



**Universidad del Azuay**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

**Escuela de Derecho**

**Derecho Internacional de Refugiados**

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de  
Doctora en Jurisprudencia**

**Autor: Alicia Fernanda Moscoso Cisneros**

**Director: Dr. Marcelo Chico Cazorla**

**Cuenca, Ecuador**

**2007**

**A Dios, mi guía y fuente de fortaleza.**  
**A mis padres y familiares, por su apoyo constante e incondicional.**

## INDICE DE CONTENIDOS

|                                                                                                                                                                        |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| DEDICATORIA .....                                                                                                                                                      | ii    |
| INDICE DE CONTENIDOS .....                                                                                                                                             | iii   |
| INDICE DE ANEXOS.....                                                                                                                                                  | vi    |
| RESUMEN.....                                                                                                                                                           | vii   |
| ABSTRACT .....                                                                                                                                                         | viii  |
| <br>INTRODUCCION .....                                                                                                                                                 | <br>1 |
| <br>CAPITULO I.....                                                                                                                                                    | <br>3 |
| DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS. MARCO GENERAL .....                                                                                                               | 3     |
| 1.1 Perspectiva histórica del derecho internacional de refugiados. El<br>refugio en los pueblos nómadas, como principio de hospitalidad,<br>respeto y solidaridad..... | 3     |
| 1.1.1 Los orígenes del refugio en América.....                                                                                                                         | 5     |
| 1.1.2 El refugio presente en los mitos.....                                                                                                                            | 5     |
| 1.1.3 Inicio del reconocimiento del refugio como un problema<br>de la Comunidad Internacional y como condición de una<br>persona.....                                  | 5     |
| 1.2 Derecho internacional humanitario y los derechos humanos.<br>Similitudes y divergencias.....                                                                       | 10    |
| 1.2.1 Relación del derecho internacional de refugiados con<br>los derechos humanos y el derecho internacional<br>humanitario.....                                      | 11    |
| 1.3 Consideraciones sobre el asilo y el refugio.....                                                                                                                   | 12    |
| 1.4 Instancias encargadas de la protección a refugiados.....                                                                                                           | 14    |
| 1.4.1 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los<br>Refugiados (ACNUR).....                                                                                   | 14    |
| 1.4.2 Comité Internacional de Cruz Roja (CICR).....                                                                                                                    | 16    |
| 1.5 El refugio en el Ecuador.....                                                                                                                                      | 18    |
| 1.5.1 Perspectiva histórica.....                                                                                                                                       | 18    |
| 1.5.2 Población colombiana en situación de refugio y su<br>desplazamiento a Ecuador.....                                                                               | 23    |

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.5.3 Estadísticas.....                                                                                                     | 30 |
| CAPITULO II.....                                                                                                            | 31 |
| DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS.....                                 | 31 |
| 2.1 Determinación de la condición de refugiados.....                                                                        | 31 |
| 2.1.1 Cláusulas de inclusión.....                                                                                           | 31 |
| 2.1.2 Cláusulas de exclusión.....                                                                                           | 36 |
| 2.1.3 Cláusulas de cesación.....                                                                                            | 38 |
| 2.1.4 Cancelación del estatus de refugiado.....                                                                             | 41 |
| 2.1.5 Revocación de la calidad de refugiado.....                                                                            | 43 |
| 2.2 Derechos de los refugiados.....                                                                                         | 43 |
| 2.3 Obligaciones de los refugiados.....                                                                                     | 46 |
| CAPITULO III.....                                                                                                           | 47 |
| MARCO JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE REFUGIO. ANÁLISIS.....                                                                 | 47 |
| SUGERENCIAS.....                                                                                                            | 47 |
| 3.1 Principales instrumentos jurídicos internacionales de protección a refugiados .....                                     | 47 |
| 3.1.1 Convención sobre el estatuto de los refugiados.....                                                                   | 47 |
| 3.1.2 Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados.....                                                                | 49 |
| 3.1.3 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.....                           | 50 |
| 3.1.4 Conclusiones.....                                                                                                     | 51 |
| 3.2 Principales instrumentos jurídicos regionales de protección.....                                                        | 53 |
| 3.2.1 Convención de la Organización de la Unidad Africana.....                                                              | 53 |
| 3.2.2 Declaración de Cartagena.....                                                                                         | 54 |
| 3.2.3 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas.....                                                  | 56 |
| 3.2.4 Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe..... | 57 |
| 3.2.5 Conclusiones.....                                                                                                     | 61 |
| 3.3 Principales instrumentos jurídicos nacionales de protección.....                                                        | 61 |

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>3.3.1</b> Principales convenios internacionales adoptados por el<br>Ecuador que benefician a las personas refugiadas..... | 62 |
| <b>3.3.2</b> Marco Jurídico Vigente en Nuestro País para la<br>Protección de las Personas Refugiadas.....                    | 65 |
| <b>3.3.3</b> Conclusiones.....                                                                                               | 72 |
| <b>3.4</b> Aspectos procesales del refugio en el Ecuador.....                                                                | 74 |
| <b>3.4.1</b> Conclusiones.....                                                                                               | 79 |
| CONCLUSIONES.....                                                                                                            | 82 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....                                                                                              | 85 |
| ANEXOS.....                                                                                                                  | 88 |

## **INDICE DE ANEXOS**

1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
2. Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados
3. Declaración de Cartagena

## RESUMEN

El desplazamiento de miles de personas es un fenómeno que se ha desarrollado a lo largo de la historia, ha sido parte trascendental del proceso de asentamiento de las comunidades, y ha constituido el fundamento de los rasgos culturales, sociales y políticos de los pueblos.

El refugio como tal, tampoco es algo nuevo, ya que la costumbre de brindar protección al forastero ha sido una práctica ejercida por las comunidades más antiguas. Sin embargo, la preocupación internacional por el destino de los miles de refugiados existentes en el mundo, nace a principios del siglo XX, como una iniciativa humanitaria que tenía la finalidad de proteger y ayudar a este conglomerado.

La Sociedad de Naciones fue el primer organismo de la Comunidad Internacional en hacer frente a este problema, impulsando la adopción de Acuerdos Regionales en su beneficio. Posteriormente se crea la Convención de 1951, como el primer instrumento jurídico en la materia, que estableció normas básicas relativas al trato de las personas reconocidas como tales, paralelamente se crea el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, organización encargada de velar por el bienestar de los desplazados en todo el mundo. Actualmente la Convención de 1951 sigue vigente y se ha constituido en la base del Derecho Internacional de Refugiados. El ACNUR, sigue trabajando en pro de los refugiados y hoy por hoy, su mayor responsabilidad es garantizar el acceso al proceso para la determinación de la condición de refugiados, a todas las personas que requieran protección internacional.

El presente trabajo de tesis, tiene como fin analizar el refugio desde sus orígenes, para luego entender su situación actual en el área legal y social, los organismos encargados y sus mecanismos de protección. y la responsabilidad que los estados receptores tienen con los refugiados y solicitantes de refugio.

## **ABSTRACT**

The increasing phenomenon of thousands of persons fleeing from war or other violence in their home countries all over human history has become an essential part of many communities resettlement process around the world. This process has played a key roll defining specific cultural, social and politic characteristics of those communities.

The refugee status is not a new concept. A community behavior to offer protection to foreigners has being widely practiced all over the world for centuries. However, the international concern for the situation and the fait facing the thousands of refugees around the world begins on the early years of the XX century. This concern starts with the objective to protect and help that people.

The Society of Nations was the first International Community Institution to face problems related to the refugees' human rights. It promoted the adoption of Regional Agreements in order to benefit and protect that people. Next, The Convention of 1951 was created as the first legal ground that formally defined "Refugee" and to set the fundamentals norms related to the treatment of people recognized as refugees. At the same time, the United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) was conformed. This Organization was responsible for the wellness of the resettled people around the world.

The Convention of 1951 is still valid and has become the base ground for International Refugee's Rights. The UNHCR is still working pro refugees, having as a major objective to assure access to the application process to obtain the refugee legal status for any person that needs international protection.

This thesis paperwork has the objective to analyse refuge from its roots in order to understand the current situation and the legal and social ground where it takes place, as well as the institutions accountable for that people protection.

## INTRODUCCION

El problema de los desplazamientos forzados, es una de las situaciones más difíciles que enfrenta actualmente la Comunidad Internacional, sobretodo por ser un problema que contiene todo tipo de realidades de los refugiados, que han experimentado decisivas variaciones tanto cuantitativas como cualitativas en estas últimas cinco décadas.

Podemos ver que en 1951, comprendía aproximadamente un millón de refugiados europeos, actualmente ese número se ha incrementado a unos diecisiete millones de refugiados en todo el mundo, sin contar con los más de 2.5 millones de refugiados que se encuentran a cargo del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y los más de veinte y cinco millones de desplazados internos.

Por otro lado, la situación de los refugiados no es una realidad lejana para nuestro país, ya que el Ecuador es el estado que más refugiados recepta, por la crisis humanitaria que vive nuestro país vecino Colombia.

Día a día llegan cientos de personas desplazadas con el fin de solicitar refugio en el Ecuador, solamente hasta el año 2006 se presentaron ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, 42.526 solicitudes de refugio, a estas se suman las personas que a pesar de venir al Ecuador para proteger su vida, libertad y seguridad, no solicitan refugio formalmente, ya sea por desconocimiento del proceso, o por el temor de ser visibilizadas.

La realidad de los desplazamientos masivos y forzosos en el Ecuador, es eminente, así como la ignorancia existente sobre el tema, el mismo que genera una sociedad intolerante y discriminadora, y es peor aún el desconocimiento de los procesos de refugio de las autoridades, que diariamente toman decisiones que violentan los derechos de las personas solicitantes de refugio y refugiadas.

Me permito acotar lo siguiente: es común escuchar la indignación que sentimos por el trato que reciben nuestros migrantes en otros países, situación contradictoria,

puesto que no difiere mucho nuestro proceder con los extranjeros que llegan en condiciones poco humanas a nuestro país.

Es por esta razón, que consideré al refugio como tema para mi trabajo de tesis, con el fin de analizar el desplazamiento forzoso desde su origen y como una situación actual que se encuentra regularizada por instrumentos jurídicos, que norman los derechos y obligaciones de los refugiados y de los estados como países receptores.

## CAPITULO I

### DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS. MARCO GENERAL

#### 1.1 Perspectiva histórica del derecho internacional de refugiados. El refugio en los pueblos nómadas, como principio de hospitalidad, respeto y solidaridad.

El desplazamiento de miles de personas es un fenómeno que se ha desarrollado a lo largo de la historia, y que ha formado parte de la tradición de los pueblos, sobretodo en los nómadas, que fueron pioneros en el reconocimiento del refugio como principio de hospitalidad, respeto y solidaridad con las personas extranjeras.

**La cultura Musulmana;** como pueblo nómada, demuestra ser una de las culturas que más respeta y pregona la figura del refugio como tal, ya que fue uno de los principios fundamentales desde sus orígenes, así lo demuestra el poeta pre-islámico *Urwa Ibn Al Ward*, con este pensamiento:

"Mi lecho es el lecho del huésped, mi casa es su casa, ni siquiera una bella velada me induce a distraerme de él. Lo entretengo conversando porque incluso esto forma parte de la hospitalidad, aun sabiendo que terminara cediendo al sumo."

Pero sin duda, la mayor muestra del respeto y hospitalidad que la cultura Musulmana tiene hacia el forastero, se ve reflejado en la anexión de leyes basadas en este principio, e incorporadas para su cumplimiento en el Corán. Entre las principales normas plasmadas en su libro sagrado, tenemos las siguientes:

"En verdad, aquellos que han emigrado y han combatido con sus bienes y personas por la Fe, estos son amigos unos de los otros... Si se os pide ayuda por causa de la Fe es deber vuestro ayudarles a menos que hayan combatido con gentes a las cuales estáis ligados por alianzas. Aquellos que han creído y

han emigrado y han combatido por la Fe, y aquellos que les han dado asilo y asistencia, estos son los verdaderos creyentes... (Corán, capítulo 8:72-7)

"Tu Señor no lo abandona ni lo odia. La otra vida será más bella que la primera... ¿No lo ha encontrado huérfano y te dio reparo? ¿No te ha encontrado errante y te ha dado guía? ¿No te encontró pobre y te ha dado abundantes bienes? Entonces, no maltrates al huérfano. No rechaces al mendigo..... (Corán, capítulo 93:3-11)

Así también; **la cultura judía**, pueblo nómada, muestra grandes ejemplos de hospitalidad y solidaridad para con los extranjeros, y da gran importancia y respeto al principio de asilo, razón por la cual respalda su cumplimiento con la creación de leyes obligatorias; formuladas por Moisés, para los judíos.

"No maltratarás, ni oprimirás a los extranjeros, ya que también ustedes fueron extranjeros en tierra de Egipto " (Biblia. Libro Éxodo 22:20)

"No oprimas al extranjero pues vosotros fuisteis extranjeros en Egipto y ya sabéis lo que es vivir en otro país" (Biblia. Libro Éxodo 23:9)

"Cuando un forastero viva junto a ti en tu tierra, no lo molestes. Al forastero que viva con ustedes lo mirarán como uno de ustedes y lo amarán como a ti mismo, pues ustedes también fueron forasteros en Egipto: ¡Yo soy Yavé, tu Dios!" (Biblia, Libro Levítico 19:33-34)

"No entregarás a su amo al esclavo que huyó de su casa y se acogió a ti. Se quedará contigo entre los tuyos, en el lugar que él elija en una de tus ,donde mejor le parezca; no lo molestarás." (Biblia. Libro Deuteronomio 23:16-17)

Por lo tanto, la cultura Musulmana y Judía, nómadas en sus orígenes, fueron las primeras civilizaciones que consideraron la importancia del principio de hospitalidad, y que lo incorporaron en sus leyes para que sea un principio básico respetado.

### **1.1.1 Los orígenes del refugio en América**

También en América, existieron culturas que se preocuparon por las personas que necesitaban refugio, como la civilización Azteca, que tenía lugares sagrados inviolables, en el cual una persona podía refugiarse, así era el caso de las personas prisioneros por problemas de deudas o por delitos cometidos, que podían liberarse de su condición de esclavo y recuperar su libertad, si de alguna forma podían llegar al templo real llamado Tepac, en cuyo territorio no se permitía persecución. Únicamente era el amo, o sus hijos quienes tenían la potestad de negar a una persona el refugio en dicho templo.

En la actualidad, el refugio tiene motivos específicos por los cuales una persona puede ser considerada como tal, pero es importante recalcar, que dentro de las razones establecidas, no se encuentra el hecho de haber cometido un delito, ya que el refugio es una opción de protección que tienen las personas perseguidas por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas y no una opción para escapar de sus responsabilidades o eximirse de culpa o castigo.

### **1.1.2 El refugio presente en los mitos**

El refugio ha sido parte de los mitos desarrollados a lo largo de la historia; así tenemos la historia de Edipo Rey, gobernante de Tebas, obligado a huir de su ciudad después de descubrir que había matado a su padre Layo y que estaba cometiendo incesto con Yocasta, su madre, Edipo se traslada a Atenas y al llegar pide refugio al rey Teseo, el mismo que lo acoge y lo protege.

### **1.1.3 Inicio del reconocimiento del refugio como un problema de la Comunidad Internacional y como condición de una persona**

Como se ha podido analizar, el refugio es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la historia y que ha sido fundamental en el desarrollo de los pueblos y sus culturas, pero podemos decir que el inicio del reconocimiento del refugio como condición de una persona, se da a raíz de la primera guerra mundial, por la gran cantidad de personas desplazadas forzosamente como causa de la violencia generada.

El mundo era testigo del colosal y cruel desarraigo, millones de víctimas que huían de las persecuciones producidas por el conflicto armado y político, acontecimientos que ponen en manifiesto la mayor crisis humanitaria hasta entonces vivida. Esta situación suscita la preocupación de la Comunidad Internacional, la misma que toma la decisión de crear la Sociedad de Naciones, como la primera institución internacional que interviene a favor de los refugiados. A su vez la Sociedad de Naciones decide nombrar Altos Comisionados y Delegados con el fin de velar y proteger a las personas que se encontraban en esta situación

Los delegados y las comisiones designadas, trabajaron y generaron algunos acuerdos en favor de las personas desplazadas, sin embargo la ayuda otorgada por la Sociedad de Naciones, se volvió insuficiente para resolver los problemas que se presentaban y para cubrir los requerimientos y necesidades de las personas refugiadas, por lo que el proyecto iniciado por la Sociedad de Naciones no pudo desarrollarse y cumplir con las expectativas.

Posteriormente, surge la segunda guerra mundial, que desencadenó consecuencias catastróficas, personas asesinadas, torturadas, obligadas a trabajos forzados, y miles de familias que abandonaron su hogar como consecuencia de la violencia, se calcula que hasta mayo de 1945 hubieron más de 40 millones de personas desplazadas, sin contar a los alemanes que se movilizaron por el avance de los ejércitos soviéticos en el Este.

Esta descomunal movilización humana, preocupó nuevamente a la Comunidad Internacional, por lo que en el mes de noviembre de 1943, deciden establecer la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), con el fin asistir en el socorro y la reconstrucción de los lugares afectados. No se encargaba únicamente de las personas refugiadas, brindaba ayuda a todas las personas afectadas por la guerra.

La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA), terminó sus funciones en el mes de julio de 1947, ya que el gobierno de los Estados Unidos, que financiaba esta organización en un 70%, decidió no extender su mandato

y dejar de financiar a esta organización. La Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA), fue remplazada por la Organización Internacional de Refugiados (OIR).

La Organización Internacional de Refugiados (OIR), fue instaurada como una organización no permanente, con un mandato establecido para tres años. La OIR pasó a prestar ayuda a las personas refugiadas en otros países y se encargó de la repatriación de más de 73.000 personas y el reasentamiento en otros países de más de un millón.

Pero su gestión no pudo solucionar el problema de las personas europeas desplazadas, ya que en 1951 había todavía más de 400.000 personas desplazadas, que no recibían atención, por lo que se decide clausurar a la organización.

