



LW
LP

U^QFQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

Cuestionamiento a la Figura de Refugio en Ecuador

Alfredo Sebastián Coloma Gaibor

2024 / 02

USFQ Law Working Papers

Colegio de Jurisprudencia
Universidad San Francisco de Quito USFQ
Quito, Ecuador

En contestación a: n/a

Recibido: 2023 / 11 / 08

Difundido: 2024 / 02 / 16

Materias: derecho de refugio, derechos humanos, derecho constitucional, refugiado, protección internacional, migración

DOI: <https://doi.org/10.18272/usfq/wp.167>

Citación sugerida: Coloma Gaibor, Alfredo Sebastián. “Cuestionamiento a la Figura de Refugio en Ecuador”. *USFQ Law Working Papers*, 2024/02, <https://doi.org/10.18272/usfq/wp.167>.

© Alfredo Sebastián Coloma Gaibor

El presente constituye un documento de trabajo (*working paper*). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autorial para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

Más información: <http://lwp.usfq.edu.ec>

Cuestionamiento a la figura de refugio en Ecuador

Questioning the notion of asylum in Ecuador.

Alfredo Sebastián Coloma Gaibor¹

Investigador independiente

Resumen

Este artículo recoge un análisis completo de la figura de refugio en Ecuador. El estudio enfatiza la situación actual del país, entendiendo que ha habido una serie de cambios normativos en la última década y ha transcurrido un tiempo apropiado para ver sus efectos en la realidad de la población refugiada. Para adentrarse en esta materia, inicialmente se revisa el contexto migratorio del país. Una vez ubicados en la situación actual, se estudia la normativa pertinente para la determinación de la condición de refugiado en Ecuador.

Sin embargo, son los cuestionamientos a la efectividad de la figura de refugio lo que enriquece la discusión. Gracias a todo lo revisado, es posible señalar las deficiencias de esta figura legal en Ecuador. Entre otras, se señala que el recurso no cumple su principal objetivo de brindar una verdadera protección a los refugiados.

Abstract

This article contains a complete analysis of the figure of refuge in Ecuador. The study emphasizes the current situation of the country, understanding that there have been a series of regulatory changes in the last decade and an appropriate time has elapsed to see their effects on the reality of the refugee population. To delve into this matter, initially the migratory context of the country is reviewed. Once located in the current situation, the relevant regulations for determining refugee status in Ecuador are studied.

However, it is the questioning of the effectiveness of the refuge figure that enriches the discussion. Thanks to everything reviewed, it is possible to point out the deficiencies of this legal figure in Ecuador. Among others, it is pointed out that the resource does not fulfill its main objective of providing true protection to refugees.

Palabras clave

Refugio, Migración, Persecución, Constitución, Protección internacional.

Keywords

Refuge, Migration, Persecution, Constitution, International protection.

1.Introducción

El artículo que se presenta a continuación es un análisis del sistema de protección internacional, conocido como refugio, en Ecuador. A través de la revisión de las normas internacionales adoptadas por Ecuador, las normas internas y la jurisprudencia, junto con un análisis que trasciende lo jurídico y se adentra en la realidad, se busca responder a la pregunta: ¿cumple el sistema de refugio en Ecuador con su objetivo principal de protección?

Para lograr esto, se comenzará con un breve análisis de la situación migratoria actual del país. Posteriormente, se busca esclarecer cuáles han sido los principales

¹ Abogado por la Universidad San Francisco de Quito, máster en gestión de proyectos, con experiencia en el sistema de Naciones Unidas trabajando con población refugiada. sebastiancolomag@hotmail.com
Código ORCID 0000-0003-1763-4117

cambios en materia legal en el sistema de refugio tras la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el año 2017. Habiendo transcurrido algo más de 5 años, se realizará un análisis integral que no se limite únicamente a señalar diferencias textuales con las leyes previas, sino que se analicen las consecuencias concretas del cambio normativo.

Mediante investigación documental, que incluye el estudio de las normas y jurisprudencia aplicable, así como la revisión de algunas estadísticas de los refugiados en el país, se cuestionará el sistema jurídico aplicable y se demostrará que en Ecuador el sistema de protección internacional presenta severas deficiencias. Para esclarecer esta afirmación, también se abordará el objetivo de esta herramienta en el contexto global y cómo el Estado ecuatoriano se ha adaptado en conjunto con los instrumentos internacionales.

