo de paz con las FARC, lo que indica que seguirán existiendo personas con un fundado temor de persecución y con ello solicitantes de refugio,

Por otro lado uno de los objetivos del acuerdo de paz es que la población desplazada pueda reintegrarse a la sociedad colombiana, sin embargo tomemos en cuenta que existen muchos factores decisivos para los refugiados en el momento que consideren la posibilidad de reintegrarse, entre ellos, personas que ya están asentadas en territorio ecuatoriano con empleo, familias, vivienda y demás beneficios que el gobierno ecuatoriano les ha otorgado.

Hay quienes llegaron al país a inicios del conflicto en calidad de refugiados y que actualmente ya son ciudadanos ecuatorianos que lograron establecerse en el Ecuador y que difícilmente tomaran la decisión de regresar.

"Estoy muy triste porque anhelaba la paz. Allá está mi familia, mi gente. No pude votar pero hubiese votado por el Sí. Pero yo no regreso a Colombia así se dé la paz", le dice una refugiada a BBC Mundo, después de saberse que el no se impuso en el plebiscito de este domingo sobre los acuerdos de paz. Comenta Susana en una entrevista realizada por la BBC.

La razón que esgrime a todos lo que no regresarían aun el acuerdo de paz hubiera tenido éxito, es básicamente el recuerdo del dolor vivido, las secuelas y el trauma que la expulsó de su tierra años atrás y por supuesto la falta de un proyecto de reintegración que garantice los derechos que un día fueron violentados en su país.

Así mismo muchos de los refugiados colombianos han manifestado que se sienten presionados por parte de la población ecuatoriana, que les preguntan si van a regresar a Colombia por lo que mencionan que hubieran votado por el no porque tienen miedo de que si ya es difícil su situación en Ecuador que se les cierre más las puertas con el pretexto de que ya no hay razón para estar en Ecuador si en Colombia ya no hay guerra.

"Para mí ha sido súper duro por tres situaciones: negra, colombiana y sin trabajo. Te ven y te cierran las puertas", Y esas puertas, con las posibilidades de la paz, se cerrarían más rápido. dijo Carmen, que lleva 14 años en este país y a la que se le ha negado la condición de refugiada.

Sin embargo, habrá quienes decidan regresar, si las garantías y las posibilidades de reinsertarse en la sociedad prometan un mejor estilo de vida, una vida sin temor donde se sientan en tranquilidad, este trabajo por parte del

gobierno colombiano para poder contar con miles de colombianos que pueden ser un aporte para el desarrollo de Colombia, pero Según una encuesta realizada en 2015 por la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) de Naciones Unidas en el Ecuador, casi el 90% de los colombianos en el país manifestó que no quería volver a su país de origen, sólo cuatro familias pidieron formalmente retornar ese año y sólo dos lo han solicitado en lo que va de 2016.

## Conclusiones

A pesar de que Ecuador cuenta con el marco normativo más amplio de la región en materia de refugio, y que Ecuador sigue siendo uno de los países con mayor número de refugiados, no podemos negar que es un sistema frágil, que las políticas públicas en materia de refugio son muy cambiantes, que pueden ser modificadas o abolidas en cualquier momento.

El tema de refugio es quizás uno de los temas más delicados en materia de derechos humanos, y uno de los menos estáticos en cuanto a sus normativas, Ecuador ha pasado por varios cambios, decretos, planes, estrategias; el último cambio que rige desde el año 2012 (decreto 1182) tampoco pudo mantenerse y tuvo algunas modificaciones tras algunas demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la corte constitucional.

Este Decreto ha sido criticado y a raíz del cual ha reducido significativamente el ingreso de solicitudes de refugio en el país, por sus limitaciones hacia los solicitantes, limitaciones que se plantearon justificando que el ingreso descontrolado de inmigrantes causa inestabilidad tanto económica como social; aumento de delincuencia; generan un gasto que bien podría ser destinado a los ciudadanos legalmente ecuatorianos; desde el supuesto que otorgar refugio es un acto de solidaridad la contradicción es evidente si esperamos algo a cambio.