Posteriormente; al final de los años cuarenta la guerra fría se fortaleció, y era cada vez más indiscutible que el problema de la gran cantidad de personas desplazadas no se debía a una circunstancia temporal de posguerra; si no al surgimiento de nuevos conflictos. Era realmente necesario establecer una organización que se preocupe de este conglomerado y que sea capaz de brindar la asistencia necesaria, además, los acuerdos coyunturales que se generaron en beneficio de los refugiados ya no eran suficientes, era cada vez más evidente la necesidad de establecer un ordenamiento jurídico internacional que determine y reconozca a las personas en esta situación, y con ello sus derechos y obligaciones.

El 14 de diciembre de 1950, por resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), como el organismo encargado de la ayuda humanitaria y del reasentamiento a los refugiados europeos, que como consecuencia de la guerra se quedaron sin hogar. El mandato inicial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), fue de tres años, y sus funciones las comenzó a desempeñar desde el mes de enero de 1951.

Posteriormente el 28 de julio de 1951, se concreta la creación de un ordenamiento jurídico internacional, que definía la condición jurídica de las personas refugiadas,

éste ordenamiento jurídico tenía límites tanto geográficos como temporales; ya que eran considerados refugiados únicamente las personas europeas afectadas por el conflicto de la segunda guerra mundial; y temporales, porque era válido exclusivamente para las personas afectadas por el conflicto de la segunda guerra mundial, antes de 1951.

Este ordenamiento jurídico permaneció intacto por varios años, pero sus limitaciones no lo hacía aplicable para las personas víctimas de los nuevos conflictos en Europa, y a los desplazados en otras partes del mundo, por lo que en el año de 1967, se establece un protocolo a la convención de 1951 sobre los refugiados, con el fin de terminar con los límites temporales y geográficos que tenía la convención, de esta forma era posible aplicarlo universalmente.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, desde su creación en el año de 1950, hasta la actualidad, ha sido la Organización Internacional encargada de la asistencia humanitaria a los refugiados de todo el mundo. En estos cincuenta años de trabajo, la agencia ha prestado asistencia a por lo menos 50 millones de personas, lo que la ha hecho merecedora del premio Nóbel de la Paz en 1954 y en 1981.

En el año de 1969, los países Africanos, por la grave situación de violencia interna que atravesaban, deciden acoger a través de la Organización de la Unidad Africana, una convención a nivel regional sobre refugiados, en la que se ampliaba el concepto de refugiado, con el fin de incluir a las personas que huían de la guerra, y de la violencia interna en sus comunidades.

Esta ampliación fue de mucha importancia, ya que la inclusión de este grupo de personas, respondía a las necesidades de los pueblos de África, además fue la primera vez que las acciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se desplazaban fuera de Europa, ya que facilitaron ayuda a los desplazados que se generaron en la guerra de independencia de Argelia, y los conflictos de Túnez y Marruecos.

En el año de 1971, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tiene que enfrentarse a la más grande crisis humanitaria de la segunda mitad del siglo XX, ocasionada por la guerra de independencia de Bangladesh, la misma que causó el desplazamiento de más de 10 millones de refugiados provenientes de Bangladesh a la India.

Después de terminada la guerra, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, intervino en la repatriación de la mayoría de refugiados Bangladeshes. Esta fue la primera intervención humanitaria del Alto Comisionado en el subcontinente indio.

Posteriormente, el ACNUR intervino en la ayuda de más de tres millones de personas, provenientes de Camboya, Laos y Vietnam, que salieron por los disturbios políticos producidos en 1975, conflicto que perduró por más de 20 años. La mayoría de los refugiados Indochinos, no regresaron a sus países, ya que fueron reasentados en otros.

En el año de 1973, el ACNUR tiene la primera intervención en América, por el éxodo de miles de chilenos, por el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende. Tras la disolución de la Unión Soviética, millones de personas desean regresar a sus hogares, razón por la cual el ACNUR, desarrolla operaciones de repatriación voluntaria.

Posteriormente, interviene y ayuda a los miles de desplazados Kurdos, tras la opresión sometida por el gobierno de Irak, ayuda también a los desplazados por la guerra de Bosnia y despliega su atención humanitaria para ayudar a millones de somalís, Ruandeses, etc.

En la actualidad, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), es una de las principales agencias humanitarias en el mundo, se preocupa por el bienestar de 22,4 millones de personas, la mayoría provenientes de África y Asia.

## **1.2 Derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Similitudes y divergencias.**

Los Derechos Humanos son facultades universales, inherentes a la condición de toda persona, corresponden a todo ser humano sin importar su condición. Estos derechos, libertades y prerrogativas fundamentales, nunca prescriben y por su característica son irrenunciables, se fundamenta en la dignidad humana.

El Derecho Internacional Humanitario, también llamado Derecho de Guerra o Derecho de los Conflictos armados, para las personas que participan en un conflicto. Son un conjunto de normas, inspiradas en el sentimiento de humanidad, que tienen como fin proteger en tiempo de guerra internacional o conflictos no internacionales (internos), a la población civil que no participa directamente, también protege a las personas combatientes que como resultado de la guerra fueron heridas, o se encuentran prisioneros. Regula y restringe las técnicas, métodos y medios de hacer guerra, prohibiendo la utilización de instrumentos bélicos que no distingan entre las personas que participen en los enfrentamientos y la población civil, así también limita la utilización de armas que produzcan dolor innecesario y extremo en las víctimas. Sus fuentes son: la costumbre, los acuerdos bilaterales y multilaterales.

El Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, son derechos complementarios, porque su finalidad es proteger a los seres humanos, pero en tiempos, eventos, y modalidades diferentes, en el siguiente cuadro señalo las similitudes y divergencias.

| <b>DIH</b>                                                          | <b>DDHH</b>                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Se basa en la protección del ser humano                             | Se basa en la protección del ser humano.                                                            |
| Es una rama del Derecho Internacional Público                       | Es una rama del Derecho Internacional Público                                                       |
| Se aplica únicamente en conflictos armados.                         | Se aplican en tiempos de paz y guerra.                                                              |
| Protegen a la población civil y víctimas de los conflictos armados. | Protege al ser humano todo el tiempo y garantiza el respeto de los derechos y libertades inherentes |
| La iniciativa corresponde a los estados en conflicto.               | La iniciativa corresponde al sistema de Naciones Unidas.                                            |
| Regula las condiciones de las operaciones y estrategias militares.  | No interviene en la regulación de operaciones y estrategias militares                               |
| No puede ser suspendido o derogado por ninguna circunstancia.       | Pueden suprimirse o suspenderse determinados derechos, en caso de situaciones emergentes.           |

### **1.2.1 Relación del derecho internacional de refugiados con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario**

Las personas refugiadas se favorecen primeramente del Derecho Internacional de Refugiados, y de la ayuda humanitaria que por mandato realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El Derecho Internacional de Refugiados está relacionado estrechamente con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario., ya que los desplazamientos forzosos son producidos por violaciones graves y masivas a los Derechos Humanos, que generalmente están relacionados con amenazas contra la vida, dignidad, desapariciones y otras.

Igualmente; el desplazamiento obligatorio genera como consecuencias otras transgresiones a los derechos fundamentales, ya que los individuos se ven privados

de su hogar, trabajo, seguridad, educación, atenciones básicas en salud y alimentación.

Los refugiados están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en tiempos de guerra, es decir cuando se encuentran afectados por un conflicto armado, interno o internacional.

“El Derecho Internacional Humanitario, protege ampliamente a la población civil de los efectos de las hostilidades, y prohíbe su desplazamiento forzoso; permitiéndolo únicamente cuando sea por razones de seguridad de la población o imperiosas razones militares, ya que se supone que el debido respeto a las reglas del Derecho Internacional Humanitario, pondrían a salvo a las personas que no participan directamente en las hostilidades, lamentablemente estas normas han sido quebrantadas e irrespetadas por las partes en conflicto.”

(Revista virtual del Comité Internacional de Cruz Roja: **“Cuestiones jurídicas y políticas relativas a la acción humanitaria en período de conflicto armado”**)

<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLK3>)

Las personas desplazadas; mientras se encuentren dentro del territorio en el que se desarrolla el conflicto armado, son protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y se benefician de los programas de ayuda humanitaria del Comité Internacional de Cruz Roja (CICR). Cuando los desplazados logran salir de los territorios donde se desenvuelven las hostilidades, la batuta en cuanto a la protección legal y humanitaria la toma el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, basándose en el Derecho Internacional de Refugiados.

### **1.3 Consideraciones sobre el asilo y el refugio.**

El Asilo como sistema americano, es una práctica de base convencional y consuetudinaria que liga casi exclusivamente a los países latinoamericanos. El asilo se desarrolló en los pueblos de América, como un conjunto de mecanismos de protección y solidaridad hacia los perseguidos políticos, la primera convención internacional sobre el asilo fue el Tratado sobre Derecho Internacional Penal realizado en Montevideo en el año de 1889.

En el sistema Internacional Universal, no existe diferencia entre asilo y refugio, e incluso ya en América existen corrientes que consideran que estos dos términos son sinónimos; así tenemos que en la Declaración final del Seminario de Tlatelolco sobre Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina, señala:

*“El Seminario abordó la utilización de los términos asilo y refugio en América Latina y en este sentido señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, o en el de Asilados según los Convenios interamericanos en la materia”*

El jurista ecuatoriano Jorge Salvador Lara que ejerció el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1966 en el período del Sr. Clemente Yerovi Indaburu, señala que el Tratado de Montevideo, da una condición de sinónimo a los términos asilo y refugio. Por otro lado esta tendencia, a hecho que países como España que contenía en su legislación diferencia entre asilo y refugio, ahora la supriman... *“suprime la doble figura de asilo y refugio con estatutos diferenciados, dualidad que no se deriva en modo alguno de las exigencias de protección a los extranjeros víctimas de persecución, y que se ha revelado como una fuente de confusión y abusos.”*

La Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio, suscrita por representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay el 10 de noviembre de 2000, reemplazó o tradujo el vocablo “asilo” por “refugio”.

Todavía no existe un acuerdo entre la teoría de asilo latinoamericana, y la teoría internacional, sin embargo, en el presente trabajo de tesis se utilizará al asilo como sinónimo de refugio, como señala la Declaración de Río de Janeiro y las reformas de la legislación española, puesto que la protección a las personas desplazadas concierne al sistema universal, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

#### **1.4 Instancias encargadas de la protección a refugiados.**

Varias han sido las Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que han trabajado por las personas en situación de refugio, enseguida el detalle de las organizaciones más importantes que proporcionan atención a las personas refugiadas.

##### **1.4.1 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nace el 14 de diciembre de 1950, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la organización internacional encargada de la atención humanitaria a los refugiados, paralelamente a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se establece la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, constituyéndose de esta forma en la primera estructura formal, que velaba por el respeto y aplicación del derecho internacional y del reconocimiento por parte de los estados del estatus de refugiado.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, comienza sus funciones en enero de 1951, con un mandato de tres años, emprendió su labor con 34 funcionarios, y un presupuesto de trescientos mil dólares aproximadamente. Posteriormente el ACNUR amplió su intervención, ya que con el establecimiento del protocolo de 1967, las barreras temporales y geográficas fueron disueltas, y el ACNUR pudo intervenir humanitariamente, en todos los países parte de la convención.

Por esta razón, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, vio la necesidad de establecer agencias filiales en otros países del mundo, es así que actualmente el ACNUR tiene 263 oficinas, en 116 países, con 6.540 funcionarios y un presupuesto anual de mil millones de dólares, financiado en su mayoría por las contribuciones voluntarias de gobiernos e instituciones no gubernamentales, corporaciones y donaciones de individuos en general.

**Mandato ACNUR.**

El mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue programado inicialmente para tres años, pero se ha ido renovando por períodos de cinco años. Actualmente, el mayor deber del ACNUR, es garantizar el acceso a todas las personas al proceso para la determinación de la condición de refugiados, para esto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, tiene delegados en todos los países que son parte de la Convención, y su labor se enfoca justamente a que las decisiones tomadas por los estados, sean objetivas y justas.

Parte importante de la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es buscar soluciones duraderas para las personas refugiadas, ya sea en el país donde fueron recibidos, en un tercer país, o mediante la repatriación voluntaria a su país de origen.

**En el país donde fueron recibidos como refugiados:** Es importante que el ACNUR, conjuntamente con el Estado receptor, genere acciones que permita la integración de las personas en el país al que llegaron y fueron acogidos como refugiados, para esto es importante otorgarles seguridad jurídica, impulsando procesos de naturalización y regularización.

Es indispensable impulsar la creación de micro créditos que incentiven la creación de proyectos productivos, con esto las personas refugiadas pueden independizarse económicamente e insertarse de mejor forma en su nuevo país.

**Repatriación voluntaria al país de origen:** Las personas refugiadas, pueden regresar a su país de origen si así fuese su voluntad, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe facilitar la repatriación de las personas, analizando previamente la factibilidad de un retorno seguro, que cuente con las debidas seguridades físicas, materiales y legales.

Es importante señalar; que no se puede obligar a un refugiado bajo ninguna circunstancia, a retornar a su país de origen, ya que la repatriación es de carácter facultativo, por lo que el ACNUR, antes de proceder a una repatriación debe verificar

la voluntad de las personas refugiadas y observar el cumplimiento de todos los requisitos del Estatuto y el Manual para situaciones de emergencia.

Es obligación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, informar a las personas refugiadas, las condiciones sociales y políticas en las que se desenvuelve su país de origen. Es necesario que la información sea actualizada, y objetiva, porque esto guiará a los interesados a tomar las decisiones más acertadas.

**Reasentamiento en un tercer país:** El reasentamiento es una de las opciones que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados utiliza con el fin de buscar el bienestar de las personas refugiadas. A diferencia de la repatriación, el reasentamiento no es facultativo, es decir la persona no tiene la alternativa de exigir la reubicación a un tercer país. El ACNUR, es el organismo encargado de evaluar quienes son las personas que cumplen con los criterios para ser reasentados, estos criterios se basan en las siguientes características: **Seguridad:** cuando la vida y seguridad de las personas se encuentran amenazadas en el país en el que están refugiados. **Faltas de perspectiva de integración local:** cuando las personas refugiadas, no pueden integrarse a la sociedad del nuevo país en el que se encuentran. **Vulnerabilidad:** sobre todo mujeres solas en riesgo, y menores no acompañados. **Enfermedad grave:** en el caso de que una persona tenga una enfermedad grave, que comprometa su vida, bienestar, y que no sea susceptible de tratamiento en el país en el que se encuentra.

Para que una persona sea reasentada, no debe únicamente cumplir con los criterios establecidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, si no también con los criterios determinados por el país donde se va a efectuar el reasentamiento. Generalmente los países receptores buscan refugiados que tengan un determinado nivel de estudio, con familias sólidas, y con culturas similares a las del tercer país.

**1.4.2 Comité Internacional de Cruz Roja (CICR):** La Cruz Roja es una organización humanitaria, que nace después de la experiencia vivida por Henry Dunant, en la guerra de Solferino en el año de 1859, donde luchaban austriacos y franceses. En esa guerra, Henry Dunant observó el dolor de la gente herida en

batalla y a pesar de no tener instrucciones de paramédico, atendió a los heridos, sin distinción de nacionalidad, las mujeres del pueblo viendo este gesto lo ayudaron.

Después de esta dura experiencia, escribió el libro “Un recuerdo de Solferino”, libro que habla sobre las duras experiencias vividas y en sus paginas finales formula dos recomendaciones, la primera crear sociedades de socorro en tiempos de paz para que actúen en tiempos de guerra y crear un principio convencional y sagrado. La crudeza de los eventos relatados por Henry Dunant, dieron resultado, ya que hicieron reflexionar a los gobernantes de Europa, sobre la crudeza de la guerra, y la necesidad de crear un organismo independiente que brinde apoyo humanitario a toda persona que lo necesite, sin importar su nacionalidad u otro tipo de aspectos.

Por lo que se decide crear la Sociedad de Socorro Permanente a favor de los heridos de guerra, la misma que después tomaría el nombre de Comité Internacional de Cruz Roja (CICR), creado el 17 de febrero de 1863.

**Mandato:** La Cruz Roja tiene 144 años de brindar ayuda humanitaria, su mandato es prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias, sin importar su nacionalidad, raza, condición social o credo político.

**Cruz Roja y los refugiados:** La ayuda de Cruz Roja hacia los refugiados comienza en la primera guerra mundial, por la gran cantidad de personas victimas de la guerra, que se quedaron sin hogar. La propuesta de ayuda a los refugiados fue emitida en una convención internacional organizada por el Comité Internacional de Cruz Roja y la Federación Internacional, esta propuesta fue escuchada por la Sociedad de Naciones, que en 1921 nombra a Fridtjof Nansen como Alto Comisionado, encargado de trabajar a favor de los refugiados.

Desde allí la Cruz Roja ha colaborado y ayudado a los refugiados de todo el mundo, y a pesar de que la organización creada por la Sociedad de Naciones a favor de los refugiados no perduro, la ayuda de Cruz Roja para con los refugiados ha sido incondicional y ha constituido un refuerzo a múltiples organizaciones que se han creado para la ayuda a refugiados.

Después de la segunda guerra mundial, nace el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como la organización de las Naciones Unidas especializada en la ayuda a refugiados, organización que se persiste hasta la actualidad.

La Cruz Roja ha desempeñado un papel muy importante en la ayuda humanitaria de las personas refugiadas y se ha constituido en una organización solidaria con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su mandato. En la XXIV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, resolvió lo siguiente: “Reafirmar la voluntad de la Cruz Roja de prestar, incansablemente, apoyo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de proseguir la colaboración con el mismo en las respectivas actividades en favor de los Refugiados y de las personas desplazadas, de conformidad con dicha línea de conducta”.

### **1.5 El refugio en el Ecuador**

El Ecuador ha firmado y ratificado todos los convenios internacionales que velan por el respeto de los derechos de las personas refugiadas. La solidaridad del estado ecuatoriano para con las personas en esta situación ha sido una característica reconocida por la comunidad internacional, ya que el Ecuador permite el ingreso al país de personas de distinta nacionalidad, que desean solicitar refugio en el Ecuador y garantiza su permanencia legal hasta que el estado emita una respuesta definitiva en cuanto a su estatus.