Una vez que se establezcan las distintas facetas y clases de migración, la discusión se centrará en los casos de refugio en Ecuador, específicamente la situación de los refugiados en el país. Acabada la contextualización inicial, se divide el trabajo en dos capítulos, uno sobre el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y otro sobre la finalidad de este instrumento.

1.1. Contexto de la migración en Ecuador

Para empezar, es importante entender que el fenómeno migratorio en Ecuador ha dejado de ser un fenómeno² para convertirse en parte de la realidad cotidiana del país. Es importante establecer que el Ecuador se ha vuelto un país de recepción de diferentes olas migratorias que cada vez son más frecuentes. Es complicado determinar la cantidad o frecuencia de llegada de los migrantes pues no existen datos certeros sobre los flujos irregulares³ que constan en los registros. Al mismo tiempo, el Ecuador en los últimos años ha tenido un aumento de migración saliente, así como de tránsito. Eso quiere decir, que el país es un escenario diverso que reúne a todos los actores de la migración.

El territorio nacional ha sido un país de acogida para importantes flujos migratorios desde hace, al menos, 70 años. Entre los más destacados se encuentran la migración guatemalteca de 1950, así como la proveniente de territorios que atravesaban dictaduras militares como Chile, Argentina y Uruguay en las décadas de 1970 y 1980⁴. Sin embargo, en la historia más reciente, concentrándonos en los últimos 20 años, tenemos dos casos que destacan entre los demás, el cubano y colombiano⁵.

El primer flujo de población cubana con llegada al Ecuador en el año 2001 respondía principalmente a la persecución política por parte del gobierno cubano a los críticos del régimen. Si bien existen registros de población cubana en Ecuador desde 2001, es en el 2008 —con el cambio de Constitución y la noción de ciudadanía universal⁶— que el flujo migratorio se vuelve significativo. Llegando a ser el país de la

² Entendiendo a fenómeno en su acepción de cosa extraordinaria y sorprendente. Según la Real Academia de la Lengua Española.

³ Nos referimos, como tal, a los ingresos masivos de personas de otras nacionalidades por pasos fronterizos no regulares, cruces peatonales o marítimos, en donde no se presenta documentación alguna y no queda en ningún registro del Estado.

⁴ Courtis, C., Ferrer, M., Vono de Vilhena, D., & Canales Cerón, A. I., "Migración internacional en América Latina y el Caribe: nuevas tendencias, nuevos enfoques" (2011).

⁵ Balda Larrea, S., "El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas" (FLACSO sede Ecuador, 2008).

⁶ Constitución de la República de Ecuador [CRE], Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 416.6.

región con más refugiados cubanos en su territorio en el 2016⁷. Pese a que Ecuador no ha dejado de recibir migrantes cubanos, existe declive en el ingreso a partir de 2015⁸ cuando se estableció el requisito de visa en Ecuador para ciudadanos de dicha nacionalidad⁹.

Por otro lado, Ecuador ha sido el destino de un número importante de personas de origen colombiano. Esta población se divide en dos grupos principales. Por un lado, existe un flujo permanente de migrantes en condiciones regulares que mantienen relaciones laborales, comerciales o familiares en Ecuador. Al mismo tiempo, se encuentra un grupo significativo de ciudadanos que solicitan refugio en el país. Estos son desplazados por el conflicto paramilitar en Colombia o aquellos que han sufrido persecución por parte de grupos de delincuencia organizada.

La población colombiana corresponde a un número significativo de los migrantes que recibe Ecuador. Actualmente, residen en nuestro país 74,320 extranjeros reconocidos como refugiados por el Estado ecuatoriano. De ese total, el 96% son de nacionalidad colombiana. Por lo tanto, este grupo es de gran interés para esta investigación¹⁰.

Finalmente, otro fenómeno migratorio de gran relevancia es el éxodo venezolano de los últimos diez años. Los flujos son variados y cambiantes, dependiendo de la situación económica en la región, por lo que no está claro cuántos venezolanos se han establecido en Ecuador y cuántos han transitado por el territorio. Según estimaciones, se habla de alrededor de 502,200 personas, incluyendo refugiados y migrantes económicos^{11, 12}.