El ingreso de refugiados en calidad de refugiados, es un aporte en la economía del país, porque por mucho o poco beneficios que ellos puedan percibir por parte del gobierno ecuatoriano lo que el estado lo considera como un gasto publico, de cierta manera puede verse compensado, ya que según estudio realizado por el antropólogo Jaquez Ramirez, indica que del año 2000 al 2009, la cifra de ecuatorianos saliendo del país es mayor a los migrantes que ingresan al Ecuador, por lo que esa fuerza laboral saliente se compensa con

los colombianos que ingresan, esto, debido a que los refugiados que portan el carnet obtienen derechos pero también las mismas obligaciones que las tendría un ciudadano ecuatoriano.

A pesar de que Ecuador ha sido desde siempre un país proveedor de asilo y refugio, cada vez son más las cláusulas y decretos que lo niegan. Juristas especializados en derechos humanos, así como los mismos representantes de ACNUR, se han pronunciado sobre las falencias que ellos perciben en torno al estatuto de refugio.

El Ecuador está alejándose cada vez más de recibir personas que sienten un fundado temor en sus países de origen y con ello, de ser un país garantista del bienestar de las personas del país vecino que han sido atacadas, amedrentadas o que han tenido que abandonar sus países por motivos de guerra y conflictos internos.

Sin embargo es rescatable que a pesar de toda la inestabilidad en las políticas públicas en materia de refugio, después de las luchas, opiniones y finalmente demandas de inconstitucionalidad hacia la última política (decreto 1182), este tema fue tomando interés, hasta que un fallo a favor por parte de la Corte Constitucional determinó modificar algunos de los términos dispuestos en la ley por vulneración de derechos. La Sentencia de la Corte Constitucional marca un hito en la protección y exigibilidad de los derechos de las personas refugiadas en el Ecuador. La presentación de las acciones de inconstitucionalidad es una demostración exitosa de un estructurado esfuerzo llevado a cabo tanto por Asylum Access y la Universidad San Francisco de Quito, y que implicó el apoyo de otras instituciones nacionales e internacionales.

## **Recomendaciones**

El Ecuador es parte, desde hace varias décadas, de algunos instrumentos internacionales sobre protección a refugiados, derecho humanitario y derechos humanos. En virtud de los compromisos internacionales asumidos, con apoyo de la cooperación internacional, ha creado su propio marco normativo interno de protección a refugiados. Sin embargo, los permanentes cambios en nuestras políticas públicas ha desnudado una serie de falencias y limitaciones del sistema de protección a refugiados en el Ecuador, tanto en lo normativo como en la práctica misma del sistema.

Respecto al marco normativo, en primer lugar, el hecho de que el principal instrumento nacional para la protección a refugiados sea un decreto muestra la debilidad del sistema de protección, pues, decreto es la voluntad política del ejecutivo y los derechos no pueden sujetarse a una normativa tan susceptible, el régimen de los refugiados debe tener garantías/ principios mínimos recogidos en la constitución desarrollado en normativa secundaria – ley orgánica.

Considerando estas deficiencias del marco normativo de protección, resulta trascendental la elaboración de un nuevo instrumento legal que tenga carácter de Ley Orgánica en el cual se integren todos los aspectos relacionados con el refugio.

En primer lugar, es un sistema fragmentado, pues está formado por una serie de leyes y normas de migración, extranjería, entre otras, que, en muchos casos, resultan contradictorias con los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de protección a refugiados; en el año 2005 ya se dio el primer intento con una presentación de proyecto de ley pero quedó archivado en este tiempo el Congreso Nacional, es importante la elaboración de esta

normativa para evitar que las políticas sean tratadas según la visión, y los intereses de los gobiernos de turno.

En segundo lugar, para el reconocimiento de la calidad de refugiados existen una serie de factores en cada una de las fases del proceso que limitan su operatividad, entre estos, la falta de mas oficinas para que los refugiados acudan a presentar sus solicitudes, esto, limita a los recién llegados a realizar a tiempo sus tramites e informarse de lo que necesitan.

La falta de conocimiento y de información sobre los procedimientos e instituciones que trabajan el tema de refugio en el Ecuador, lleva a que las personas interesadas en solicitar refugio no conozcan ante quien deben acudir, que documentos deben presentar y que institución es la que finalmente les otorgara asilo. Por lo que es recomendable manejar este tema con una campaña que brinde explícitamente la información para beneficio de los solicitantes a fin de lograr que tanto la población refugiada como la población receptora de refugiados entren en una relación en la que se dejen de lado las practicas estigmatizantes y discriminatorias y se de paso a una cultura de solidaridad. Estos procesos deben alcanzar tanto a las autoridades políticas, fuerzas armadas, policía nacional, instituciones privadas, medios de comunicación y a la sociedad en general.