#### **1.5.1 Perspectiva histórica**

Después de la segunda guerra mundial, miles de personas europeas se desplazaron por el mundo buscando refugio, América Latina fue el destino para miles de ellos, Venezuela y Brasil fueron los países que más refugiados europeos acogieron, al Ecuador las víctimas llegaron en menor porcentaje pero el estado ecuatoriano fue solidario con todos ellos y los acogió como refugiados, a pesar de que el país no tenía un sistema jurídico establecido que reconociera este estatus.

Posteriormente; en la década de los setenta y ochenta la región de América del Sur tuvo grandes cambios políticos, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay fueron

gobernados por regímenes dictatoriales militares, los mismos que aplicaron métodos de tortura y de represión en contra de las personas que se oponían al régimen.

El Ecuador amparó a cientos de refugiados en su mayoría provenientes de Chile y Uruguay, todavía el país no contaba con una legislación adecuada que ayude a determinar formalmente a una persona como refugiado, sin embargo el estado ecuatoriano también resolvió brindarles la protección como Refugiados.

Tampoco existía una organización específica dentro del Ecuador, encargada de brindar ayuda humanitaria a refugiados, por lo que la Cruz Roja Ecuatoriana decide suplir la falta de asistencia brindando apoyo médico y social, convirtiéndose de esta forma en la primera organización dentro del país que apoyó a las personas refugiadas.

En 1975 la Iglesia Católica, preocupada por la situación de los desplazados que se encontraban en nuestro país, decide emprender acciones con el fin de organizarse y brindar ayuda a las personas refugiadas, por lo que el Secretario Ejecutivo de la sección de Acción Social de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Monseñor José Vicente Eguiguren, presenta al Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), un proyecto para la asistencia de la población refugiada.

El proyecto propuesto por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, fue aceptado y la Iglesia pasó a realizar actividades encaminadas a prestar ayuda humanitaria a los refugiados en el Ecuador. El siguiente año; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sostiene una serie de conversaciones con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), con el fin de establecer una alianza para trabajar de forma conjunta a favor de los refugiados. Es así que el 11 de marzo de 1976, en la Secretaría de la Conferencia Episcopal ubicada en la ciudad de Quito, firman el acuerdo que daba paso a la constitución del Comité Ecuménico Pro Refugiados, como representante oficial y único del ACNUR en el Ecuador.

En la firma del convenio entre la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); estuvieron presentes representantes de la Iglesia Católica del Ecuador, de la Iglesia Evangélica

Luterana el Adviento, Escuela de Servicio Social de la Universidad Católica del Ecuador, Fundación Brethren Unida, Cruz Roja Ecuatoriana, y miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Después de trece años de trabajo, el 2 de marzo de 1989, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, firman un nuevo convenio, en el que ratifican su acuerdo de trabajo a favor a los refugiados, pero realizando los siguientes cambios.

1. El nombre del Comité Ecuménico Pro Refugiados, fue reducido a Comité Pro Refugiados.
2. El Comité Pro Refugiados deja de ser el representante absoluto y único del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el Ecuador y pasa a ser su Agencia Socia, ya que la afluencia masiva de refugiados de nacionalidad colombiana al Ecuador, determina que se sitúe en el Ecuador una oficina propia del ACNUR.
3. Se estableció la cooperación del Comité Pro Refugiados en el proceso de elegibilidad para la determinación de la condición de Refugiado, siendo ésta el canal por medio del cual llegarían las solicitudes de refugio al estado ecuatoriano, para esto el Comité Pro Refugiados (CPR), fue reconocido por el estado ecuatoriano, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Se crearon cedes del Comité Pro Refugiados en otras provincias (Cuenca, Santo Domingo, Esmeraldas), con el fin de que las personas no tengan que trasladarse necesariamente a Quito para realizar la solicitud de refugio, si no a la cede del Comité Pro Refugiados más cercana.

La firma del nuevo acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Conferencia Episcopal se realizó por un plazo indeterminado. La Conferencia Episcopal Ecuatoriana, se comprometió a facilitar las instalaciones físicas para el funcionamiento del Comité Pro Refugiados y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas acordó pagar los gastos operativos (sueldos de los funcionarios, gastos administrativos, etc.)

Además; las personas contratadas para trabajar en el Comité Pro Refugiados, debían cumplir con un perfil específico, determinado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y debían ser de total confianza de las dos instituciones, ya que la información manejada dentro del Comité Pro Refugiados debía ser reservada y confidencial.

Desde el año de 1992, las Hermanas Misioneras Escalabrinianas, asumen la dirección del Comité Pro Refugiados. La Directora en ese entonces Dilva Stipp era quien recibía las solicitudes de refugio, para posteriormente realizar un estudio de cada caso, conjuntamente con los integrantes del área legal y del área social.

Las conclusiones del estudio realizado era enviado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de Venezuela, y eran quienes, después de analizar el estudio realizado por el Comité Pro Refugiados, emitía una recomendación negativa o positiva de las solicitudes. Aquellas con recomendación positiva, eran enviadas al Ministerio de Relaciones Exteriores a la oficina de refugiados, con el fin de que la Comisión de Elegibilidad del Estado Ecuatoriano tome la decisión final sobre su reconocimiento.

En el año 2000, se implanta el Plan Colombia, como programa impulsado y financiado por el gobierno norteamericano, con el fin de aplacar el problema del narcotráfico y los grupos insurgentes. El Plan Colombia intensificó el conflicto armado y la población civil se vio afectada, lo que ocasionó el desplazamiento masivo de miles de personas hacia el Ecuador.

La movilización masiva de ciudadanos colombianos, que huían por los efectos causados por el Plan Colombia, hizo que el estado ecuatoriano y el Comité Pro Refugiados, establezcan un nuevo procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

El nuevo procedimiento consistía; en que los solicitantes de refugio debían realizar una entrevista con los asistentes de elegibilidad, que conformaban el área legal del Comité Pro Refugiados, y posteriormente realizar otra entrevista con oficiales de

elegibilidad de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, para esto cada parte emitía un informe y una recomendación sobre cada caso. Los oficiales y asistentes de elegibilidad, tenían la obligación de concurrir a las reuniones de elegibilidad, con el fin de que expongan el informe de cada caso, con la recomendación correspondiente.

Esto hacía posible que exista un debate, sobre los casos en los que los oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y los Asistentes de Elegibilidad del Comité Pro Refugiados no estaban de acuerdo. Cada parte emitía su criterio, y al final la Comisión de Elegibilidad como representante del gobierno ecuatoriano era quien definía si se concedía o no el refugio. Representantes del ACNUR, participaban también en las Comisiones de Elegibilidad, y podían emitir criterios, pero no tenían voto para decidir sobre los casos, ya que la elegibilidad es únicamente potestad del país receptor.

El Acuerdo firmado entre la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), subsistió por treinta años, y dio por terminado en Diciembre de 2006 por decisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Actualmente el proceso de elegibilidad de la Condición de Refugiados la realiza únicamente el gobierno ecuatoriano, y la asistencia humanitaria es desempeñada por distintas organizaciones como Cruz Roja, Fundación Esquel y la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS), encargada de la ayuda psicológica a los refugiados.

Por otro lado la Cruz Roja Ecuatoriana, después de la creación del Comité Ecuménico Pro Refugiados, dejó de ser la Institución responsable directa de la ayuda humanitaria a los refugiados y cedió esta competencia a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); ya que una de las políticas institucionales del Movimiento de la Cruz Roja consiste en que cuando existan organizaciones que realicen un trabajo igual o mejor en un ámbito determinado que también lo desarrolle Cruz Roja, ésta dejará que dicha organización se desenvuelva y brindará apoyo en lo que se considere necesario.

Sin embargo; la Cruz Roja Ecuatoriana, siguió colaborando y apoyando a las personas refugiadas en la zona de frontera norte, mediante la elaboración y ejecución del Proyecto de Ayuda Humanitaria Frontera Norte – PAHFN; con el financiamiento de Cruz Roja Americana.

El Proyecto “Frontera Norte-PAHFN”, se desarrolló con el fin de apoyar y desarrollar programas de asistencia a refugiados y a la población local, con el objetivo de sensibilizar y actuar para cubrir las necesidades particulares que se presenten en las zonas de Nueva Loja, Ibarra, Santo Domingo Esmeraldas y Tulcán, a través de sus diversos servicios de salud y ayuda a la comunidad, donación de sangre, primeros auxilios, intervención en desastres, capacitación a grupos especiales de voluntarios para recepción de desplazamientos masivos y de emergencias humanitarias, sobretudo en lo referente a traslados e intercambios humanitarios.

### **1.5.2 Población colombiana en situación de refugio y su desplazamiento a Ecuador.**

Para entender la situación actual de Colombia y la cantidad de desplazados que se ha generado en estos últimos años, es importante considerar y entender las razones del inicio de la guerra interna en Colombia, ya que son todos estos antecedentes los que determinaron el escenario que hoy en día se percibe y se vive

#### **Antecedentes.**

El conflicto interno colombiano empieza en los años sesenta, con el origen de grupos insurgentes modernos, inspirados en ideologías de izquierda, que tenían como fin luchar en contra de las desigualdades, problemas, injusticias e inequidades sociales, que no estaban siendo atendidas ni solucionadas por el gobierno de la época.

Es así que en el año de 1964 nace el movimiento insurgente “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)”, como un grupo campesino influenciado por el Partido Comunista de Colombia. El mismo año surge el grupo “*Ejército de Liberación Nacional (ELN)*”, movimiento revolucionario inspirado en la revolución cubana, y en las estrategias de lucha utilizadas por el Che-Guevara. El Ejército de Liberación Nacional se genera para derrocar al gobierno, y conjuntamente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del

Pueblo (FARC-EP), se convierten en las primeras organizaciones de guerrilla moderna en Colombia. En el año de 1967 nace otra organización guerrillera de izquierda “*Ejército Popular de Liberación* de pensamiento maoísta”, también movimiento basado en ideología de izquierda. Estas tres organizaciones se radican en zonas rurales.

Posteriormente en los años 70 nace el Movimiento 19 de Abril mas conocido como M-19, movimiento de izquierda, que a diferencia de los demás se radica en poblaciones urbanas. Eminentemente todos estos grupos insurgentes se convierten en una amenaza para el gobierno y su sistema, ya que la evolución y crecimiento de estos movimientos era cada vez más notable, lo que en 1984 lleva a que el entonces Presidente Colombiano Belisario Betancourt, a que inicie negociaciones con los grupos armados, llevándose a cabo una tregua entre el Estado y los insurgentes.

Tregua que duró un año, ya que el proceso de diálogo instaurado por Betancourt, había sido una pantomima, para organizar un grupo progobierno y contra guerrilla, nominado como “AUTODEFENSAS (AUC)”, movimiento que nace en el año de 1984 respaldado por el gobierno colombiano.

El grupo pro-gobierno logra un crecimiento desmesurado por su alianza con la fuerza militar del gobierno colombiano, personas adineradas dueños de extensas dimensiones de tierras, narcotraficantes y se convierte en uno de los movimientos irregulares más sanguinarios de la historia, ya que a más de combatir a los grupos revolucionarios de izquierda, también se dedicaron a realizar limpieza social, exterminando a prostitutas, drogadictos, delincuentes y niños de la calle.

El fortalecimiento de las Autodefensas de Colombia, determina que a mediados de los 80, sean asesinados los principales dirigentes de los movimientos populares de izquierda, estos acontecimientos llevan al debilitamiento progresivo el Movimiento M-19 y su desmovilización en el año de 1991. Posteriormente el Movimiento M-19 se convierte en un partido político, llamado Alianza Democrática-M-19. La desmovilización fue un duro golpe para los grupos subversivos, ya que los debilitó, sin embargo; los otros grupos insurgentes han seguido luchando desde su creación,

ya hace cuatro décadas, y actualmente se han convertido en un ejercito organizado, que tiene presencia en la mayoría de los departamentos.

Es importante señalar que la presencia de los grupos subversivos en Colombia, no es lo que ha generado el desplazamiento externo de ciudadanos colombianos, ya que hasta antes del año 2000, la movilización de las personas era en su mayoría interna, es decir, únicamente dentro del país. Según la estadística del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, en el año de 1995, de cada 54 solicitudes de refugio presentadas en el Ecuador, una de ellas era de personas procedentes de Colombia, desde el año 2000 de cada 10 solicitudes de refugio realizadas en el Ecuador, el 9.5 eran de ciudadanos colombianos.

Es decir, que a pesar de que el problema en Colombia se vuelve más intenso a raíz del surgimiento de los grupos paramilitares de autodefensas (AUC), en el año de 1984, no es si no hasta el año 2000, período en el que se implementa el Plan Colombia, que comienza a registrarse el desplazamiento masivo de ciudadanos colombianos hacia otros países, especialmente Ecuador, Venezuela y Costa Rica.

El Plan Colombia, se estableció como un aporte del gobierno de Estados Unidos hacia la Región Andina, como respuesta a su política de lucha en contra del narcotráfico y terrorismo, y tiene como objetivo acabar con los grupos subversivos de izquierda y erradicar los cultivos ilícitos de droga. Como estrategia para su lucha “antiterrorista”, el estado Norteamericano, financia la compra de armamento y provee al ejercito colombiano de equipos bélicos de alta tecnología; se sabe; que clandestinamente financia la manutención y el crecimiento de grupos paramilitares contraguerrilla. También tiene un plan de fumigaciones a plantaciones de coca, con el fin de acabar el narcotráfico, que ha llegado a ser la mayor fuente de financiamiento de los grupos guerrilleros de izquierda, así como de los grupos paramilitares de derecha.

Sin embargo; el Plan Colombia como programa estratégico para acabar con el problema del narcotráfico y los grupos irregulares, lo único que ha provocado es el ahondamiento de la violencia en Colombia, por la militarización y la introducción de armamento bélico, que en muchas ocasiones, no solo es utilizado en contra de los

grupos insurgentes, si no en contra de la población civil, como una forma de amedrentar a posibles colaboradores de guerrilla.

Las fumigaciones para acabar con los cultivos ilícitos, también ha generado una crisis social y económica, ya que el químico utilizado “glifosato”, afecta y mata no solo a los sembríos de hoja de coca, si no a todos los cultivos existentes, dejando a los pobladores de la zona, sin el producto básico para su subsistencia, además genera efectos nocivos para la salud, como irritación de ojos, piel y nariz, náuseas, vómitos, problemas estomacales, dolores de oído, aumento de la presión arterial. Además el daño de ADN (ácido desoxirribonucleico) de las personas analizadas, está activando el desarrollo de cáncer, abortos espontáneos, nacimientos prematuros y malformaciones sexuales en recién nacidos, etc. El medio ambiente también se ha visto afectado, científicos turcos detectaron daño del material genético en los peces, la muerte de varias especies de ranas, del ganado y otros animales.

En el mes de mayo de 2007, Salud, Paul Hunt, fue enviado como relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el Derecho a la Salud, con el fin de que visite la zona de frontera afectada y evalúe los efectos causados por las fumigaciones con glifosato. El relator tuvo la oportunidad de hablar con los pobladores y recorrer parte del área afectada, cuando terminó su misión, aseguró sentirse decepcionado del gobierno colombiano. Hunt, solicitó una entrevista con el presidente colombiano, Alvaro Uribe, pero ésta le fue negada.

Como se ha podido analizar, el Plan Colombia como tal; no ha surtido los resultados esperados, ya que no hay señales de debilitamiento de los grupos insurrectos, ni de la actividad del narcotráfico, lo que lleva a pensar que toda la estrategia militar incorporada, lo único que ha causado es el crecimiento del conflicto, y una de las crisis humanitarias más grandes en el mundo, que como consecuencia a generado la muerte de inocentes y el éxodo de miles de personas afectadas por la guerra y la violencia.

Ecuador por su parte, también ha sido perjudicado por el Plan Colombia, ya que por primera vez en la historia, se registra desplazamientos internos masivos de ecuatorianos que se trasladan hacia otras provincias del país, huyendo de los efectos nocivos causados por las fumigaciones y la violencia generada en las poblaciones,

por las continuas infiltraciones y enfrentamientos del ejército colombiano con los grupos subversivos, dentro de los cuatrocientos kilómetros de frontera entre Ecuador y Colombia.

Otra de las consecuencias provocadas, es el desplazamiento masivo de personas colombianas que ingresan al Ecuador, con el fin de pedir la protección del estado ecuatoriano, ante la falta de protección de su país. La Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, registra solicitudes de refugio de ciudadanos de diferentes partes de Colombia, pero el mayor número de peticiones corresponden a campesinos de los departamentos más cercanos al Ecuador, sobretodo Putumayo y Nariño.

Las principales causas expresadas por los solicitantes de refugio en las entrevistas de los Oficiales de elegibilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del ya desaparecido Comité Pro Refugiados, son las siguientes:

1. **Temor por la violencia generalizada:** las personas que argumentan temor ante la situación de violencia en su país, lo hacen por haber estado cerca de personas a las que les sucedió algo, y simplemente no quieren esperar a ser las próximas víctimas. También se movilizan las personas que viven en zonas de continuo conflicto.
2. **Amenazas contra la vida, seguridad y persecuciones:** estas amenazas son emitidas generalmente por miembros de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), por grupos de Paramilitares-Autodefensas de Colombia (AUC), o por células guerrilleras muchas veces no identificadas.
3. **Intento de reclutamiento:** es una causa frecuente, ya que los grupos irregulares, buscan expandirse y crecer con el fin de subsistir, por lo que obligan a ingresar a sus filas a jóvenes hombres y mujeres, niños y personas profesionales que puedan ser útiles para sus fines
4. **No pago de vacuna:** la vacuna son contribuciones obligatorias que las personas de ciertas zonas deben hacer a los grupos armados, esta práctica es ya común y conocida en Colombia, y se ha convertido en uno de los medios de subsistencia de los grupos irregulares. Generalmente el valor de la vacuna es impuesta por el dirigente del grupo irregular que opere en la zona,

y su no pago significa desacato a las órdenes del comandante del frente. Cuando las personas no pagan la vacuna, el grupo irregular hace una advertencia y establece una nueva fecha para su cobro, si en esa fecha las personas no pagan, son asesinadas y en el mejor de los casos, se les da un plazo determinado para que abandonen sus hogares, si no acatan el desalojo son eliminados.