Entre los migrantes venezolanos, hay una minoría que se ajusta a la definición de refugiados debido a su condición de antiguos funcionarios de las fuerzas del orden que genera una persecución por parte del gobierno venezolano¹³. Sin embargo, esta situación no es la más común ni representa la mayoría de los casos. La crisis económica que atraviesa Venezuela desde hace varios años ha sido responsable de esta salida masiva de sus ciudadanos, para 2022 se calculó que 6.113.035 de venezolanos migraron¹⁴. No obstante, como se expondrá más adelante, ese no suele considerarse un motivo para solicitar refugio.

Más allá de las estadísticas, resulta imposible catalogar los motivos por los cuales las personas se desplazan basándose únicamente en su nacionalidad. Sin embargo, es

⁷ Vivanco, J. M., "Expulsión masiva de cubanos de Ecuador," *Human Rights Watch*, 15 de julio de 2016, Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2016/07/15/expulsion-masiva-de-cubanos-de-ecuador> [Accedido el 15 de junio de 2023].

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), "Acuerdo Ministerial n.000098" (2015), Quito. Artículo 1.

⁹ Sabag Hillen, Casandra, "El Paisaje: Migración cubana y Antropología visual en el barrio de La Florida, Quito," Tesis, FLACSO Ecuador (2014): p7.

¹⁰ Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "Manual de reasentamiento" (2011), División de Protección Internacional,

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf>: p1

¹¹ ACNUR, "Manual de reasentamiento" (2011), División de Protección Internacional,

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf>: p1

¹² Entiéndase como migrante económico a las personas que los motiva la falta de oportunidades para generar ingresos en su país de origen. Pero también téngase en cuenta que hay una amplia discusión al respecto, y como la rigidez de los términos no comprende la realidad compleja de los migrantes y podría dejar sin protección internacional a personas que lo requieren. Véase por ejemplo Mc Callum, S. (2012). El refugiado hiperreal. Formas legítimas e ilegítimas de ser refugiado en Argentina. *Temas de Antropología y Migración*, 4, 30-53.

¹³ Nótese que en la actualidad hay muchas voces en el derecho internacional humanitario que indican que los ciudadanos venezolanos deberían ser reconocidos en base a la Declaración de Cartagena.

¹⁴ Mazuera-Arias, R., Alborno-Arias, N., Vivas-Franco, C. Z., & Sánchez Páez, E. M., "Informe de movilidad humana venezolana V. Caminantes: un peregrinaje que no se detiene" (1º de octubre de 2021 al 31 de marzo de 2022, 2022): p4

importante que el lector pueda distinguir la migración forzada. Esta categoría está determinada por la falta de voluntad.

De hecho, esa es la diferencia fundamental con las personas que experimentan la migración forzada. No tienen otra alternativa más que abandonar su país de origen para preservar su vida, salud o integridad. Las razones subyacentes son muchas: “la falta de vivienda y hábitat digno, la ausencia de derechos y prestaciones sociales, la escasez de agua y alimentos, y conflictos bélicos y demás escenarios de violencia sistémica”¹⁵.

El aumento de la población migrante ha generado un cambio en la percepción de la migración por parte de la sociedad y el Estado. Actualmente, se observan claras tendencias discriminatorias o xenófobas en la sociedad ecuatoriana¹⁶. Estas actitudes se han reflejado en ocasiones en políticas públicas o instrumentos legales que buscan restringir o dificultar el ingreso de migrantes al territorio ecuatoriano. Esta situación inevitablemente ha tenido repercusiones en la sociedad refugiada.

1.2. Institución de Refugio

El refugio es una figura reconocida en el derecho internacional, que surge como respuesta a las múltiples crisis humanitarias generadas por la Segunda Guerra Mundial y los eventos anteriores a 1951. Tras la reconfiguración del territorio europeo, muchas personas se encontraron en situaciones de vulnerabilidad, perdiendo su nacionalidad o sin poder regresar a sus países de origen¹⁷.

En respuesta a esta realidad, el 28 de julio de 1951 se celebró la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, que dio lugar a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Este tratado es una norma fundamental del derecho internacional que establece los derechos inherentes de las personas y que deben ser respetados por los países que lo han firmado.

En dicho documento se encuentra la definición de refugiado, que hasta hoy en día prevalece en el ámbito internacional. Textualmente, se expresa de la siguiente manera:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1. 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 él¹⁸.