El acuerdo de paz presentado recientemente si bien es cierto abre una puerta de esperanza para los refugiados; sin embargo, independientemente de que Colombia asuma su responsabilidad, Ecuador debe mantener su política de apertura para la recepción de la población refugiada, tratando el tema desde una perspectiva humanitaria y de respeto por los derechos humanos por encima de las visiones de la soberanía estatal y seguridad nacional.

Finalmente no se puede dejar de mencionar como una recomendación obligatoria para todos y cada uno de nosotros, tener tolerancia y aceptación a las diferentes culturas, y sobre todo y muy relevante recordar el fallo de la Corte Constitucional a favor de los refugiados sobre el decreto 1182, como ejemplo de que la lucha y la perseverancia no siempre se archiva, que cuando se trata de la defensa de los derechos y sobre todo de los derechos humanos, ninguna lucha sobra, no podemos ser neutrales en situaciones de injusticia, de ser así, habremos escogido estar del lado del opresor.

## Bibliografía

- ACNUR. (1979). *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: ACNUR.
- Alarcón, M. B. (2012). *Movilidad humana e integración social en Ecuador de acuerdo al "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013"*. INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES.
- Almeida, A. D. (s.f.). *Tesis Pontificia Universidad Católica*. informativo, Guayaquil.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana. (1992). *Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. San Jose: Universidad Iberoamericana.
- Arcentales, J. (2012). *PRONUNCIAMIENTO FRENTE A NUEVO DECRETO QUE REGULA EL DERECHO AL RECONOMIENTO DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN EL ECUADOR*. Obtenido de coalicion por las migraciones y el refugio:  
<https://movilidadhumana.files.wordpress.com/2012/06/pronunciamiento-decreto1182-copia.pdf>
- Benavides, L. S. (2013). *Expectativas de futuro de la poblacion colombiana refugiada*. informativo, Quito.
- Benavides, P. L. (2011). *Refugio, nacionalidad y lastrabas ocultas en el sistema humanitario*. Quito, Ecuador: Flacso.
- Constitucion de la Republica del Ecuador. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. En A. N. Ecuador. Montecristi.
- Correa, R. (2012). *Decreto 1182*. informativo, Quito.
- D'Estefano, M. Á. (1985). *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*. En M. Á. D'Estefano, *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo* (pág. 877). La Habana: Universidad de La Habana, Facultad de Derecho.
- El fin del paraiso del Refugio*. (25 de 04 de 2013). Recuperado el 03 de 07 de 2016, de Ecuador en Vivo: <http://www.ecuadorenvivo.com/reportajes/27-/981-el-fin-del-paraiso-del-refugio.html#.WBAr6uF97m0>
- HUMANITARIO, S. D. (2004). *International Committee of the Red Cross*. Recuperado el 04 de 04 de 2016, de International Committee of the Red Cros:  
<https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>
- Iniciativa Cartagena + 30. (2014). *La proteccion internacional y la efectiva integracion: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimendiones actuales del asilo y apatridia en America latina y el Caribe*. informativo.
- Jaramillo, A. Z. (2013). *En busca de Refugio*. 3.
- Lasimba, R. (2013). *La política de inmigración en el gobierno de Rafael Correa entre el deber ser y el ser*. En R. L. Loachamin, *La política de inmigración en el*