5. **Desertores Paramilitares o guerrilleros:** los miembros de la guerrilla colombiana o de los paramilitares, tienen el compromiso de servir y luchar por su causa toda la vida. Cuando una personas militante de cualquiera de los grupos irregulares, decide salir de el, es considerado como desertor, y por poseer gran información sobre el paradero del grupo y sus integrantes, es perseguido. Estas personas vienen al Ecuador a solicitar refugio, muchos de ellos no cuentan su historia real, pues temen represalias del estado ecuatoriano, en cuanto a la negación de la solicitud de refugio.

La mayoría de los desplazamientos de personas colombianas, no son premeditadas, es decir no se planifican, mas bien son motivadas por el acontecimiento de cualquiera de los hechos nombrados anteriormente u otros; es esta la razón principal de la crisis que viven a su llegada los inmigrantes, ya que no vienen con los recursos suficientes para subsistir dignamente, lo que se ve agravado si es una familia con niños.

Ni el estado, ni las organizaciones encargadas poseen los suficientes recursos para brindar la ayuda adecuada, y lo que es aún peor, a pesar de que el Ecuador abre sus fronteras para receptar a las personas y protegerlas, dentro del país las leyes hacen difícil su subsistencia, ya que al no ser todavía reconocido legalmente su estatus de refugiado, no pueden acceder a derechos básicos como el trabajo. En el Ecuador, las personas desplazadas de otros países, pueden trabajar, únicamente si ya han sido reconocidos por el estado ecuatoriano como refugiados, trámite que no dura menos de cuatro meses.

Cómo es lo más lógico, las personas en situación de refugio, trabajan de forma clandestina, lo que trae como consecuencia el hostigamiento continuo de las autoridades migratorias y los abusos por parte de las personas para las cuáles

trabajan, ya que al trabajar ilegalmente, es frecuente que al terminar su trabajo no se les pague, o se lo haga en una cantidad menor a la estipulada. Existen también personas que trabajan, nada más a cambio de un lugar donde dormir y un plato de comida.

La situación para las mujeres es aún más complicada, sobretodo para aquellas que llegan solas, y que son jefes de familia monoparentales, ya que la sociedad las estigmatiza, y se vuelve mucho más complicado integrarse al nuevo medio en el que se encuentran, y a pesar de que las mujeres cabezas de familia monoparentales, son consideradas dentro del grupo de personas vulnerables, el estado no busca mecanismos para agilizar su proceso y brindar la ayuda humanitaria correspondiente.

Por otro lado, cuando empezó a registrarse los desplazamientos masivos hacia el Ecuador en el año 2000, los solicitantes de refugio se instalaban en las poblaciones norte del país como Esmeraldas, Tulcán, Ibarra, etc., pero actualmente las personas prefieren alejarse de esta zona, y asentarse en Guayaquil y sus alrededores, al igual que en Cuenca.

La Provincia del Azuay como tal, es una de las provincias que más oportunidades de desarrollo les ofrece, al ser una zona afectada por la migración de compatriotas, que han dejado miles de plazas de trabajo desocupadas, trabajos que están siendo remplazadas por personas de nacionalidad colombiana y peruana. Por lo tanto en esta zona, la presencia de personas desplazadas ha constituido un aporte para la productividad, lo que lamentablemente no sucede en otras provincias, que ven a los desplazados como una amenaza.

**1.5.3 Estadísticas** (Estadísticas extraídas de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec))

| <b>SOLICITUDES E REFUGIO 2000 – 2006 (Noviembre)</b> |                |               |              |              |              |             |              |                      |             |
|------------------------------------------------------|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|----------------------|-------------|
| <b>Año</b>                                           | <b>SOLIC.</b>  | <b>ACEP.</b>  | <b>NEGA.</b> | <b>CADU.</b> | <b>CANC.</b> | <b>REA.</b> | <b>REPA.</b> | <b>PEN.<br/>COM.</b> | <b>PEN.</b> |
| <b>2000</b>                                          | 475            | 390           | 60           |              |              |             | 36           |                      |             |
| <b>2001</b>                                          | 3017           | 1406          | 394          | 999          |              |             | 87           |                      |             |
| <b>2002</b>                                          | 6766           | 1578          | 1199         | 1586         |              | 4           | 7            |                      |             |
| <b>2003</b>                                          | 11463          | 3270          | 4392         | 3606         |              | 157         | 4            |                      |             |
| <b>2004</b>                                          | 7935           | 2420          | 4200         | 1930         |              | 379         | 4            |                      |             |
| <b>2005</b>                                          | 7091           | 2435          | 2673         | 1312         | 11           |             | 0            | 168                  |             |
| <b>2006 (hasta<br/>noviembre)</b>                    | 5779           | 1910          | 2470         | 2            | 3            |             | 3            | 39                   |             |
| <b>2000-2006</b>                                     | <b>42526</b>   | <b>13409</b>  | <b>15388</b> | <b>9435</b>  | <b>14</b>    | <b>540</b>  | <b>141</b>   | <b>207</b>           | <b>3392</b> |
| <b>PORCENTAJE</b>                                    | <b>100,00%</b> | <b>31, 5%</b> | <b>36,2%</b> | <b>22,2%</b> | <b>0,03%</b> | <b>1,3%</b> | <b>0,3%</b>  | <b>0,5%</b>          | <b>7,9%</b> |

**Leyenda**

TMP: Protección temporal

CAD: Caducados

REU: Reunificación familiar

REA: Reasentamiento (Recibe a los refugiados un tercer país)

REP: Repatriación (Regreso voluntario al país de origen)

CAN: Cancelados (Falsedad comprobada o viajes constantes al país donde sufrió persecución)

## **CAPITULO II**

### **DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REFUGIADOS.**

#### **2.1 Determinación de la condición de refugiados.**

El Art. 28 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado (diciembre de 1992); señala:

“De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”

La determinación de la condición de refugiado, es un proceso que se desarrolla en dos etapas, así lo señala el Art. 29 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, con lo siguiente:

“....en primer lugar, es necesario comprobar los hechos que son del caso. En segundo lugar, es preciso aplicar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos así comprobados”

##### **2.1.1 Cláusulas de inclusión.**

Las cláusulas de inclusión son los criterios y las características que debe cumplir una persona para ser considerada como refugiada, constituye la plataforma positiva en la que se basa la determinación de la condición de refugiados. Los elementos de inclusión se desprenden del concepto de refugiado establecido por la Convención sobre el estatuto de 1951 en su Art. 1; que expresa que refugiado será:

“toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u

opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”

### **Elementos de inclusión**

Los elementos de inclusión para la determinación de la condición son: tener fundados temores, ser perseguido por los motivos establecidos en la Convención de 1951, que el individuo se encuentre fuera de su país de origen y que no quiera o no pueda acogerse a la protección de su estado.

**1. Tener fundados temores:** el temor es un estado de ánimo que tiene dos connotaciones:

- **Subjetiva:** que se constituye en el sentimiento como tal y su expresión depende de la personalidad de cada individuo y de su pertenencia a un determinado grupo social, racial, religioso, político, etc.
- **Objetiva:** El aspecto objetivo; son los hechos por los cuales las personas sintieron temor, es decir, la fundamentación y racionalización de la emoción. En la práctica, para poder determinar a una persona como refugiada, es necesario que los oficiales de elegibilidad realicen entrevistas con el fin de que los afectados expresen las razones por las cuales abandonaron sus hogares, y su país, los testimonios conferidos por los individuos deben ser confirmados mediante información de la situación política, cultural, religiosa, de su país de origen. Así también; es importante señalar que los argumentos señalados por los solicitantes de refugio pueden basarse en un caso vivido por personas cercanas, sintiéndose vulnerables por encontrarse en una situación similar.

En los casos en los que no se expresa un temor subjetivo objetivamente, las circunstancias bien pueden justificar el reconocimiento, en el sentido de que cualquier persona en dichas circunstancias correría un riesgo tan obvio, que la ausencia de temor sería indiferente. Al contrario, pueden darse casos en que las circunstancias objetivas en sí no parecieran ser apremiantes, pero tomando en cuenta los antecedentes, creencias y actividades de la persona, dichas circunstancias podrían

sustentar un temor fundado para ese individuo, aunque las mismas circunstancias objetivas podrían no constituir lo mismo otro individuo. (Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, párrafo 40 y 41)

## **2. Ser perseguido por los motivos establecidos por la Convención de 1951:**

El término “persecución” no es definido por el Derecho Internacional, pero se puede considerar que toda amenaza contra la vida o libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. (Art. 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951)

La discriminación por motivos de raza, religión, pensamiento político, pertenencia a un grupo social determinado o la nacionalidad de una persona normalmente no constituye persecución, pero lo llegará a ser, si éstas prácticas se tornan continuas y generalizadas, tanto que produzcan consecuencias lesivas para los individuos y la violación a sus derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho al trabajo, educación, libertad de culto, etc.

También es importante distinguir la persecución, del enjuiciamiento o castigo impuesto por los tribunales de justicia del país donde fue cometido el delito, ya que un prófugo de la justicia no tiene argumentos para ser considerado como refugiado, sin embargo; es importante evaluar las normas del país de donde proviene esta persona, con el fin de saber si su legislación está acorde con los principios básicos de los derechos humanos, ya que por ejemplo; si se enjuicia a un individuo, por el hecho de enseñar o difundir su religión a otras personas, tal estado no está respetando la libertad de culto y la libre expresión, derechos fundamentales de las personas, lo que podría equivaler a una persecución por motivos religiosos. Es importante considerar si la persona que cometió el delito tuvo acceso a un debido proceso y si la pena impuesta es proporcional a su delito.

### **Motivos de persecución establecidos en la convención de 1951**

- **Raza:** El Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su párrafo 69, señala que el concepto raza debe entenderse:

“...en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia. La discriminación por motivos de raza ha sido condenada universalmente como una de las violaciones más palmarias de los derechos humanos. Por consiguiente la discriminación racial constituye un elemento importante al determinar la existencia de persecución. La discriminación por motivos raciales equivaldrá muchas veces a una persecución en el sentido de la Convención de 1951. Así ocurrirá siempre que, a causa de la discriminación racial, se vulnere la dignidad humana de una persona hasta un punto incompatible con los hechos humanos más elementales e inalienables, o cuando no hacer caso de barreras raciales lleve aparejadas graves consecuencias”

- **Religión:** Toda persona tiene derecho a la libertad de culto, de pensamiento, de conciencia y ha expresar y divulgar sus creencias como les parezca, siempre que no perjudique a terceros, y no vaya en contra del orden público. Dentro de los motivos que la Convención de 1951 establece, para que una persona sea considerada como refugiada, está la persecución por motivos religiosos, ya sea por creencias teístas, no teístas o ateas, pero, para categorizar la persecución hacia determinado individuo, es indispensable que se hayan producido discriminaciones graves por este motivo.
- **Nacionalidad:** Miguel Vasco, en su Diccionario de Derecho Internacional señala que nacionalidad: *“.....es el vínculo jurídico político entre un individuo y un estado, la regulación normativa de la nacionalidad compete a la legislación interna de cada estado. El Derecho Público Interno determina las condiciones de su adquisición, ejercicio, pérdida.”*

Este motivo de persecución no engloba únicamente a la ciudadanía y nacionalidad jurídica, también incluye a las minorías raciales y lingüísticas que existen dentro de una nación, por la persecución y discriminación a las que pueden estar sometidas por sus costumbres, creencias, idioma y cultura diferentes.

- **Pertenencia a un determinado grupo social:** El Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, en su párrafo 77 señala que un “determinado grupo social” suele comprender personas de antecedentes, costumbres o condición social similares y que los temores alegados por una persona de ser perseguida por este motivo pueden muchas veces coincidir con sus temores de serlo también con otros, por ejemplo, su raza, su religión o su nacionalidad. El mero hecho de pertenecer a un grupo social, no significa que exista persecución, se debe confirmar la existencia de hostilidad por parte de las autoridades gubernamentales o la sociedad respecto a dicho grupo.
- **Opiniones Políticas:** Todas las personas tienen derecho a que se respete su opinión política, esta libertad está garantizada por el derecho internacional y se considera que una persona es perseguida por esta razón, cuando las autoridades gubernamentales no toleran sus concepciones y se convierten en su agente persecutor. Para la determinación de la condición de refugiado, es indispensable determinar las tendencias políticas del solicitante de refugio y analizar el contexto político de la nación a la que pertenece, con el fin de establecer si su concepción puede acarrearle consecuencias tales, que hagan insostenible su vida dentro de su país.

### **3. Se encuentra fuera del país de su nacionalidad.**

Para que una persona pueda solicitar refugio, es indispensable que cruce la frontera reconocida de su país de origen, ya que la protección internacional no puede operar mientras la persona se encuentra bajo la jurisdicción territorial de su nación. Existe también la posibilidad de que una persona que se encuentre en el extranjero sin haber salido de su país por persecución, pueda solicitar refugio; en el caso de que hayan surgido circunstancias durante su ausencia, que no le permiten retornar, ya que de hacerlo sufriría persecuciones y transgresiones a su vida, seguridad o libertad. Estas personas que no eran refugiados al abandonar su país, y que posteriormente toman ésta calidad, se denominan refugiados “sur place”. Han estado en esta circunstancia: diplomáticos y funcionarios estatales que se encuentran prestando servicio en el extranjero, estudiantes, emigrantes, etc.

#### **4. Que no quiera o no pueda acogerse a la protección de su estado.**

Las personas que salen de su país para solicitar refugio en otro, lo hacen porque a causa de sus temores, no quieren o no pueden acogerse a la protección de su estado, ya sea porque se les niega dicha protección o porque ésta es ineficaz. Existen circunstancias dentro de las cuales una persona obviamente no recurrirá a su estado para solicitar protección, como en el caso de que la persecución sea ejecutada por agentes oficiales del Estado en servicio activo, o agentes no estatales apoyados por el Estado, en este caso mal podrían solicitar protección a los entes que están causando dichos temores. Los agentes de persecución pueden ser:

- Agentes oficiales del Estado.
- Agentes apoyados por el Estado
- Actores tolerados por el Estado.
- Actores no estatales imposibles de ser controlados por el Estado.

Las personas perseguidas que pueden ser protegidas por los organismos estatales de su país, no necesitarán de protección internacional. En este punto es importante referirme a la **protección diplomática**, que difiere totalmente de la protección internacional otorgada a las solicitantes de refugio, porque las personas que solicitan refugio lo hacen en un país diferente al suyo, por haber sufrido persecuciones en su país de origen, mientras que los individuos que solicitan **protección diplomática**, piden dicho amparo al país de su nacionalidad, por haber sufrido perjuicios en otro Estado diferente al suyo y que habiendo agotado todos los recursos internos en dicho país, su derecho no fue restituido. Por otro lado; la protección diplomática puede ser solicitada por personas naturales o personas jurídicas, mientras que en materia de refugio, los únicos sujetos susceptibles de protección internacional son las personas naturales.

##### **2.1.2 Cláusulas de exclusión.**

Las Cláusulas de exclusión, son disposiciones en virtud de las cuales no se le reconoce a un individuo la calidad de refugiado, a pesar de cumplir con las características y cláusulas de inclusión, ya sea por no necesitar la protección como refugiado, o porque no se lo merece. Estos impedimentos que restringen a las personas de sus derechos como refugiados, están exhaustivamente enumeradas en la

Convención de 1951, y su interpretación debe hacérsela de forma restrictiva, ya que uno de los principios generales del Derecho Internacional, es que toda excepción a las garantías relativas a los Derechos Humanos, se interpretará de ésta manera.

La Convención de 1951 en su artículo 1D, 1E y 1F, enumera los casos por los cuales una persona podría ser susceptible a la exclusión de la calidad de refugiado:

**1D)** Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Art. 1D)

**1E)** Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de tal país. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Art. 1E)

**1F)** Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a.** que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b.** que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en el como refugiada;
- c.** que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Art. 1F)

El alcance temporal y territorial de la cláusula de exclusión 1F (b), es diferente al 1F(a) y 1F(c), ya que en el caso de 1F(b), el delito común debe haberse cometido antes de ser reconocida como refugiada y fuera del país de asilo, en este caso existe una limitación territorial y temporal, ya que si la persona comete el delito después de ser reconocida como refugiada o en el transcurso del proceso en el país de asilo, deberá someterse a las leyes del país donde se encuentra, es decir cabe la sanción más no la exclusión.

Las cláusulas 1F(a) y 1F(c), no tienen limitación temporal, ni territorial, ya que por su gravedad los crímenes de lesa humanidad no prescriben, y el castigo a su grave delito puede hacérselo efectivo sin importar el tiempo transcurrido y aun si no se encuentra en el país donde se llevaron a cabo.

Nuestro país, en el artículo catorce del Decreto Ejecutivo 3301, también enuncia las razones en las cuales una persona que cumpliendo los requisitos para ser refugiada, será excluida de esta calidad en el Ecuador, este hace referencia únicamente al artículo 1F de la Convención de 1951, y deberán ser aplicadas después de un análisis minucioso realizado por la Comisión de Elegibilidad.

El Documento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión en su párrafo 21 señala que cuando resulten aplicables las cláusulas de exclusión, la persona de que se trata no podrá reconocerse como refugiada, ni beneficiarse de la protección internacional de conformidad con la Convención de 1951. Tampoco podrá encajar dentro del mandato del ACNUR. No obstante, el estado en cuestión no estará obligado a expulsar a esa persona. De hecho puede ejercer su jurisdicción penal sobre el individuo, o tener de hecho la obligación de extraditar o procesar a la persona, dependiendo de la índole de la infracción cometida. La decisión del ACNUR de excluir a alguien de la condición de refugiado solamente significa que ese individuo ya no puede recibir protección ni asistencia de la Oficina.