Por su parte, Ecuador reconoce el refugio desde 1967 como un derecho que por su naturaleza misma se extiende a personas extranjeras, según se destaca en el Decreto Ley s/n, RO 133, 25/05/1967. En la Ley de Extranjería de 1971 ya se reconocía un tipo de

¹⁵ Bajaña Tovar, F. S., "El principio de no devolución: sus propiedades y la nueva categoría de expulsión impropia en la jurisprudencia ecuatoriana," *USFQ Law Review*, 10, no. 1 (2023): <https://doi.org/10.18272/ulr.v10i1.2880>: p107

¹⁶ Ripoll, S. & Navas-Alemán, L., "Xenofobia y Discriminación Hacia Refugiados y Migrantes Venezolanos en Ecuador y Lecciones Aprendidas para la Promoción de la Inclusión Social" (2018): p8

¹⁷ Correa, P. R., "El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad," *Agenda Internacional*, 6, no. 12 (1999): 137-148.

¹⁸ ONU: Asamblea General, "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados," United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, 1951, <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html> [Accedido el 15 de junio de 2023]. Artículo 1.

visa para no migrantes entendiéndolo a esta como el asilo territorial que en términos actuales refiere al refugio¹⁹.

Posteriormente, en 1992 fue expedido un reglamento para la aplicación de las normas promulgadas en la Convención de Ginebra, mediante el Decreto Ejecutivo 3301, publicado en el registro oficial 933, el 12 de mayo de 1992. Finalmente, el derecho al refugio o asilo se elevó a rango constitucional en el texto de 1998, en el artículo 29 que se lee así:

Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo²⁰.

En la actualidad, el derecho ecuatoriano recoge la antes citada definición de refugio según la Convención de Ginebra, pero al haber sido parte de la Declaración de Cartagena, la definición se extendió incluyendo el siguiente escenario:

las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público²¹.

Esta norma se incluyó también en el reciente texto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, gracias a una demanda de inconstitucionalidad en miras de que mediante el decreto Ejecutivo 1182 de forma casi inexplicable se eliminó la definición de Cartagena. La Corte Constitucional²² haciendo uso de su facultad aditiva e interpretativa, decidió que el párrafo antes expuesto se lea como parte de la definición de refugiado para Ecuador²³.

Sea en su definición más reciente según la Declaración de Cartagena, o en la tradicional alineada a la Convención de Ginebra, en Ecuador a pesar de la existencia de normativa legal, la fragilidad de este sistema desde hace ya tiempo ha presentado cuestionamientos. Sobre todo, en lo que respecta al procedimiento de determinación de dicha condición:

La base jurídica que sostiene el proceso de reconocimiento de la calidad de refugiado en Ecuador es el Decreto Ejecutivo 3301 y es criticado por ser un instrumento desactualizado e incompleto, pues en él no constan todos los procedimientos que se llevan a cabo en materia de reconocimiento de la calidad de refugiados, como tampoco se

¹⁹ Rivera, F., Ortega, H., Larraétegui, P., & Riaño-Alcalá, P., "Migración forzada de colombianos. Ecuador" (Medellín: Corporación Región—Vancouver: University of British Columbia—Quito: FLACSO Ecuador, 2007): p40

²⁰ Constitución de la República de Ecuador [CRE], 1998: artículo 29.

²¹ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, "Declaración de Cartagena sobre Refugiados," Adoptado por el 'Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios,' 22 de noviembre 1984, <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html> [Accedido el 15 de junio de 2023]: Sección tercera.

²² La Corte Constitucional en adelante será simplemente "la Corte", se hará énfasis en caso de referirse a una distinta.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.

establecen procedimientos de protección ni es claro en cuanto a los mecanismos de protección que se podrían activar en caso de vulneración de derechos²⁴.

2. Procedimiento de determinación de la condición de refugiado en Ecuador

Este procedimiento está reglado por el Acuerdo Ministerial N.000150, conocido como Instructivo para el proceso de Determinación de la Condición de Refugiado. Entre los artículos 12 y 23 de este documento se regula la forma en la que dicho procedimiento debería funcionar. Debe señalarse que el documento no contempló la digitalización del proceso, y está redactado como si la solicitud aún se presentara por escrito.