- gobierno de Rafael Correa entre el deber ser y el ser* (pág. 17). Quito: Corporacion Editora Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2008). Recuperado el 06 de 04 de 2016, de <http://www.cancilleria.gob.ec/>
- Mirabet, N. C. (2005). El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas . En N. C. Mirabet, *El Derecho Internacional ante las Migraciones Forzadas* (pág. 20). lleida: Universidad de Lleida.
- Oña, H. (2013). *ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS DENTRO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR*. Guayquil: Instituto Superior de Postgrado en Ciencias Internacionales.
- Rivera, F. (2007). Migracion Forzada de Colombianos - Colombia, Ecuador, Canada. En F. Rivera, *Migracion Forzada de Colombianos - Colombia, Ecuador, Cana* (pág. 26). Medellin, Colombia: CORPORACIÓN REGIÓN.
- SÁnchez, M. G. (2013). *ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN EL ECUADOR, SUS IMPLICACIONES EN EL PERIODO DEL 2007 HASTA EL 2011*. Quito: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA ESCUELA MULTILINGUE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES.
- Schussler, S. (2008). *Entre sospecha y ciudadanía: Refugiados colombianos en Quito*. Flacso - Maestría en Relaciones Internacionales Convocatoria 2006-2008. Quito: Flacso.
- Sciencespo. (s.f.). *Sciencespo*. Recuperado el 08 de 03 de 2016, de <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Derecho%20humanitario.pdf>
- triadade, A. A. (1997). *Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: aproximaciones y convergencias*. Recuperado el 02 de 2016, de [Revistaei.uchile: http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15126/29127](http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15126/29127)
- Universidad San Francisco de Quito. (2013). *Accion de inconstitucionalidad del decreto 1182*. informativo.
- Urbidia, D. (2012). *La inconstitucionalidad parcial del Decreto 1182 sobre el derecho a solicitar refugio en el Ecuador: Análisis y efectos*. Universida San Francisco de Quito. Quito: usfq.



## GUIA PARA LA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA DENUNCIA/PROTOCOLO DE TRABAJO DE TITULACIÓN

### “Proyecto de Investigación”

#### 1. DATOS GENERALES

##### 1.1 Nombre del estudiante:

<b>Apellidos y nombres</b>	CALLE ALVAREZ ANA MARINA
<b>Código</b>	UA062003
<b>Teléfono convencional</b>	2854634
<b>Teléfono celular</b>	0996361146
<b>Correo electrónico</b>	annmar0100@hotmail.com

##### 1.2 Director y tribunal sugerido

<b>Profesor</b>	<b>Nombre</b>	<b>Teléfono/celular</b>	<b>Correo electrónico</b>
Director	Dr. Esteban Segarra C		
Tribunal 1			
Tribunal 2			

##### 1.3 Aprobación:

<b>Aprobación</b>	<b>Fecha</b>
Junta Académica	
Consejo de Facultad	

**1.4 Línea de Investigación de la carrera:** señala la línea (declarada por la carrera), en la que se enmarca la investigación. Marque con una X la subdisciplina y el tipo de trabajo.

DISCIPLINA	SUBDISCIPLINA	
Demografía geográfica 5203	Movilidad y migraciones internacionales 5203.02	x
Actividad económica 5304	Comercio exterior 5304.04	
Teoría económica 5307	Teoría del comercio internacional 5307.12	
Economía general 5308	Integración económica 5308.02	
Economía internacional 5310	Operaciones comerciales internacionales 5310.04	
	Financiación internacional 5310.06	
	Inversión exterior 5310.07	
	Relaciones comerciales internacionales 5310.09	
Relaciones internacionales 5901	Cooperación internacional 5901.01	
	Organizaciones internacionales 5901.02	
	Política internacional 5901.03	
	Tratados y acuerdos internacionales 5901.04	x
	Problemas de las relaciones internacionales 5901.05	x
Ciencias políticas 5902	Política exterior 5902.09	

Tipo de

investigación:

Investigación:	
Formativa	x
Científica	

**1.5 Área de estudio:** Guiarse por las materias que engloba el trabajo.

Área de estudio	Derecho de los tratados, Derecho Internacional Público, Economía Internacional, Relaciones Internacionales.
-----------------	---

**1.6 Título propuesto:**

“Análisis de las Políticas públicas del Ecuador en relación a la determinación de la condición de refugiados”

**1.7 Estado del proyecto.** Puede cumplir con más de una especificación. Marque con una x.

<b>Estado del Proyecto</b>	
Nuevo	
Continuación	
Integrador	
Interdisciplinario	X
Multidisciplinario	

## **2. CONTENIDO**

### **2.1 Motivación y propósito:**

Es responsabilidad de los Estados proteger a sus ciudadanos; sin embargo cuando a los gobiernos no lo hacen ya sea porque se les dificulta, porque no desean o no pueden, las personas pueden sufrir violaciones a derechos, viéndose obligadas a abandonar sus hogares, incluso a veces a su familia, y buscar protección en otro país. Puesto que, por definición, el gobierno de su país de origen ya no puede proteger los derechos fundamentales de los refugiados, la comunidad internacional interviene para velar por que esos derechos sean respetados.