### **2.1.3 Cláusulas de cesación**

Las cláusulas de cesación son disposiciones que establecen las situaciones específicas bajo las cuales finaliza la condición de refugiado de una persona. Las

cláusulas de cesación al igual que las cláusulas de exclusión están enumeradas de forma exhaustiva en la Convención de 1951, y su interpretación también se la debe realizar restrictivamente, no caben analogías.

Para las personas refugiadas en el Ecuador, las cláusulas de cesación se encuentran enumeradas en el capítulo XI, artículo 33 del Decreto presidencial No. 3301, en el que también expresa que en nuestro país, la decisión sobre la cesación del estatus de refugiado corresponde únicamente a la Comisión de Elegibilidad.

La cesación de la condición de refugiado de un individuo puede basarse en dos circunstancias; la primera suscitada por el mismo refugiado, y la segunda basada en cambios producidos en el país que la persona temía ser perseguido, porque los motivos que amenazaban su vida, libertad o seguridad desaparecieron.

**1. Situaciones producidas por el mismo refugiado:** se encuentran en el artículo 1C de la Convención de 1951, en los subpárrafos del uno al cuatro y son:

- **Cuando el refugiado se acoge nuevamente a la protección del país de su nacionalidad:** en este caso el retorno a su país natal producirá la cesación de la condición de refugiado, si se realizó de manera voluntaria, con el fin de acogerse nuevamente a la protección de su estado. Las autoridades competentes del país donde se encontraba refugiada la persona, deberán comprobar que el individuo ha obtenido la protección de su país antes de declarar la cesión de su estatus de refugiado.
- **Cuando la persona recobra voluntariamente su nacionalidad:** existen personas que han sufrido la pérdida de su nacionalidad ya sea por una decisión de su estado o por haber realizado un acto que trae como consecuencia la pérdida de la nacionalidad, esto puede suceder antes de ser refugiados o después de haber obtenido el estatus. La recuperación de la nacionalidad de una persona, es prueba de que existe una reconciliación entre ésta y el gobierno de su país de origen. Cuando las leyes del país de origen del refugiado automáticamente confieran nuevamente la nacionalidad, no existe un acto por parte del refugiado que dé lugar a la

aplicación de la cesación de su estatus, sin embargo, cuando la ley establece la opción de rechazar el otorgamiento de nacionalidad y el refugiado con conocimiento pleno de la opción, no la ejerce, entonces se puede considerar que el refugiado ha recuperado voluntariamente su antigua nacionalidad

- **Adquiere una nueva nacionalidad:** en este caso la persona refugiada, obtiene la nacionalidad en un tercer país; es decir, en un país diferente al de su origen y al que se encuentra refugiado. Para que opere la cesación en éste caso, tienen que cumplirse estos dos requisitos, el primero que la nueva nacionalidad sea realmente efectiva y la segunda que el refugiado deba poder y querer acogerse a la protección del nuevo estado, si estos requisitos están presentes, la cesación podrá aplicarse.

El Documento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre las directrices de aplicación de las cláusulas de cesación, párrafo 18 señala, que en caso que se pierda la nueva nacionalidad, es posible volver a solicitar el estatuto de refugiado anterior, aunque esto no opera automáticamente y dependerá de las circunstancias de la pérdida. Así, en el caso que la persona haya perdido su recién adquirida nacionalidad por renuncia voluntaria, se puede aplicar la cláusula de cesación. Por el contrario, si la nueva nacionalidad se perdió como resultado de circunstancias fuera del control del individuo, tales como sucesos políticos en el país de nueva nacionalidad del individuo, se puede recuperar el estatuto de refugiado del individuo.

- **Cuando la persona se radica nuevamente en el lugar donde tuvo el temor de ser perseguido:** para que aplique esta cláusula, es necesario que la persona se haya establecido de forma permanente y voluntaria en el país de donde salió por el temor a ser perseguido. Es importante indicar que también se puede aplicar esta cláusula a las personas que viajan a su país de forma constante, por períodos cortos, si se observa que en las visitas continuas a su país no presenta ningún tipo de problema, y puede desarrollar su vida de forma normal y sin perjuicio alguno.

**2. Cambios producidos en el país que la persona tenía ser perseguido:** se encuentran en el artículo 1C de la Convención de 1951, en los subpárrafos cinco, seis y son:

- **Desaparición de los motivos por los que la persona obtuvo el estatus de refugiado:** es posible aplicar la cesación, cuando finalizan los motivos por los cuales la persona fue aceptada como refugiada; ya que esto determina que el individuo puede regresar a su país y recibir una protección efectiva por parte de este. Al momento de aplicar esta cláusula, es importante verificar las condiciones políticas y sociales del país de origen, con el fin de comprobar que existe el ambiente propicio para su retorno y que los problemas que causaban el temor a ser perseguido terminaron de forma definitiva.
- **En el caso de las personas apátridas, cuando desaparecen los motivos en virtud de los cuales fueron reconocidos como refugiados:** esta causa de cesación versa para las personas que no poseen nacionalidad, por haber desaparecido los riesgos de persecución, por las cuales esta persona salió del país en el que residía, es importante determinar si el apátrida puede regresar al país en el que tuvo las persecuciones y tener una aceptación legal por parte de este estado. Así también se deberá confirmar si realmente desaparecieron del todo las condiciones de riesgo para la persona.

### **Efectos de la cesación de la condición de refugiado**

La cesación tiene como efecto, la finalización del estatus de refugiado, por la aplicación de las cláusulas de cesación del Art. 1 de la Convención de Ginebra de 1951.

Existen tres circunstancias en las cuales se puede excluir a una persona de la cesación, la primera; en casos individuales que posean necesidades especiales, por lo que requiera de protección internacional, la segunda; en el caso de las personas que fueron torturadas y que presentan síntomas postraumáticos, y el tercero; en el caso

de las personas que se encuentran residiendo en el país de asilo durante mucho tiempo, ya que su movilización le puede resultar contraproducente.

Formalmente hablando, esta disposición se aplica sólo a un pequeño número de refugiados en el contexto actual. Sin embargo, no existe ningún impedimento para que sea aplicada por motivos humanitarios a otros refugiados, además de los estatutarios. Por otra parte, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha recomendado en su conclusión No. 69 (XLIII) de 1992 que a efectos de evitar casos difíciles:

“....que los Estados examinen atentamente la posibilidad de conceder un estatuto adecuado, que conserve los derechos previamente adquiridos, a las personas que tengan razones apremiantes, derivadas del hecho de haber sido objeto anteriormente de persecución, para negarse a volver a reclamar la protección de su propio estado”

#### **2.1.4 Cancelación del estatus de refugiado**

La cancelación de la condición de refugiado se puede hacer efectiva, cuando con posterioridad al reconocimiento de una persona como refugiada, se establece que la decisión tomada fue herrada por carecer del respaldo y los fundamentos necesarios. La Comisión de Elegibilidad en el Ecuador es el organismo encargado de evaluar y aplicar la cancelación. El efecto de la aplicación de la cancelación, es que su estatus no surte ni surtió efectos, es decir la persona jamás fue refugiada.

#### **Excepciones a la cancelación.**

“La cláusula de “desaparición de las circunstancias” contiene una disposición que permite a los refugiados incursos bajo la sección A (1) del artículo 1 de la Convención de 1951, es decir, a los “refugiados estatutarios”, alegar razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores para rehusarse a acogerse de nuevo a la protección del país de nacionalidad y por ende, para conservar el estatuto de refugiado. Esta disposición está diseñada para cubrir a personas que sufrieron formas atroces de persecución por el régimen Nazi, y que debido al trauma no podía esperarse que regresaran a su país de origen.” (Documento del ACNUR del 26 de abril de 1999. Las cláusulas de cesación: directrices para su aplicación, párrafo 30)

### **2.1.5 Revocación de la calidad de refugiado**

Cuando la autoridad del país en el que la persona ya es reconocida como refugiado, descubre que ha cometido delitos contra la paz, de guerra, contra la humanidad o actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas, circunstancias que de haberlas conocido el estado receptor, habrían causado el no reconocimiento del estatus de refugiado. El Efecto que causa la revocación es que la persona deja de poseer su estatus de refugiado desde el momento que se hace efectiva la revocación.

## **2.2 Derechos de los refugiados**

“Las personas refugiadas gozan primeramente de todos aquellos derechos inherentes a su condición de seres humanos, como el derecho a la vida, libertad y seguridad de su persona.” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 3)

“...a no ser sometidos a esclavitud, servidumbre, trata de esclavos, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 4 y 5)

Estos derechos son totalmente vinculantes, porque deben ser respetados y aplicados a todo individuo sin distinción de ningún tipo. Disfrutan también de la mayoría de derechos civiles. La Constitución Política de la República del Ecuador no otorga a los extranjeros el goce de derechos políticos.

Por otro lado; el estado receptor deberá sustentar los derechos socio-económicos según las necesidades de las personas refugiadas y a medida de los recursos que este disponga. Es importante que los gobiernos establezcan políticas en beneficio de la población local y refugiada, con el fin de evitar conductas discriminatorias y promover la integración local de los refugiados. Además de los derechos antes mencionados, existen otros que competen exclusivamente a las personas que se encuentran en situación de refugio y son los siguientes:

### **Derecho a la admisión y no devolución de personas que solicitan refugio.**

La no devolución, conocido también como *non refoulement*, es un principio básico y fundamental del Derecho Internacional, que por medio de su estructura jurídica tiene

el fin de garantizar y proteger a los solicitantes de refugio y refugiados para que sean respetados sus derechos humanos. La Convención sobre el estatuto de los refugiados, en sus artículos 32 y 33, niega a los estados contratantes la posibilidad de expulsar a las personas refugiadas de su territorio, ya que el hecho de poner a un refugiado en las fronteras, es exponerlo al peligro por las persecuciones contra su vida o libertad, sin embargo, la devolución se la puede realizar únicamente en el caso de que una persona represente un peligro para la seguridad nacional o el orden público de dicho estado, y se la realizará mediante una decisión tomada por la autoridad competente y rigiéndose a los procedimientos legales correspondientes.

Los refugiados cuya resolución por parte del estado receptor disponga el abandono del país, tendrá el derecho a la defensa, a presentar pruebas exculpativas y a realizar la apelación a la decisión. En caso de que la decisión del estado se mantenga, este deberá conceder un tiempo prudente, para que la persona solicite asilo en otro país.

Las personas que cruzan una frontera con el fin de solicitar refugio, no podrán ser expulsadas por el país receptor, ya que tiene el derecho de permanecer legalmente dentro de este estado hasta que se le de una respuesta a su petición de refugio. Es por esta razón que las autoridades y funcionarios migratorios, deben estar informados, con el fin de instruir a las personas sobre sus derechos y así garantizar un proceso justo y accesible, evitándose arbitrariedades.

En el Ecuador el artículo 27 del Decreto Presidencial 3301, garantiza la no devolución, y expresa que ninguna persona será rechazada en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su integridad física o libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en los, Artículos 1 y 2 del presente Reglamento. El término “frontera”, para efecto de este Reglamento, debe considerarse la frontera territorial propiamente dicha, los puertos o aeropuertos de entrada o los límites de las aguas territoriales.

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 14.)

**Derecho al acceso al procedimiento de elegibilidad.**

Todas las personas tienen el derecho de movilizarse libremente y salir del lugar donde su vida, libertad o seguridad se encuentren vulnerados y buscar refugio en un país diferente, donde debe ser admitido en un procedimiento para determinar si se le reconoce como un refugiado, en caso de que el estado receptor no lo haga, la persona tendrá derecho a apelar esta decisión.

**Derecho a poseer documentación**

“Los Estados expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Art. 27)

Los Estados receptores, tienen la obligación de emitir un documento que manifieste que la persona está solicitando refugio, este documento provisional será sustituido posteriormente por uno definitivo, si la persona es reconocida por ese Estado. La emisión de estos documentos podrá exceptuarse únicamente en un caso de seguridad nacional. En el Ecuador la visa definitiva de refugiado es la 12-IV, documento que debe ser renovado cada año en la Dirección General de Derechos Humanos y refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, como lo dispone el Decreto 3301, en su Artículo 29.

“Los refugiados gozan en el territorio del Ecuador de los mismos derechos que la Constitución y las leyes de la República reconocen a los extranjeros en general, así como también de los previstos en la Convención de 1951.” (Decreto Presidencial 3301. Art. 27)

Los refugiados gozan de todos los derechos que la Constitución y las leyes otorgan a los extranjeros, pero además tiene otros derechos especiales ya nombrados anteriormente, los mismos que se otorgan con el fin de ampliar la protección a este grupo.

### **2.3 Obligaciones de los refugiados**

Las obligaciones de los solicitantes de refugio y refugiados son las siguientes:

- Dentro del país donde son refugiados: deben cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos.

“La ley obliga a todos los habitantes de la República del Ecuador, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna.”  
(Código Civil Ecuatoriano. Art. 13)

- Respetar las costumbres y el modo de vida del país en donde se asilan, con el fin de conservar el orden público.

- No intervenir en aspectos políticos, que puedan comprometer la seguridad nacional del Estado receptor.

- Notificar y solicitar autorización a la oficina de refugiados del país donde se asile, para desplazarse fuera de su territorio. También deberá notificar su regreso.

- Respetar los Derechos Humanos y todos los principios y finalidades de las Naciones Unidas.

El incumplimiento de las obligaciones, por parte de una persona refugiada, implicará la aplicación de penas previstas por parte del estado receptor. La Convención de 1951 expresa que el Estado receptor, podrá incluso expulsar a un refugiado en el caso de que sus acciones hayan puesto en riesgo su seguridad y el orden público. La expulsión se la debe realizar sujetándose a los procedimientos legales vigentes, en la cual se le permitirá a la persona apelar y presentar pruebas exculpatorias, con el derecho de tener una persona que le asesore y represente en el área legal. Si la decisión del Estado se mantiene, éste deberá concederle un tiempo prudente para que pueda gestionar su refugio en otro país. En dicho plazo el Estado puede aplicar medidas de orden interno.

## **CAPITULO III**

### **MARCO JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE REFUGIO. ANÁLISIS, SUGERENCIAS**

#### **3.1 Principales instrumentos jurídicos internacionales de protección a refugiados.**

El refugio, su trayectoria y la preocupación que presenta este colectivo se especifica por la protección que merecen, precautelando la vida y la dignidad de aquellos que requieren de tan particular atención, a continuación los principales instrumentos jurídicos considerados como internacionales y sus aportes.

##### **3.1.1 Convención sobre el estatuto de los refugiados**

Es el instrumento de mayor jerarquía, se adopta el 28 de julio de 1951, en Ginebra, Suiza, por la Conferencia de Plenipotenciaria de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, y entró en vigor el 22 de abril de 1954.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, codifica y amplía los acuerdos internacionales generados antes de 1951, con el fin de crear la primera herramienta jurídica especializada en la materia, con el propósito de contribuir en la resolución de los múltiples problemas concernientes a las migraciones forzadas masivas, por esta razón la Convención de 1951 se convirtió en el fundamento del Derecho Internacional de Refugiados.

Sin duda alguna, uno de los aportes de mayor importancia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es la incorporación dentro de su texto de una definición clara de “Refugiado”, la misma que dispone que este término se aplicará a toda persona que:

.....como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones

políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Art. 1.A(2) )

En el Art. 1.B de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se hace la siguiente acotación: a los fines de la presente Convención las palabras “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”, que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrían entenderse como:

- "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como
- "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

La Convención marca un hito en el establecimiento de normas mínimas relativas al trato que debe darse a las personas reconocidas como refugiadas, dentro de lo cual es importante destacar, que las personas refugiadas disfrutan de la protección de sus derechos fundamentales, al igual que todas las personas sin discriminación, pero por la vulnerabilidad y las circunstancias especiales en las que se encuentran, la Convención les otorga una protección especial, sin perjuicio de los tratos favorables que cada estado decida concederles. Existen disposiciones en la Convención que tienen especial importancia, como la definición de refugiado, y el principio de “*non refoulement*”, o no devolución, que vela para que los refugiados y solicitantes no sean expulsados o devueltos a un territorio donde peligre su vida, libertad o seguridad.

La no devolución, es considerada como el principio rector en la protección internacional de refugiados, porque los protege de posibles violaciones a sus

derechos humanos. Por la importancia de la definición de refugiado y el principio de no devolución, no se admite que los estados formulen reservas sobre estos aspectos.

Contempla también, las obligaciones de los refugiados con el país receptor, las condiciones bajo las cuales se excluye, cesa o cancela su estatus de refugiado, y las personas susceptibles a su aplicación; aspectos analizados en el capítulo anterior.

### **3.1.2 Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados**

El protocolo de 1967 fue firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, por el presidente de la Asamblea General y por el Secretario General; entró en vigor el 4 de octubre de 1967 y constituye una herramienta jurídica independiente, establecida dieciséis años después de la instauración de la Convención de 1951, con el fin de ampliar su aplicación y acoger a aquellas personas refugiadas que quedaban excluidas de protección por la limitación geográfica: ya que podían ser consideradas como refugiadas, únicamente a las personas europeas; excepto los países que en la adhesión o ratificación de la Convención de Ginebra, decidieron tener otro alcance geográfico, y la limitación temporal: porque la Convención de 1951 sólo se aplicaba a los refugiados que se originaron por los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951. Por lo tanto el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados dispone que:

“A los efectos del presente protocolo, y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término *refugiado* denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras *como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951* y ... y las palabras ... *A consecuencia de tales acontecimientos*, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.” (Protocolo de 1967. Art. 1.2)

“El presente protocolo será aplicado por los Estados partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean partes en la convención, de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado

conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo.” (Protocolo de 1967. Art. 1.3)

Con la adhesión por parte de los estados al protocolo de 1967, se comprometen a aplicar las disposiciones de la Convención de 1951, incluyendo su definición, sin la limitación geográfica y temporal.

### **3.1.3 Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:**

El Estatuto del ACNUR fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 428(V), el 14 de diciembre de 1950, con el fin de brindar protección internacional a las personas refugiadas que cumplan con las condiciones del Estatuto y apoyar a los Estados para buscar soluciones duraderas a sus problemas. La protección proporcionada por el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, tiene el auspicio de las Naciones Unidas, lo que significa que el amparo es garantizado en cualquier país del mundo, sean parte o no de la Convención de Ginebra o del Protocolo de 1967.