Sobre la presentación de la solicitud, el artículo 12 del acuerdo ministerial N.000150 se limita a señalar lo siguiente:

Art.12. Obligación de informar.- La autoridad o funcionario que receptare la solicitud tiene la obligación de informar sobre el procedimiento, derechos y garantías que asisten a los sujetos de protección internacional, así como su obligación de respetar el ordenamiento jurídico interno del Estado²⁵.

Este artículo fue pensado en el contexto de que un solicitante de refugio exponga sus motivos a la primera autoridad ecuatoriana con la que tenga contacto y a través de esta se gestione su solicitud. Es por eso que el manual, en su artículo siguiente, regula un registro con el fin de completar la información pertinente al trámite. Este proceso de registro se debe llevar a cabo por una autoridad designada o delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)

Artículo 13.- Registro. Durante el proceso de registro el solicitante deberá consignar ante la Unidad Administrativa de Protección Internacional todos sus datos personales y los de su grupo familiar, como: nombres, apellidos, nacionalidad, sexo, documentación de identidad, fecha de nacimiento, fecha y lugar de ingreso, medio de arribo, y otra información de interés, así como la descripción de los motivos que fundamentan la solicitud y copia de la documentación de respaldo²⁶.

Resulta curioso este procedimiento adicional, que es comprensible siempre y cuando la solicitud se haya presentado en las condiciones antes descritas, ante un funcionario que no conoce el trámite de refugio y actúa solo como canalizador. No obstante, esa no es la realidad; en la actualidad, la totalidad de las solicitudes se presenta en línea²⁷, mediante un formulario donde toda la información descrita en el artículo 13 es declarada.

Sin embargo, y de forma contradictoria, la digitalización no ha eliminado el procedimiento de registro. Comúnmente los solicitantes son citados tres semanas después de su solicitud digital a un registro presencial, para luego señalar una fecha de entrevista presencial. Contraviniendo por supuesto el principio de celeridad que debería

²⁴ Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P., & Riaño-Alcalá, P., "Migración forzada de colombianos. Ecuador" (Medellín: Corporación Región—Vancouver: University of British Columbia—Quito: FLACSO Ecuador, 2007): p40

²⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), "Acuerdo Ministerial n.000150" (2017), Quito. Artículo 12.

²⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), "Acuerdo Ministerial n.000150" (2017), Quito. Artículo 13.

²⁷ La digitalización del trámite se hace en el contexto de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. Suscrita el 16 de octubre del 2018 y publicada en el Registro Oficial Suplemento 353 de 23-oct.-2018.

acompañar las actuaciones de la administración²⁸ sobre todo en situaciones de vulnerabilidad como la de personas que solicitan protección internacional.

Debiendo ser justos con el proceso, hay que señalar un aspecto positivo, esto es, que el procedimiento ofrece una oportunidad única para un extranjero indocumentado de regularizarse en el país. Este es el único procedimiento que permite acceder a una condición migratoria, sin la necesidad de tener documentación del país de origen. Esto responde a la lógica elemental de que, si una persona tuvo que huir, es bastante común que no tenga su documentación completa. De la misma forma, este procedimiento es el único que no discrimina entre las personas de ingreso regular y las de ingreso irregular.

No obstante, de lo antes señalado, el proceso ha tenido algunas modificaciones que han devenido de jurisprudencia vinculante, a continuación, se revisan algunos cambios.

2.1. Sobre la sentencia N. 002-14-SIN-CC

En este fallo del 14 de agosto de 2014, la Corte realiza un análisis bastante completo sobre situaciones fundamentales en el proceso de determinación de la condición de refugiado. Esto se realiza en el marco de una nueva normativa, que se publicó con el fin de regular el sistema de determinación de refugio.

En ese caso, los accionantes demandaron la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo N.1182 denominado "Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967", argumentando que este era contrario a varias normas constitucionales y a normas *Ius Cogens*.

A través de la sentencia, la Corte clarifica algunos de los principios fundamentales de la protección internacional. El primer punto de análisis versa sobre la potestad de regular aspectos de refugio mediante un reglamento. Esto se basa en la norma constitucional que establece que todo aquello que trate sobre el ejercicio de derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, debe ser regulado a través de una ley orgánica²⁹. Esto es conocido como reserva de ley.

La Corte en esta ocasión realizó un razonamiento a través del cual concluyó que las normas del reglamento impugnado regulaban el ejercicio de derechos. En términos de la Corte: "todas las leyes sin excepción alguna regulan en distintos grados el ejercicio de los derechos constitucionales"³⁰.