Razón por la cual se establecen un sin número de normas e instrumentos internacionales a favor de los refugiados entre estos el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los cuatro Convenios de Ginebra (1949) sobre el derecho internacional humanitario, así como una multitud de tratados y declaraciones internacionales y regionales, vinculantes y no vinculantes, que abordan específicamente las necesidades de los refugiados

### **2.2 Problemática:**

Ecuador ha sido considerado como uno de los países modelo a seguir en el tema de refugio, sin embargo muchos han sido los cambios presentados en los últimos años con el decreto (1182) mucho ha sido criticado este nombramiento; pues dicha normativa no se ajusta a lo dispuesto en la constitución y a los tratados internacionales sobre temas de movilidad humana, y va en contra de algunas disposiciones sobre derechos humanos. El país tiene razones para limitar la aprobación de solicitudes de refugio, pero esto acarrea incongruencias con respecto la normativa interna del país lo que deja en entredicho el nombramiento del Ecuador de ejemplo mundial de refugio internacional; sin embargo sigue otorgando refugio a bastantes ciudadanos y continúa siendo referente mundial.

**2.3 Pregunta de investigación:** ¿Cuál ha sido la evolución de políticas públicas en relación a la determinación de la condición de refugiados colombianos?

### **2.4 Resumen:**

Este trabajo de titulación pretende realizar una comparación lo ocurrido registro ampliado (elemento clave del Ecuador en materia de refugio cuyo período de duración fue de marzo 2009 a marzo 2010 y que reconoció a casi treinta mil personas colombianas en calidad de refugiados) y los cambios a partir del nuevo

decreto ejecutivo 1182 firmado en 2012 y la situación actual. Se realizará una investigación cualitativa con métodos de trabajo de escritorio. El trabajo se organizará de tal manera que se exprese en el primer capítulo un poco del derecho Internacional De refugio y derechos humanos para bajar a la parte del contexto de estudio que será una breve referencia de la historia de refugio en el Ecuador luego; a través de otro capítulo se tratará sobre la política de registro ampliado y la política a partir del 2012 y el nuevo decreto y el tercer capítulo se basará en testimonios que nos cuenten como fue la Experiencia de solicitar refugio.

## **2.5 Estado del Arte y marco teórico:**

La migración forzada es de interés para las relaciones internacionales a Ecuador. La responsabilidad del Estado ecuatoriano en la atención a los refugiados es innegable pues es parte de la Comunidad Internacional y miembro de la ONU, es el país vecino involucrado en el Conflicto colombiano, (como principal solicitante de refugio) y es un Estado que ha suscrito compromisos internacionales en el tema de refugio y Derechos Humanos.

La masificación del refugio en el país ha generado la asignación de la oficina del ACNUR en el Ecuador, la designación de un mayor número de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y la movilización de instituciones de la sociedad civil; sin embargo la llegada permanente de colombianos, en situación de refugio, origina una presión la población ecuatoriana y el gasto por tomar responsabilidad sobre ellos también es considerable, razón por la cual algunos han sido los cambios en Ecuador en los últimos años sobre los procesos para admisión de refugiados.

La normativa de registro ampliado que recibió al mayor número de refugiados colombianos y posteriormente el estado ecuatoriano en su calidad de estado soberano, consideró pertinente la emisión de un nuevo decreto que se encargue de regular el reconocimiento del estatuto de refugiado en el país, un reglamento que de alguna manera limite la extensa cantidad de inmigrantes con calidad de refugiados en el Ecuador. El decreto ejecutivo que intentó bajo nuevas políticas el ingreso y acceso a participar como refugiado son los más recientes y representativos cambios; el presente trabajo pretende hacer una comparación entre estos dos y la situación actual de los que se encuentra a en calidad de refugiados y solicitantes de refugio.

**2.6 Objetivo general:** Analizar y comparar lo ocurrido en registro ampliado, los cambios a partir del nuevo decreto 1182.