El Estatuto señala las acciones que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados realizará, con el fin de brindar protección a las personas que se encuentren bajo su competencia; así tenemos que una de las mayores responsabilidades del ACNUR es trabajar con los estados; con el fin de generar acuerdos especiales que mejoren la situación de los refugiados en sus países o lograr la repatriación voluntaria, además de promover la ratificación y vigilar el cumplimiento de los convenios internacionales que benefician y brindan protección a los refugiados. Es también de interés del Alto Comisionado, mantener contacto con las organizaciones intergubernamentales y gubernamentales, organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados, con el fin de coordinar esfuerzos para brindarles la mayor y mejor protección posible.

El Estatuto del Alto Comisionado fue adoptada siete meses antes que la Convención de Ginebra, por lo que su contenido en la definición de refugiado no tiene diferencias sustanciales, sin embargo considero que es importante analizar los elementos en los

que difieren estos dos instrumentos jurídicos. El Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señala que:

“....cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.” (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Art. 6.A.ii.)

“Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.” (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Art. 6.B.)

El Estatuto a diferencia de la Convención de 1951, no establece como motivo de persecución la “**pertenencia a determinado grupo social**”, además el Estatuto no tiene la **limitación geográfica**, tampoco tiene la **limitación temporal** que tenía la Convención de Ginebra de 1951, limitación que establecía que para ser considerado como refugiado era necesario que la persona haya sufrido de persecución por acontecimientos producidos en Europa antes del 1ro. de enero de 1951.

#### **3.1.4 Conclusiones:**

Considero que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967, siguen siendo los instrumentos jurídicos que constituyen la base del Derecho Internacional de Refugiados, ya que son los únicos tratados ratificados, por casi

todos los Estados, además han demostrado que sus conceptos y principios fundamentales siguen vigentes y constituyen todavía después de 50 años el marco adecuado que garantiza el respeto de los derechos y libertades de este conglomerado.

Sin embargo, aunque sus preceptos siguen vigentes, creo que es necesario fortalecer la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, realizando ajustes e incorporando algunos conceptos y criterios básicos, para lograr una efectiva y real protección.

### **Recomendaciones:**

1. La Convención debería definir el término persecución; ya que no existe una definición universalmente aceptada que incluya los requisitos que un individuo debe cumplir para que se le reconozca como una persona perseguida, y la definición serviría de base a los Estados y a sus organismos encargados del procedimiento de la determinación del estatus de refugiado.
2. Es importante que la Convención haga referencia explícita a la alternativa de huida interna, que es la posibilidad que tiene una persona perseguida de movilizarse hacia una zona específica dentro de su país, donde pueda desenvolver su vida de forma normal, sin riesgo de temores fundados de persecución. Actualmente; en varios países, para conceder a una persona el estatus de refugiado, se toma en cuenta su voluntad de haber buscado primeramente una opción dentro del territorio de su país, sin embargo; en muchas ocasiones, no se toman en cuenta los factores que no hacen factible la posibilidad de haber optado por esta alternativa, como por ejemplo el hecho de que una persona sufra persecución por parte de agentes estatales, en este caso no importaría a la zona que se movilice, pues en ningún lugar obtendrá protección efectiva. Por lo tanto; considero que la Convención debe formular criterios para guiar bajo qué condiciones se debe tomar en cuenta o no la opción de huida interna.
3. La Convención de Ginebra; no hace diferencia entre las personas ya reconocidas como refugiados y aquellas aún solicitantes de refugio, por lo

cual es fundamental que se de esta distinción, ya que en la práctica se ha visto que los solicitantes de refugio quedan en una especie de limbo, puesto que los derechos que menciona la Convención de 1951, excepto el principio de no devolución y los fundamentales, no se aplican a los solicitantes, por lo tanto es importante desarrollar de forma detallada; los derechos que expresamente conciernen a las personas que ostentan la calidad de refugiado y los derechos relativos a los solicitantes de refugio que no han sido todavía reconocidos por el estado receptor y que por lo mismo se encuentran en una situación mucho más vulnerable que aquellas personas que ya tiene la protección del estado.

4. Es importante que el término de refugiado se actualice constantemente, y que se realice un estudio sobre la realidad que se vive, con el fin de que se pueda integrar a la definición las nuevas situaciones de refugio, para que ninguna persona se quede sin la protección merecida.
5. La Convención debe identificar y especificar quienes son la personas consideradas como vulnerables, estudiar las necesidades especiales que estas presentan y señalar cuales son los procedimientos y la responsabilidad de los estados con estos grupos.

### **3.2 Principales instrumentos jurídicos regionales de protección.**

Además de instrumentos jurídicos como la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, se han generado acuerdos regionales, en los cuales se amplían los conceptos generales ya establecidos, como la definición de refugiado, con el fin de adaptarlo a las nuevas situaciones históricas y sociales y de esta forma extender la protección a aquellas personas que las normas jurídicas internacionales convencionales no las protegen. A continuación los principales acuerdos de carácter regional.

#### **3.2.1 Convención de la Organización de la Unidad Africana:**

Fue aprobada el 10 de septiembre de 1969, este instrumento jurídico fue adoptado con el fin de dar protección a los miles de refugiados Africanos, que huían de las guerras y conflictos internos que perturbaban a África desde 1950. El aporte más importante de este instrumento zonal, es la ampliación de la definición de refugiado

de la Convención de 1951, para incluir a las personas víctimas de los conflictos en África.

La extensión realizada por la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en su segundo párrafo del Artículo 1 es el siguiente:

“El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad." (Convención de la Organización de la Unidad Africana. Art. 1 párrafo dos.)

La Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), introdujo también conceptos de repartición de cargas, refiriéndose con esto; a la responsabilidad internacional que tienen los estados de ser solidarios con los hermanos refugiados, con el fin de que estos no se aglutinen en un solo país. Contiene también disposiciones importantes sobre la repatriación voluntaria y en su Artículo 3 prohíbe a los refugiados realizar cualquier tipo de actividad subversiva.

### **3.2.2 Declaración de Cartagena:**

La Declaración de Cartagena fue adoptada en noviembre de 1984, en el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá Problemas Jurídicos y Humanitarios, llevado a cabo en Cartagena de Indias, Colombia.

El Coloquio fue promovido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, inspirados en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), tuvo como fin ampliar el concepto de Refugiado de la Convención de 1951, para de esta forma ampliar la protección internacional y adecuarse a las nuevas situaciones que se presentaban en América Latina, sobretodo por el incremento de refugiados que se concentraban en centroamericana en los años ochenta.

La definición de la Declaración de Cartagena, acota elementos diferentes a los de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, por los cuales una persona puede ser refugiada, por lo tanto se puede considerar también a los individuos 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”  
(Declaración de Cartagena de Indias. Conclusión tercera.)

Es Importante considerar que para que este concepto sea aplicable, la persona debe tener una amenaza contra la vida, libertad y seguridad, cuyo concepto lo está analizando actualmente la Corte Interamericana, y además esta amenaza debe tener como nexo causal, uno o varios de los elementos incorporados por la Declaración (violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los DDHH o circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.)

Así también; la Declaración formuló principios y criterios que facilitaban la aplicación de la Convención de 1951 y del Estatuto de 1967, y reiteró la importancia de la no devolución de las personas refugiadas. La Declaración de Cartagena constituye un mandato ético-político para toda Latino América y el Caribe. Los países parte de la Declaración de Cartagena son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica. Cuba, El Salvador, España, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

La Declaración de Cartagena a dado paso a que se creen dos corrientes; la primera la conservadora, cuya posición deja a potestad de los Estados la aplicación de la Declaración de Cartagena; la segunda, la corriente progresista, que invoca los Derechos Humanos y cuyo enfoque se dirige a que los estados tiene el deber de aplicar la Declaración de Cartagena.

### **3.2.3 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas**

La Declaración de San José fue adoptada en San José de Costa Rica, el 7 de diciembre de 1994, por el Coloquio Internacional, diez años después de la instauración de la Declaración de Cartagena. La Declaración de San José formuló en su texto recomendaciones sobre el tratamiento de los refugiados y desplazados internos. Recalca la importancia y trascendencia de la Declaración de Cartagena, y reitera la vigencia de sus principios y criterios en el tratamiento de la actual problemática del refugio, reconociendo que la ampliación de los motivos por los cuales una persona es considerada como refugiada, extiende la protección a los individuos perseguidos por estas causas.

Solicita también a los estados, tomar medidas que garanticen la aplicación y promoción de las normas internacionales sobre refugio, derechos humanos y derecho humanitario, e insertar programas para lograr una eficaz inserción social, repatriación voluntaria y reinserción en su país de origen. Reivindica la obligación de los estados de respetar y hacer respetar los derechos humanos de los refugiados en todo momento, circunstancia o lugar y solicita considerar las necesidades especiales que tienen los niños, mujeres y las comunidades indígenas afectadas por situaciones de desarraigo.

En cuanto a los desplazados internos la Declaración de San José Sobre Refugiados y Personas Desplazadas en su recomendación decimosexta.; exhorta a los estados evitar prácticas y políticas que generen causas que originen desplazados. Si hay personas en esta situación solicita se tomen las siguientes medidas.

- (a) la aplicación de las normas de derechos humanos y, en su caso, del Derecho Internacional Humanitario así como, por analogía, algunos principios pertinentes del Derecho de Refugiados, como el de no devolución;
- (b) el reconocimiento del carácter civil de las poblaciones desplazadas y la naturaleza humanitaria y apolítica del tratamiento que les corresponde;
- (c) el acceso a protección efectiva por parte de las autoridades nacionales y a la asistencia indispensable, contando con el apoyo de la comunidad internacional;

- (d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno;
- (e) la posibilidad de lograr una solución digna y segura a su situación de desplazamiento.”

#### **3.2.4 Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe**

Fue adoptado el 11 de Mayo de 1994 en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados, realizado en la Ciudad de México con el fin de analizar los progresos de América Latina y el Caribe en la aplicación del Derecho Internacional de Refugiados, la situación actual y las perspectivas para el futuro. En el análisis se concluyó: que América Latina y el Caribe en los últimos años ha tenido un avance importante en lo que se refiere al marco jurídico de la protección a los refugiados, estos avances son: la definición ampliada de la Convención de Cartagena, el establecimiento de un marco jurídico de protección a personas refugiadas y la aplicación de políticas destinadas a atender sus necesidades y a lograr una integración con la población local, la iniciativa de los estados por buscar soluciones duraderas a los problemas de los refugiados.

En cuanto a la Situación actual, ratifican la importancia del principio de no devolución. Se afirma que la protección de los refugiados recae principalmente en los Estados receptores, por lo cual es importante que estos se provean de la normativa nacional que permita y facilite la aplicación de los instrumentos internacionales relativos al refugio, asunto que no sucede todavía en algunos países.

“El Seminario abordó también la utilización de los términos "asilo" y "refugio" en América Latina y, en este sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque extienden la protección a extranjeros que la ameriten. El asilo es la institución genérica que permite la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera que sea el procedimiento, por medio del cual en la práctica se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según la Convención de 1951 Relativa a el Estatuto de los Refugiados y su

Protocolo de 1967 o, el de asilados según los Convenios Interamericanos en la materia.” (Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe 1999. Parte 2. Numeral 6)

Al culminar el Seminario Regional de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe 1999, se dictaron las siguientes recomendaciones:

**Primero:** los gobiernos apliquen, sin excepciones, la norma fundamental de no devolución para proporcionar protección a los refugiados y preservar la integridad del sistema edificado a este fin.

**Segundo:** Se invite a los países que todavía no lo han hecho a que se adhieran a la Convención de Ginebra de 1951 Relativa a el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

**Tercero:** los países que aún no han promulgado normativa interna de aplicación de los instrumentos sobre refugiados adopten a la brevedad disposiciones que regulen los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, asignado competencias en materia de políticas del tratamiento de los refugiados a instancias específicas de gobierno. Lo anterior en un marco de progresiva armonización de las normas y los estándares de protección aplicables en la región.

**Cuarto:** se fomente a la vez el entendimiento práctico y el diálogo para que se encuentre la forma apropiada, a fin de que en los países de América Latina y el Caribe se diseñen estructuras y redes de protección con la participación, complementaria en sus competencias y responsabilidades, de gobiernos, instituciones del Estado, iglesias y organizaciones no gubernamentales que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de petición al asilo. Estos mecanismos son necesarios para que los refugiados puedan ser identificados entre las personas que migran por otras razones no recogidas en los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados.

**Quinto:** es fundamental continuar con los esfuerzos para lograr una atención a hombres y mujeres desarraigadas, basada en la equidad y enfoque de género, he hicieron un llamado, a gobiernos, a la sociedad civil y al ACNUR para que continúen trabajando con este objetivo.

**Sexto:** se continúen tomando y ampliando las medidas para garantizar el trato de los migrantes conforme a los derechos humanos. A este respecto, invitan a los Estados a considerar la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores, migrantes y sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1990, y exhortan a los Estados a establecer mecanismos apropiados para la protección de sus ciudadanos en el exterior, congruente con instrumentos internacionales en la materia y lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963. Se deberán adoptar medidas para identificar a los refugiados que puedan encontrarse entre los migrantes para preservar la institución del asilo.

**Séptimo:** se profundice en el estudio y utilización efectiva de los mecanismos interamericanos de protección de los derechos humanos en favor de las poblaciones refugiadas. En este sentido, se hace un llamado al ACNUR para que promueva el establecimiento de marcos de cooperación con los varios órganos del Sistema Interamericano y, en particular, con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Octavo:** el ACNUR, en colaboración con instituciones académicas de la región, lleve a cabo un proyecto de sistematización de las normas aplicables en América Latina en materia de la protección a los refugiados y asilados, incluyendo los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados, de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

**Noveno:** se solicite, en el marco del acuerdo de cooperación con el ACNUR, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos la sistematización de la práctica desarrollada en la región, favoreciendo procesos de

transferencia de experiencias para su posible aplicación, con las adaptaciones del caso, en otras regiones del mundo afectadas por crisis humanitarias.

**Décimo:** se incrementen los esfuerzos en la promoción de los derechos humanos en general y del derecho de los refugiados en particular y la sensibilización de la opinión pública para crear una cultura solidaria hacia los refugiados y contrarrestar posibles tendencias xenófobas. Para ello, el ACNUR y los gobiernos deberían apoyarse en las capacidades de los medios de comunicación y las organizaciones no Gubernamentales por su capacidad de difusión y sensibilización en diversos sectores de la sociedad en materia de migración y asilo.

**Decimoprimer:** se continúen los esfuerzos de capacitación e intercambio de experiencias entre autoridades de los países de la región, funcionarios internacionales y miembros de organizaciones de la sociedad civil, a efectos de asegurar mayores niveles de eficacia en el tratamiento a los refugiados.

**Decimosegundo:** se invite a la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) a considerar la atención de la situación de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo, poblaciones desplazadas y migrantes en general dentro del mandato de las Defensorías, Procuradurías y Comisionados Nacionales de Derechos Humanos.

**Decimotercero:** como parte del seguimiento a este Seminario, se organicen grupos de asesoría al ACNUR para mantenerle informado de los desarrollos en países y subregiones, y así adecuar su respuesta humanitaria a la luz de los requerimientos específicos de cada Subregión y de los países que las componen.

**Decimocuarto:** se establezcan mecanismos de seguimiento para promover el cumplimiento de las recomendaciones que se adopten en foros regionales tanto formales como informales en materia de protección a los refugiados.

**Decimoquinto:** se solicita a los organizadores que publiquen y difundan los documentos, conclusiones y recomendaciones de este Seminario.

### **3.2.5 Conclusiones**

El interés prestado por las regiones al ampliar y desarrollar conceptos, principios recomendaciones, con el fin de proteger a las personas desplazadas por nuevas situaciones, es la mayor muestra del valor y la preocupación por acoger a aquellas personas violentadas en su integridad, por lo que los aportes regionales en la materia, no merecen crítica alguna, más bien un reconocimiento por el intento de mejorar la calidad de vida y de proteger los más elementales derechos de aquellas personas, víctimas de las desgarradoras guerras, conflictos e injusticias. Norman, principios y recomendaciones

Considero sin embargo; que los extraordinarios esfuerzos realizados por incorporar en los instrumentos regionales normas, principios y recomendaciones a favor de las personas refugiadas, no tienen valor real si en la práctica estos acuerdos no son respetados, por lo que critico a los estados miembros de los instrumentos regionales por incumplir con sus compromisos y hacer caso omiso de su responsabilidad.

### **3.3 Principales instrumentos jurídicos nacionales de protección**

El Ecuador es uno de los países de Latino América mejor preparados en el ámbito legal para asumir la recepción de los refugiados, sin embargo los recursos son escasos e insuficientes para cubrir la ayuda humanitaria que precisan las personas solicitantes de refugio y refugiados, a pesar de esto, nuestro país mantiene una política de cooperación y acogida para con las personas que son perseguidas, convirtiéndose así en el país con mayor flujo de refugiados colombianos reconocidos.

Con el fin de brindar la mayor protección posible, el Ecuador ha firmado y ratificado los más importantes convenios internacionales para hacerlos efectivos y aplicables en nuestro país, y se ha incorporado además instrumentos jurídicos nacionales referentes al tema. A continuación:

- Principales convenios internacionales adoptados por el Ecuador que benefician a las personas refugiadas.

- Marco jurídico vigente en nuestro país para la protección de las personas refugiadas.