Para zanjar la discusión, la Corte realizó una interpretación sobre esa norma y acogió la noción de reserva de ley, siempre y cuando no se pasen por alto los derechos constitucionales en relación con sus correspondientes garantías³¹.

2.2. Sobre la sentencia N. 897-11-JP/20

Hay algunos otros avances interesantes a destacar por parte de la Corte, y si bien el artículo 99 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se refiere al debido proceso y las garantías básicas que se deberían tener en cuenta, esta norma pasa por alto lo relativo al idioma. Así, si bien el mismo artículo indica que el solicitante recibirá orientación adecuada en un idioma que comprenda, no hace referencia a la entrevista. Tampoco se hace referencia a este tema en el reglamento a la ley³².

²⁸ CRE, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 66.25.

²⁹ CRE, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 133.2.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014: p41.

³¹ CCE, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014: p42.

³² Chávez Sanz, A. P., "La Voz de los Solicitantes de Asilo: Analizando la Sentencia No. 897-11-JP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador" (2022): p10.

Fue mediante sentencia constitucional que se estableció la necesidad de contar con un intérprete si es que la lengua natal del entrevistado no era el español. Además, manda que el entrevistador no podrá ser en ninguna circunstancia el intérprete³³.

En la actualidad, las entrevistas que debieren llevarse a cabo en idiomas distintos al inglés y español se hacen con la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Ecuador, quienes designan y gestionan un intérprete imparcial.

2.3. Disyuntivas y problemáticas en el procedimiento

2.3.1. Realidades no contempladas

Uno de los problemas más graves del proceso concreto, es la inobservancia de todos aquellos casos que no se enmarcan en la solicitud de refugio, pero tampoco son sujetos de otras condiciones migratorias.

El caso más común es el de los ciudadanos venezolanos. Tras la ola migratoria del 2017, muchos ciudadanos por su falta de documentos realizaron solicitudes de refugio con la finalidad de regularizarse. Sin embargo, estas personas en su mayoría no cumplen los requisitos para convertirse en refugiados, pues no existe temor fundado o agente persecutor válido. El motivo de su migración es la falta de estabilidad económica, acceso a empleo y oportunidades³⁴. Son los denominados migrantes económicos, y la Comisión de Refugio, en reiteradas ocasiones, ha señalado que esto no se enmarca en la condición de refugiado.

Ahora, la respuesta del Estado a estas situaciones parece la tramitación de procesos de excepción. Desde el 2019, con la visa denominada VERHU³⁵ se han llevado a cabo procesos que buscan dar respuesta a las personas que ya habitan en el país, pero que no cumplen los requisitos comunes para obtener una de las llamadas visas ordinarias y, por lo tanto, estos son flexibilizados para volverlos más accesibles. Es importante que un Estado con políticas de puertas abiertas brinde alternativas. Esto se ha visto en otras geografías, como Italia, donde se crean figuras jurídicas para todos aquellos casos que no encajan dentro de la definición de refugio. Aun así, es cuestionable que estos procesos sean excepcionales y no se extienda la definición de refugio. Parecería que el Estado no quiere extender este reconocimiento a demasiadas personas para no adquirir obligaciones excesivas que no puede cumplir.

Adicionalmente, para este proceso hay dos grandes cuestionamientos. El primero compete a las otras nacionalidades, un ejemplo común son los ciudadanos cubanos que, así como los venezolanos no suelen ser considerados refugiados y la falta de alternativas los deja en situación irregular. Estas nacionalidades no han sido incluidas en algún plan similar a los procesos extraordinarios de regulación migratoria.³⁶ El segundo cuestionamiento será profundizado en la siguiente sección.

2.3.2. Excepcionalidad

El segundo cuestionamiento es el carácter de excepcionalidad que se le da a estos procedimientos, pues si bien es positivo que el Estado brinde respuestas y que la

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 897-11-JP/20, 12 de agosto de 2020.

³⁴ Herédia, J. Y., & Battistesa, D., "Nueva realidad migratoria venezolana," *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12, no. 1 (2018): 15-46.

³⁵ Actualmente nos encontramos en otro proceso de regularización excepcional, denominado VIRTE.