## **2.7 Objetivos específicos:**

- Conocer la evolución de las políticas públicas en Ecuador en tema de Refugio
- Analizar el impacto en la situación de los refugiados a partir de los cambios en políticas públicas desde la normativa de registro ampliado. (2009-2015)
- Obtener y comparar testimonios de refugiados bajo diferente normativa.
- Investigar si Ecuador sigue siendo país referente en materia de refugio (comparación con otros países)

## **2.8 Metodología:**

El método a utilizarse para el desarrollo de la investigación es cualitativo y de trabajo de escritorio y campo ya que se realizará un análisis comparativo entre las diferentes políticas públicas en materia de refugio y entrevistas a involucrados refugiados y solicitaste de refugio sobre su experiencia al solicitar refugio en Ecuador y bajo que normativa lo hicieron. Las actividades para el cumplimiento de los objetivos podrían ser:

- Revisar la normativa de registro ampliado y entrevistas de personas refugiadas bajo la misma.
- Revisar el decreto 1182 y sus respuestas.
- Revisar brevemente tratados vinculantes con Ecuador en materia de refugio.

**2.9 Alcances y resultados esperados:** comparar lo ocurrido en registro ampliado y los cambios a partir del nuevo decreto y estos argumentos sustentarlos con las entrevistas, para determinar la situación de los refugiados colombianos en cuestión de derechos humanos y la posición del país como referente

## **2.10 Supuestos y riesgos:**

Esta tesis puede presentar riesgos al momento encontrar testimonios o críticas por parte de los afectados, por el hecho de ser un tema delicado; así como de la obtención de los datos de los movimientos migratorios por parte de la oficina de refugio en la cancillería.

## **2.14 Esquema tentativo:**

- Situación actual de derechos humanos de población colombiana.
- la política de refugio ha ido de la mano de una tendencia de derechos humanos disputándose camino con una política securitista.
- comparar cifras con otros países y analizar también el tema de reciprocidad y apoyo por parte del estado colombiano

## **2.15 Cronograma:**

Actividad	s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7	s8	s9	s10	s11	s12	s13
Desarrollo y aprobación esquema	■												
Investigación capítulo 1		■											
Desarrollo y redacción capítulo 1			■	■									
Revisión tutor					■								
Correcciones finales capítulo 1						■							
Investigación capítulo 2							■						
Desarrollo y redacción capítulo 2								■	■				
Revisión tutor										■			
Correcciones finales capítulo 2											■		
Investigación capítulo 3												■	
Desarrollo y redacción capítulo 3													■
Revisión tutor													
Correcciones finales capítulo 3													
Conclusiones													
Traducción													
Entrega													

## 2.16 Referencias:

- Ortega Carlos y Ospina Oscar . *"No se puede ser refugiado toda la vida" Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil*. Quito: Flacso, 2012.
- Pérez Carmen. «La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador.» *En Revista Aportes Andinos N° 7*, 2003.
- CODHES, *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento 1985-2004*. 2004. [www.codhe.org](http://www.codhe.org) (último acceso: 25 de 04 de 2014).
- Declaración Universal de Derechos Humanos* . Geneneva: United Nations Publication, 1948.
- Defensoría del Pueblo y Congreso Nacional . «Acción Ecológica. Frontera: Daños genéticos por las fumigaciones del Plan Colombia .» Investigación primeras reacciones oficiales , Quito, 2004.
- Camacho Gloria. *Mujeres al Borde*. Quito: Rispergraf C.A., 2005.
- Jacques Ramírez Gallegos Jacques. *Con o sin pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN, 2010.
- Jacques Ramírez Gallegos Jacques. *La Policia Migratoria en el Ecuador- Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: IAEN, 2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Política del Ecuador en materia de Refugio*. Quito: Mantis Comunicación, 2008.
- Larreátegui Paulina . *Refugio, nacionalidad y las trabas ocultas en el sistema humanitario*. Quito: Flacso, 2011.
- Coerrea Delgado Rafael. «Reglamaneto para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio.» Documento con firma electrónicas, Quito, 2012.
- Montes Segundo. *Refugiados Colombianos en el Ecuador*. 14 de 02 de 2005. [http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc\\_018.htm](http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm) (último acceso: 21 de 04 de 2014).
- Nathanson Sthephen. «"El Nacionalismo y los limites del humanismo global" en " La moral de nacionalismo" .» De Sthephen Nathanson, 255-270. Barcelona, 2003.
- Schussler Stuart. *Entre la sospecha y la ciudadanía*. Quito: Abya Yala , 2009. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/5360/T-PUCE-5586.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13680.SIMA2.pdf>

	Nombre y apellido	Firma de Responsabilidad
Estudiante	Calle Alvarez Ana Marina	
Director/Tutor	Esteban Segarra C	

Fecha de presentación:.....