### **3.3.1 Principales convenios internacionales adoptados por el Ecuador que benefician a las personas refugiadas.**

**Convención sobre el Estatuto de los Refugiados:** Ratificado por el Ecuador en su Registro Oficial No. 128, el 17 de agosto de 1955. (Ver capítulo 3.1)

**Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiado:** Ratificada el 6 de marzo de 1969. (Ver capítulo 3.1)

**Convención Americana de Derechos Humanos:** Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Fue ratificada por el Gobierno ecuatoriano el 21 de octubre de 1977 y entró en vigencia desde el 27 de octubre de 1977.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se divide en tres partes, el primer capítulo referente a los Deberes de los Estados y Derechos protegidos, el segundo los Derechos Civiles y Políticos de todas las personas, y el tercer capítulo que hace alusión a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos; manifiesta que los estados miembros tienen el deber de respetar y velar por el cumplimiento de los derechos y libertades de todas las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción, sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, opiniones políticas o posición económica. Señala; que como consecuencia de la violación de los derechos fundamentales, se genera las migraciones forzadas.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en su artículo 22, numerales 7, 8,9 señala lo siguiente:

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros

Además sus artículos 8 y 25 señalan: que todo individuo tiene el derecho de ser escuchado por un juez o tribunal independiente o imparcial, con el fin de que sean determinados sus derechos. Con lo que se puede llegar a la conclusión: de que toda persona extranjera que tenga temores fundados, tiene el derecho de acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, con el fin de que sus derechos sean reconocidos, y reciba la protección requerida. En caso de que la respuesta del estado sea negativa, tiene el derecho a apelar esta decisión, con el fin de que en última instancia se revise nuevamente.

**Declaración de Cartagena:** Adoptada en noviembre de 1984, en el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá Problemas Jurídicos y Humanitarios. (Ver capítulo 3.2)

El concepto ampliado de refugiado, de esta Declaración, ha sido incorporado a la legislación ecuatoriana, en su decreto 3301, el mismo que será analizado posteriormente.

**Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes:** Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 39/46, el 10 de Diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987. En el Ecuador fue ratificada en el año de 1988.

En su Artículo 1 señala:

“....que se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.” (Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Art. 1.)

Esta Convención es importante para las personas refugiadas ya que prohíbe a todo estado la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro estado, cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. Además es deber de todo estado, investigar las denuncias de las posibles torturas llevadas a cabo en cualquier territorio de su jurisdicción. Las indagaciones respectivas deberán ser realizadas por autoridades competentes, asegurando protección a la víctima y a los testigos, contra posibles intimidaciones o malos tratos, consecuencia del testimonio presentado.

**Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:** Fue suscrita en el XXIV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 10 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil. El Congreso Nacional del Ecuador aprobó esta Convención, el 9 de junio de 1994, Registro Oficial 717/15, posteriormente fue ratificada el 30 de junio de 1995, Registro Oficial No. 728.

La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, tiene gran importancia para las mujeres refugiadas, ya que en su artículo 9 solicita a los Estados que adopten medidas especiales que protejan a las mujeres refugiadas, vulnerables a la violencia por su raza, condición étnica,

nacionalidad, etc, y más aun si ésta se encuentra embarazada, es menor de edad, anciana, o tiene algún tipo de discapacidad.

### **3.3.2 Marco Jurídico Vigente en Nuestro País para la Protección de las Personas Refugiadas.**

**Constitución Política de la Republica del Ecuador:** La actual Constitución Política del Ecuador, fue expedida por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de julio de 1998, y en su artículo primero señala que el Ecuador es un Estado social de derecho, que fundamenta su ordenamiento jurídico en la justicia social, la libertad, igualdad, solidaridad, pluralismo ideológico, y cuya prioridad fundamental es el de respetar y hacer respetar los derechos humanos consagrados en su texto y en los documentos internacionales suscritos, basados en esto es importante señalar que el Ecuador es el primer país de Latino América que suscribió todos los tratados internacionales sobre derechos humanos constituidos en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además nuestro país se ha esforzado por incorporar dentro de su norma suprema, aquellos principios internacionales de derechos humanos constantes en los tratados suscritos.

“Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.” (Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 18.)

“Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.” (Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 163.)

La jerarquía constitucional otorgada a los tratados internacionales, ha sido trascendental para el desarrollo de un marco jurídico de protección en el ámbito del refugio, ya que el Ecuador ha desarrollado una legislación en esta materia que se adapta con los principios de la normativa internacional, es por esta razón que se

puede afirmar que el Ecuador es uno de los países mejor preparados jurídicamente para atender a población en situación de refugio.

La Constitución política del Ecuador en su artículo 29, reconoce el derecho que tienen las personas ecuatorianas de solicitar asilo en otro país, así como las personas extranjeras en el nuestro. Los refugiados o solicitantes de refugio como personas extranjeras residentes en el Ecuador, gozan de los mismos derechos que los nacionales, excepto los señalados en los artículos 14 y 15 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

1. La participación política, sobre actividades soberanas del Estado.
2. Ciertas formas de propiedad. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir, a ningún título, con fines de explotación económica, tierras o concesiones en zonas de seguridad nacional.
3. Renuncia a toda reclamación diplomática, por parte de las personas extranjeras naturales o jurídicas, que celebren contratos con las instituciones del Estado. Si tales contratos fueren celebrados en el territorio del Ecuador, no se podrá convenir la sujeción a una jurisdicción extraña, salvo el caso de convenios internacionales.

**Decreto 3301:** Es el Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo Facultativo de 1967, fue expedido por Decreto Ejecutivo el 6 de mayo de 1992, cuando Rodrigo Borja ejercía su mandato como Presidente Constitucional de la República del Ecuador, y fue publicada en el Registro Oficial NO. 933, 12-95-1992.

El Decreto 3301, constituye la principal fuente jurídica nacional en materia de refugio, contiene las normas que regulan el procedimiento de determinación de la condición de refugiados, y se diferencia de otras legislaciones porque dentro de su texto incorporó principios y conceptos desarrollados por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, agregando a nuestra legislación nuevos motivos por los cuales una persona es considerada como refugiada, ampliando así el amparo para las personas que requieren protección internacional.

Las definiciones de refugiado aplicables en el Ecuador, se encuentra en los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 3301. El artículo 1 que toma el concepto de la Convención de Ginebra de 1951 señala que:

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

El artículo dos del Decreto 3301, toma el concepto de refugiado de la Declaración de Cartagena, la misma que señala que serán considerados como refugiadas en el Ecuador:

*....las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

Estos dos conceptos de refugiado constituyen en nuestro país el pilar en el que se basa la determinación de la condición de una persona refugiada; determinación que es declarativa y no constitutiva, puesto que la persona no obtiene la condición de refugiado por el reconocimiento del estado receptor, sino por el hecho de ser refugiado.

El Decreto Ejecutivo 3301 en su capítulo II, crea bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión de Elegibilidad, que tiene como función el conocer y decidir la aceptación o no de las peticiones de refugio presentadas en el Ecuador. Los miembros de la Comisión de Elegibilidad son nombrados mediante Acuerdo Ministerial, y está conformada por dos funcionarios de Cancillería y uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, con sus respectivos suplentes. En las sesiones

de la Comisión para la determinación de la condición de refugiado, el funcionario responsable de la Oficina de Refugiados de la Cancillería actúa como secretario de la Comisión, con voz informativa, y a la misma podrá asistir en calidad de observador un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y si la Comisión lo dispusiere, asistirían también representantes gubernamentales o no gubernamentales.

En el Decreto Presidencial 3301, se establece el procedimiento que la persona interesada debe desarrollar para que el Estado ecuatoriano reconozca su condición de refugiado, este procedimiento será analizado posteriormente dentro de los aspectos procesales.

**Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador:** Fue adoptado por el Ecuador el 18 de junio de 1998, expedido mediante Decreto Ejecutivo NO.1527 y publicado en el Registro Oficial NO. 346 el 24 de junio de 1998. con el fin de prevenir y sancionar la violación de los derechos humanos en el país, y a la vez crear programas que los promuevan y difundan.

“El cumplimiento y ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos está a cargo del poder público y la sociedad civil, los mismos que tienen el deber de identificar el origen de las causas que impiden el cumplimiento de estos derechos. Así también; tienen como deber el elaborar propuestas concretas de carácter jurídico, político, administrativo, económico, social, cultural y ambiental que viabilicen el cumplimiento del Plan de acción nacional.” (Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. Art. 1 literal a.)

El Plan Nacional de Derechos Humanos de Ecuador, es muy importante para las personas en situación de refugio y migrantes, ya que contiene normas específicas que buscan garantizar el cumplimiento de sus derechos y el respeto a la dignidad de ellos y sus familias. Así el artículo 27 del Plan Nacional de Derechos Humanos, señala que para la protección de los derechos de los extranjeros y migrantes, es necesario establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros y extranjeras residentes en el país, con especial atención a los derechos de los **refugiados** y en aplicación de las normas internacionales sobre la materia y

establecer políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, al tiempo de promover legislaciones para regularizar la situación de los extranjeros que vivan permanentemente en el territorio nacional.

**Ley de Extranjería y su Reglamento:** Promulgada mediante Decreto Ejecutivo NO. 1897, el 28 de diciembre de 1971, y publicado en el Registro Oficial el 30 de diciembre de 1971.

“La ley de extranjería fue establecida con el fin de regular la situación de los extranjeros residentes en el Ecuador y atribuir modalidades y condiciones a las calidades de inmigración.” (Ley de Extranjería del Ecuador. Art. 12 categoría IV.)

Las políticas migratorias son determinadas y desarrolladas por el Consejo Consultivo de Política Migratoria, adscrito al Ministerio de Gobierno y Policía, e integrado por el Director General de Extranjería, el Director Nacional de Migración y el Director de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La ley de extranjería del Ecuador en su artículo 4, reconoce la posibilidad de que los extranjeros víctimas de persecuciones por guerras o problemas políticos, puedan ser asilados en el Ecuador, y en su artículo 12 sección IV, afirma el hecho de que las personas refugiadas no pueden ser categorizados dentro del grupo de inmigrantes, porque la decisión de salir de su país de origen fue tomada como consecuencia de guerras y persecuciones que afectaba de forma seria la vida, libertad y seguridad de ellos y sus parientes mas cercanos.

En el Reglamento de la ley de extranjería, expedida mediante Decreto Ejecutivo NO. 1991 el 30 de junio de 1986, y publicado en el Registro Oficial el 30 de julio de 1986, en su artículo 42, señala que las personas que exhorten la calidad de desplazados señalado en el artículo 12 condición IV, deben sujetarse a las siguientes reglas:

- I. Todo extranjero admitido en el territorio ecuatoriano en condición de asilado o refugiado político quedará sujeto a los deberes que le imponen los Tratados y Convenciones Internacionales vigentes para el Ecuador y este Reglamento.

- II. Tratándose de asilo diplomático cuando el extranjero solicite su admisión amparado en la visa de asilado político concedida por el Jefe de la Misión Diplomática ecuatoriana no requerirá calificación territorial.
- III. Tratándose de asilo territorial, será admitido provisionalmente por los agentes de policía, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras se resuelva cada caso en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- IV. Deberá expresar los motivos de la persecución u otro hecho que motiva la solicitud de asilo territorial, sus antecedentes personales, los datos útiles para su identificación y el medio de transporte utilizado.
- V. El agente de policía levantará un acta recabando los datos indicados y por la vía más rápida enviará los datos al Ministerio de Relaciones Exteriores, en Quito, fin de recibir instrucciones, adjuntando el informe de su criterio personal.
- VI. Si las declaraciones expuestas para solicitar el asilo territorial carecieren de realidad y certeza, el Ministerio de Relaciones Exteriores, notificará a las autoridades de policía, las cuales obligarán al extranjero a que abandone el país negándose la concesión de asilo.
- VII. No se admitirá como asilados a los extranjeros que procedan de país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución o conflagración, salvo el caso de haber permanecido en tránsito directo.
- VIII. Tratándose de extranjeros admitidos conforme a los numerales anteriores o mediante la aplicación de tratados sobre asilo diplomático, se observará además las siguientes reglas:
  - a) El Ministerio de Relaciones Exteriores determinará las actividades que podrá desarrollar el asilado o refugiado, incluyendo labores remuneradas, las que no se sujetarán a las normas regulares dada la condición sui generis que caracteriza a un asilado o refugiado político. Con tal finalidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores extenderá un "documento de identificación" numerado, firmado y sellado por el funcionario autorizado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que constará: nombre completo del extranjero, reconocimiento de su calidad de asilado o refugiado político, datos personales de identificación, fotografía y firma del titular de la visa, declaración de que se compromete a no participar en actividades de carácter político, a cumplir con las leyes internas y observar

lo establecido en convenios internacionales sobre asilo y refugio y, finalmente, una constancia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores autoriza al titular de la visa 12-IV, a que pueda desempeñar labores remunerativas, sin otro requisito, dada su condición de asilado o refugiado político. El citado documento que se expedirá en formato de carnet, servirá de plena identificación ante las respectivas autoridades. El Ministerio de Relaciones Exteriores informará periódicamente al Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca y al Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, las actividades autorizadas según el caso; los asilados o refugiados tendrán la obligación de censarse anualmente en la Dirección Nacional de Migración.

- b) No podrá el asilado o refugiado ausentarse del país sin la autorización expresa y por escrito del funcionario autorizado del Ministerio de Relaciones Exteriores, autorización que deberá exhibir para ser readmitido en el territorio ecuatoriano.
  - c) La autorización de permanencia se concederá por el tiempo que se considere adecuado de acuerdo con las circunstancias políticas del país de origen del asilado.
  - d) Al desaparecer los hechos que justificaron la concesión del asilo, salvo el caso de modificación de la categoría o calidad migratorias de acuerdo con la Ley y este Reglamento, deberá abandonar el país junto con los familiares que lo acompañen en la misma categoría, previa cancelación de sus documentos migratorios, dentro de los 90 días siguientes a la notificación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cualquier solicitud de cambio de condición migratoria, se notificará previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. En caso de violación de las condiciones de su admisión y de sus obligaciones de asilado o refugiado político, quedará sujeto a las acciones de exclusión o deportación de acuerdo con la Ley de Migración.
- IX. El reconocimiento de la calidad de asilado o refugiado y la concesión de la visa correspondiente serán decididos exclusivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con las normas de las Convenciones Internacionales sobre la materia.

La Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y Policía es la instancia estatal encargada de aplicar y ejecutar las normas y procedimientos

concernientes a la extranjería, al igual que del manejo y otorgamiento de visas, para personas que se encuentran dentro de la categoría de inmigrantes. En el caso de las visas para personas consideradas como no inmigrantes, como es el caso de los refugiados, esta función está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Ley de Migración:** Expedida mediante Decreto Ejecutivo NO.1899 el 27 de diciembre de 1971, publicado en el Registro Oficial el 30 de diciembre de 1971, su aplicación le corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno y Policía. Las normas de la ley de migración regulan:

“....la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. Los preceptos relativos al control migratorio contenidos en leyes especiales o convenios internacionales vigentes para el Ecuador serán aplicados en los casos específicos a que se refieren.” (Ley de Migración del Ecuador. Art. 1.)

El artículo 15 de la ley de migración señala:

...que los agentes de policía del Servicio de Migración podrán admitir provisionalmente, sin sujetarse a las normas de exclusión, a los extranjeros que soliciten asilo político territorial, con la obligación de mantenerlos con vigilancia en el puerto de entrada hasta que el Director del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores resuelva cada caso.

### **Conclusiones**

Considero; que la mayor fortaleza que tiene el Ecuador en el área jurídica, es la incorporación dentro del su marco normativo, de la definición de la Convención de Ginebra de 1951, y de la Declaración de Cartagena, estos dos conceptos incluyen distintos elementos por los cuales una persona puede ser considerada como refugiada, lo que amplía la protección y fortalece su alcance.

Sin embargo, debo decir que de nada sirve esta fortaleza si no es empleada en la realidad, ya que la aplicación que las personas encargadas de la Determinación de la Condición de Refugiados, dan a la ley en los casos de refugio es restrictiva; es decir, que la mayoría de casos de refugio en el Ecuador son reconocidos por medio del artículo 1 del Decreto 3301, (definición de la Convención de Ginebra de 1951), y que los casos que cumplen con las condiciones del artículo 2 (Declaración de Cartagena) generalmente son negados.

Por esta razón considero que debe haber coherencia entre la norma jurídica ecuatoriana y su aplicación, el Ecuador debe responder a los compromisos adquiridos, no únicamente incorporando en su legislación conceptos y principios importantes, si no haciéndolos efectivos en la práctica.

#### **Recomendación:**

1. El texto del artículo 15 de la Ley de Migración que dice:

“Los agentes de policía del Servicio de Migración **podrán** admitir provisionalmente, sin sujetarse a las normas de exclusión a los extranjeros que soliciten asilo político territorial”

Debería ser modificada, porque se deja a discreción de los agentes policiales la entrada o no de las personas que invocan protección, cuando es obligación de estos funcionarios aceptar a toda persona que solicite asilo o refugio. Sin duda; el dejar a facultad de los agentes de policía la recepción de las personas en esta situación, puede generar abusos y arbitrariedades. Por lo que basándome en el artículo 3 del Decreto 3301 que determina que a:

“.....toda persona que invoque la condición de refugiado se le permitirá la entrada al territorio nacional y se le autorizará su permanencia en él, hasta que se haya finalmente decidido sobre su solicitud, incluido el período de apelación”. Considero que el texto del artículo 15 de la Ley de Migración debe eliminar la palabra “podrán”, y remplazarla por “deberán”

“los agentes de policía del Servicio de Migración **deberán** de admitir provisionalmente, sin sujetarse a las normas de exclusión a los extranjeros que soliciten asilo político territorial”.

### 3.4 Aspectos procesales del refugio en el Ecuador.

Los trámites que una persona debe realizar para obtener el estatus de refugiado, son los siguientes: Registro de solicitudes, Emisión de carnet provisional, entrevista, decisión de la comisión de elegibilidad, entrega del carnet de refugiado en caso de ser aceptado, apelación cuando su petición ha sido negada.

**Registro de solicitudes:** Las personas extranjeras que ingresan al territorio ecuatoriano con el fin de solicitar refugio, deben acudir a la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores para llenar un formulario y de esta forma ser incluidos en el sistema nacional de registro. En el momento que la persona accede al sistema nacional de solicitantes se le asigna un código, el mismo que lo identificará durante el proceso, en este código consta la primera letra de la ciudad donde realiza el registro, el número de solicitud, y el año (C-1002-2007).

El Decreto Presidencial 3301 en su artículo 7, señala que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado deberá ser presentada por la persona interesada, por medio de una persona debidamente autorizada o el ACNUR, antes de que caduque el plazo legal otorgado para su permanencia legal en el Ecuador, permiso que generalmente suele concedérselo por tres meses. En el caso de las personas que no se encuentren legalmente en el Ecuador, deberán presentar su solicitud antes de los 30 días contados desde su fecha de ingreso al territorio ecuatoriano.

Los plazos establecidos para la presentación de la solicitud de refugio no siempre se cumplen, generalmente por la falta de información que existe sobre el proceso que las personas deben seguir para acceder al refugio o por la falta de recursos económicos por parte de los interesados, que imposibilita su movilizarse hasta la oficina más cercana. Si las personas se presentaran al registro después del tiempo señalado, tendrán que expresar las razones.

Para el registro, las personas solicitantes deberán presentar los siguientes documentos:

- Un documento oficial que lo identifique, puede ser la cédula de ciudadanía, el documento nacional de identidad D.N.I, o el pasaporte.
- Los padres de los menores de edad; deben presentar documentos oficiales que identifiquen al menor o el registro de nacimiento.
- Los menores que viajen con personas que no son sus progenitores, o con uno solo de sus padres, deben presentar un permiso de salida del país debidamente notariado.

En el caso de menores de edad es importante exigir estos documentos, sobretodo cuando no viajan con ninguno de sus padres, para evitar que se configuren delitos como el tráfico de menores, la trata de personas y la trata de blancas. También se presentan casos especiales en el que los menores llegan solos o acompañados únicamente por uno de sus padres y sin el permiso de salida respectivo, es importante analizar detenidamente estas solicitudes, ya que en muchas ocasiones el agente persecutor es justamente uno de sus padres. Los grupos vulnerables como los menores de edad no acompañados, deben ser remitidos inmediatamente a los centros de ayuda humanitaria para refugiados, con el fin de que se vele por su integridad, así también su proceso de reconocimiento debe ser acelerado.

- Si los solicitantes provienen de países andinos, deberán presentar la tarjeta andina obtenida en las fronteras, o en el control migratorio respectivo. Las personas de otros países deberán presentar su pasaporte. En estos documentos deberá constar la fecha de ingreso al país y la fecha en la que caduca el mismo.
- Las personas de nacionalidad colombiana deberán entregar el pasado judicial.

El pasado judicial es un documento emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS de Colombia, en el cual se puede verificar si la persona tiene o ha tenido conflictos policiales o judiciales. Este documento tiene validez por un año.

En caso de que el solicitante no posea los documentos requeridos, deberá justificar su falta.

**Certificado Provisional:** Después del registro, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, otorga un certificado provisional que los identifica como solicitantes de refugio y que les garantiza una permanencia legal en el país mientras el gobierno del Ecuador tome una decisión sobre su solicitud. El certificado tiene una validez de 90 días prorrogables, en el caso de que la persona no reciba en dicho plazo la respuesta de su solicitud, o en el caso de que por haber sido negada su petición este realizando los trámites de apelación.

“El Certificado Provisional contendrá los distintivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y, además de la fotografía del titular, los datos del solicitante del refugio y sus dependientes, la autorización de permanencia y un llamado a las autoridades de Policía y Migración de la República a fin de que respeten la calidad del portador.” (Decreto Presidencial 3301. Art. 10.)

El certificado de identificación entregado es de color verde, y al reverso contiene el siguiente texto:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores, expide este certificado que otorga al portador autorización de permanecer legal en el país hasta que la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador, adopte una decisión sobre la solicitud. El portador del presente certificado se compromete a cumplir las leyes internas del país, así como los Convenios Internacionales vigentes. En caso de incumplimiento de las referidas normas, el Gobierno del Ecuador aplicará las leyes, reglamentos y sanciones correspondientes. Sobre este particular, las autoridades competentes deberán notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores. El portador de este certificado no podrá ejercer labores remuneradas, por cuenta propia o independientemente hasta que su solicitud sea considerada favorablemente por la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador” (Texto que se encuentra al reverso del carnet de solicitante de refugio, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores)

## CARNET DE SOLICITANTE DE REFUGIO



**Entrevista:** La entrevista en uno de los momentos más importantes del proceso, ya que de esta depende que la solicitud de refugio sea o no aceptada. Las entrevistas son realizadas por los oficiales de elegibilidad de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta el mes enero de 2007 las entrevistas también eran realizadas por los asistentes de protección del Comité Pro Refugiados.

En la entrevista, los solicitantes de refugio deben expresar los motivos por los cuales salieron de su país de origen, detallar las persecuciones sufridas, especificar el lugar en el que ocurrieron los hechos y aunque no siempre es posible, deben tratar de identificar a el o los sujetos persecutores. Posteriormente, el oficial de elegibilidad debe asegurarse de investigar y entender cual era el contexto social, económico y político que atravesaba el país de origen del solicitante en los momentos que sufrió las persecuciones, para posteriormente emitir su informe a la Comisión de Elegibilidad.

Por la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas solicitantes de refugio, es necesario que las entrevistas sean realizadas tomando en cuenta las más estrictas normas de confidencialidad.

## Decisión de la Comisión de Elegibilidad.

Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión de Elegibilidad es la instancia encargada de tomar la decisión sobre las solicitudes de refugio presentadas al Ecuador, decisión que es tomada en una reunión oficial en la que intervienen los miembros de la comisión, los oficiales de elegibilidad, y delegados del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La Reunión de determinación de la condición de refugiados, se lleva a cabo en Quito, en la Oficina de Refugiados, en esta reunión los oficiales de elegibilidad dan a conocer a la Comisión de Elegibilidad las solicitudes de refugio existente con los respectivos informes, con el fin de que se tome la decisión.

Si la decisión tomada por la Comisión de Elegibilidad es positiva, el solicitante obtiene ya su estatus de refugiado, con lo cual obtiene un documento de identidad con la visa 12-IV, la misma que certifica su calidad de refugiado en el Ecuador. La visa 12-IV, debe ser renovada cada año.

## CARNET DE REFUGIADO



**Apelación:** después de haber realizado todos los trámites pertinentes y de que su solicitud haya sido revisada por la Comisión de Elegibilidad, este organismo emite una respuesta a la petición del solicitante de refugio, la misma que puede ser positiva o negativa, en el caso de que se le niegue la solicitud la persona tiene el derecho a apelar dentro de un plazo de 30 días contados desde la fecha en la que la persona recibió la respectiva notificación.

La apelación debe ser dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, y presentada en la Oficina de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta es la última oportunidad que tiene el solicitante de expresar las razones por las cuales su caso debería ser aceptado.

### **3.4.1 Conclusiones:**

La mayoría de personas que solicitan refugio en el Ecuador, manifiestan que la información sobre el proceso la recibieron a su llegada, lo que demuestra que esa opción no estuvo presente en el momento mismo del desplazamiento.

Las personas que llegan al Ecuador, generalmente llegan sin recursos económicos, ya que casi siempre la huida se realiza después de una amenaza emitida por grupos irregulares, después de escapar de un reclutamiento forzoso, después de la toma de pueblos, etc. Situaciones que no les permite prepararse para el desplazamiento, por esta razón al llegar al Ecuador se encuentran en una situación de total indigencia, circunstancia que se ve agravada por el hecho de que la mayoría de las personas llegan a nuestro país con los miembros de su núcleo familiar, lo que los hace aún más vulnerables.

La ayuda humanitaria brindada a los solicitantes de refugio por el Estado y las agencias socias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, es insuficiente o simplemente nula, ya que generalmente esperan que la persona sea reconocida para proceder a asistirlos. Esto quiere decir que las personas viven en condiciones inhumanas y sin ayuda durante cuatro, cinco meses o más.

El gobierno ecuatoriano prohíbe a los solicitantes de refugio realizar cualquier tipo de actividad laboral, lo que deja a las personas sin la posibilidad de obtener los

recursos más mínimos para su subsistencia y el de su familia. Además no permiten que las empresas ecuatorianas contraten a personas extranjeras sin los permisos correspondientes, so pena de pagar multas por esta razón. Por lo que considero que:

- los solicitantes de refugio no tienen el mismo estatus que un inmigrante cualquiera, son personas extremadamente vulnerables.
- esta política estatal expone a los solicitantes de refugio a sufrir abusos por parte de las autoridades migratorias, a la explotación laboral, servidumbres, etc.
- las condiciones de profesionalismo, que impone el gobierno para obtener el permiso de trabajo, son muy difíciles de cumplir, además el costo del carné laboral es demasiado elevado.

En la notificación con la respuesta a la solicitud de refugio que está siendo entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, no se detallan los motivos de hecho y de derecho por los que la Comisión decidió negar el refugio, esto dificulta el derecho que la persona tiene a apelar la decisión.

#### **Recomendaciones:**

1. El Congreso Nacional debería impulsar la incorporación en nuestra legislación de los derechos que le asisten a las personas solicitantes de refugio y refugiados, concretamente el derecho al trabajo para vivir dignamente. Si el gobierno ecuatoriano considera que el ejercicio de dicho derecho no corresponde a los solicitantes de refugio, éste debe ser coherente con sus decisiones por lo que es su responsabilidad destinar los recursos necesarios para atender a las personas que lo necesiten.
2. Es necesario que las notificaciones con las respuestas de las solicitudes de refugio, estén debidamente motivadas, para que no vulnere los derechos constitucionales y legales que todas las personas merecen sin discriminación alguna.

“La falta de motivación, al lesionar los derechos y libertades consagrados en el Art.24 de la Constitución Política del Ecuador, torna al acto nulo de pleno derecho.” (Reglamento para la Aplicación

en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo facultativo. Art. 24)

## CONCLUSIONES

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actualmente existen en el mundo aproximadamente cuarenta millones de personas en condición de desarraigo. Los 2.1 millones de personas de nacionalidad afgana constituyen el grupo más grande de refugiados a nivel mundial, luego vienen las personas irakíes con 1,5 millones, tercer lugar los sudaneses con 686.000, las personas provenientes de Somalia ocupan el cuarto lugar con 460.000, los nacionales del Congo y Burundi 400.000 cada uno, y nuestro país fronterizo Colombia con más de 300.000 personas desplazadas.

Esta situación indudablemente preocupa a la Comunidad Internacional, pues la situación de las personas refugiadas tiende a agravarse, producto de la violencia, la injusticia, la violación masiva de los derechos humanos generados por las guerras y conflictos armados producidos con cada vez menos argumentos.

Las condición de las personas se ve aún más agravada; porque a pesar de que la mayoría de los países en el mundo son parte de la Convención de 1951 y de su Protocolo facultativo, realmente son muy pocas las naciones que abren sus fronteras para acoger a las personas víctimas del desplazamiento forzoso. Existen algunos estados del llamado “primer mundo”, que emiten al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, una serie de condiciones que debe cumplir una persona para ser recibida, generalmente estos requisitos se basan en la edad, el nivel cultural, social de las personas, realidad que la considero inconcebible, ya que las segregan por su condición personal.

Por otro lado; existen países pequeños solidarios con las personas refugiadas que a pesar de enfrentar un alto índice de pobreza, asumen la responsabilidad de ser solidarios y acoger a las personas que requieren protección, como es el caso de Ecuador, que ha reconocido a 250.000 personas colombianas. En este caso, países pequeños y pobres como el nuestro, no pueden proporcionar protección efectiva y verdaderas oportunidades a los refugiados, pues a pesar de contar con una de las mejores estructuras jurídicas en materia refugio, no cuenta con los recursos

económicos suficientes para garantizar una vida digna a sus nacionales, menos a las personas en esta situación.

Por esa razón considero necesario; aplicar la recomendación realizada por la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), que señala que es responsabilidad de todos los estados el ser solidarios con los hermanos refugiados, con el fin de que estos no se aglutine en un solo país. Igualmente, creo que los países económicamente desarrollados tienen la obligación de ayudar a los países receptores pobres, con el fin de que estos mejoren la calidad de atención humanitaria a los refugiados.

Considero también; que es responsabilidad de la Comunidad Internacional prevenir las guerras, conflictos y demás situaciones que obligan a las personas a huir. Hago más las palabras de **Antonio Gutierrez**, actual *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*

*“La prevención es posible, es más efectiva y más económica. Pero requiere conocimientos, esfuerzos políticos y diplomáticos e inversión para eliminar las causas que los originan, incluyendo los aspectos sociales y económicos.”*

Quiero terminar este trabajo, haciendo un agradecimiento especial al ya desaparecido Comité Pro Refugiados, y a las personas que lo integraban, realmente este trabajo de tesis realizado para obtener mi título universitario, me ha hecho recordar a las cientos de personas solicitantes de refugio que pasaron por mi oficina, cada una con una historia.

El trabajar en el Comité Pro Refugiados me resultó gratificante no solo por las personas que allí conocí, sino porque me permitió ver más allá de lo que mis ojos normalmente alcanzan a mirar. Doy gracias a Dios por haber puesto en mi camino tan maravillosa experiencia, pues las personas que derramaron lagrimas por el dolor de haber perdido sus seres más queridos, por el dolor de haber dejado su tierra y su porvenir, me hicieron entender que soy afortunada y sobretodo que ninguna ideología es suficiente para justificar tanta muerte y sufrimiento.

Gracias por haberme permitido estrechar muchas veces su mano, por permitirme brindar sencillas palabras de aliento, por hacerme sentir más humana, por haberme enseñado el significado de la palabra solidaridad, y sobretodo porque el llanto de una madre, de un padre me enseñó la grandeza del amor

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ROVER, C. de. Servir y Proteger. Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y Seguridad. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 1998.
- NAVAS, Albetina. SIEBER, José. GOTTWALD, Martín. El Caso Ecuador, Perspectiva Histórica. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Venezuela, 2004.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Consideraciones sobre la Protección Internacional de los Solicitantes de Asilo y Refugiados Colombianos. Ginebra 2002.
- Organización Internacional para las Migraciones. Campaña contra la Migración Irregular y el Tráfico de Personas. Quito 2006.
- Material de Difusión de INREDH. Campaña Nacional por el Refugio.
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. La Sociedad Civil y el Proyecto de Ley Orgánica sobre el Refugio. Quito 2004.
- PEREZ, Pablo. Los Derechos Fundamentales. Corporación Editora Nacional, Quito 2004.
- Servicio Jesuita a Refugiados. Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito. Quito 2006.
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). Volver a Empezar Testimonios de Vida y Refugio. Serie memorias No 4. Quito 2005
- Consejo Episcopal Latinoamericano. La Movilidad Humana en América Latina y el Caribe. Bogotá 2006.
- Documentos de trabajo del Consejo Episcopal Latinoamericano. Globalizando la Solidaridad. Bogotá.
- Hoja volante. Inmigrante, Extranjero, Refugiado. ¿Y ahora qué?
- ACNUR. Guía Informativa ¿Cómo solicitar refugio en el Ecuador?. Quito, 2004.
- Material de Difusión Comité Pro Refugiados.
- BORY, Françoise. Génesis y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. Ginebra, 1982.

- SOLEDISPA, Azucena. Las Mujeres en Situación de Refugio y el Derecho al Trabajo. Quito, 2006.
- RODAS, Susana. Refugiadas y Trabajadoras. Quito, 2006.
- DONNELLY, Jack. Derechos Humanos Universales. Ediciones Gernika. México D.F, 1994.
- Amnistía Internacional Informe 2006. El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo. Madrid, 2006.
- WERNER, Allison. CASSEL, Amanda. Entre la Ley y la Realidad. Quito, 2002.
- FLORES, Fernando. Género y Derecho Constitucional. Comisión Europea y Proyecto para el Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador. Quito. 2003
- INREDH. El Refugio en el Ecuador. Quito 2004.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tesauro Internacional de Terminología sobre Refugiados. 1991.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos 1977.
- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 1951.
- Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR.
- Documento del ACNUR sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión.
- Documento ACNUR del 26 de abril de 1999. Las cláusulas de cesación: directrices para su aplicación.
- Pacto de San José.
- Decreto Ejecutivo 3301.
- Protocolo Facultativo sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, 1967.
- Convención de la Organización de la Unidad Africana
- Declaración de Cartagena. Colombia, 1984.
- Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe 1999
- Página del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, citado el 14 de julio de 2006, 22 de abril de 2007, 11 y 12 de junio de 2007, Disponible en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

- Revista electrónica del Comité Internacional de Cruz Roja “Cuestiones jurídicas y políticas relativas a la acción humanitaria en período de conflicto armado”, citado febrero de 2007. Disponible en: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)
- Organización Panamericana de la Salud, Representación Colombia: Página sobre desplazamiento en Colombia. Disponible en: <http://www.col.ops-oms.org/desplazados>
- Editorial de Amnistía Internacional: Página sobre Colombia - Contiene los informes de Amnistía Internacional sobre Colombia a partir de 1997, incluyendo información sobre los autores de violaciones, las víctimas y el desplazamiento forzado de personas. Disponible en: <http://www.edai.org/centro/amr/colombia/colombia-i.html>
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Documentos de las Naciones Unidas sobre Colombia, incluyendo los informes y comunicados de prensa de la Oficina e información sobre su mandato. Disponible en: <http://www.hchr.org.co>
- Derecho internacional humanitario y descripciones de violaciones, operaciones e investigaciones policiales, judiciales y del ejército ("Bitácora"). Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/index.htm>
- Corporación unidades democráticas para el desarrollo (CEUDEs) - Contiene información sobre erradicación de cultivos ilícitos, Plan Colombia y movimientos sociales. Disponible en: <http://www.ceudes.org>.
- Página del Ministerio de Relaciones Exteriores. Oficina de Refugiados. Disponible en: [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)
- Refugio y Derechos Humanos. Disponible en: [www.nodo50.org](http://www.nodo50.org)
- Página de Amnistía Internacional. Disponible en: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- Modificación de la ley reguladora de asilo y refugio en España. Disponible en [www.proteccioncivil.org](http://www.proteccioncivil.org)
- Los derechos humanos en la implementación de los objetivos de desarrollo del milenio. Disponible en: [www.surjournal.org/esp](http://www.surjournal.org/esp)
- Varias consultas en: [www.lainsignia.org](http://www.lainsignia.org)