³⁶ Debe aclararse que, en el transcurso de la redacción de este artículo, se ha promulgado una suerte de alternativa migratoria para ciudadanos de cualquier nacionalidad, mediante el decreto ejecutivo N.698-2023. Sin embargo, aún no se expide la normativa secundaria que regule este procedimiento.

normativa se adapte a la realidad³⁷, cabe preguntarse hasta cuando seguirá siendo excepcional la situación migratoria de Ecuador. El país lleva más de una década siendo un país receptor de migrantes, pero la política aun no ve esto como parte de la realidad, sino como algo excepcional y temporal. Los instrumentos tradicionales para acceder a condiciones migratorias no se han cambiado.

A nivel global, la discusión sobre qué tan incluyente debe ser la definición de refugiado no ha tenido una respuesta única, pues la política migratoria se ha guiado por cuestiones ideológicas. En ocasiones las naciones se inclinan por políticas más restrictivas, mientras que otras promueven sistemas de fronteras abiertas en donde se expande la definición de refugio. Ecuador, con el reconocimiento de la libre migración, parece estar más cerca de la segunda alternativa³⁸.

2.4. Motivación en las respuestas

Es necesario señalar que las negativas a las solicitudes por parte del MREMH, más específicamente por la Comisión de Refugio, se redactan en base a un modelo o formato. Esto no es raro y viene sucediendo desde hace algún tiempo, al menos así lo evidencia Rivera³⁹. El utilizar este tipo de modelos para las negativas seguramente responde a una necesidad de eficiencia en la respuesta considerando la cantidad de casos que se someten a consideración. Téngase en mente que en el periodo de enero a diciembre 2019 se resolvieron 12.976 casos, según la rendición de cuentas del MREMH⁴⁰.

Sin embargo, este tipo de modelos de resolución se alejan del sentido humanitario e incluso podría pensarse que van en contra del derecho de las personas a una resolución razonada, y la obligación de los funcionarios públicos de motivar sus actuaciones⁴¹. La mayoría de los casos se limita a señalar que los eventos no corresponden a una situación de temor fundado y, por lo tanto, no se analizarán los otros aspectos de la solicitud. El modelo del que se habla es cercano a lo siguiente:

falta de evidencia de protección internacional; falta de credibilidad en el relato del interesado por contradicciones y/o inconsistencias en el relato; aplicación de cláusulas de exclusión; y aplicación del Art. 7 del Decreto 3301 por haber presentado su solicitud fuera del tiempo establecido para el efecto⁴².

2.5. Temor fundado

Al ser el argumento más recurrente para la negativa de solicitudes por parte de la administración, se hará una breve recapitulación al respecto. La administración estableció un orden desencadenante, eso quiere decir que solo se analizan los otros elementos si se cumple con el previo. Siendo el temor fundado el primer elemento de análisis, es en este en donde la mayor cantidad de solicitudes son negadas.

³⁷ Ramírez, Jacques, "De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana," *Estudios fronterizos*, 21 (2020): e061, <https://doi.org/10.21670/ref.2019061>. p5

³⁸ CRE, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 66.14.

³⁹ Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P., & Riaño-Alcalá, P., "Migración forzada de colombianos. Ecuador" (Medellín: Corporación Región—Vancouver: University of British Columbia—Quito: FLACSO Ecuador, 2007): p51.

⁴⁰ MREMH, "Informe de Rendición de Cuentas 2019" (2020), Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Rendicio%CC%81n-de-cuentas.pdf>: p70.

⁴¹ Código Orgánico Administrativo [COA], Registro Oficial 31 de 7 de julio de 2017. Artículo 23.

⁴² Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P., & Riaño-Alcalá, P., "Migración forzada de colombianos. Ecuador" (Medellín: Corporación Región—Vancouver: University of British Columbia—Quito: FLACSO Ecuador, 2007): p51.

El temor fundado tiene una parte objetiva y una subjetiva, siendo el miedo o temor siempre un elemento que depende de la percepción personal es subjetivo. Sin embargo, la característica de “fundado” le brinda el elemento objetivo; esto, en términos simples significa que cualquier persona en una situación o contexto similar sentiría temor⁴³.

Al respecto, Juan Ortega Terol explica que será relevante compartir este contexto con el representante de la administración, lo cual podría lograr que el examinador entienda el elemento subjetivo en aquel temor. Sin embargo, Ortega Terol también señala que deberá existir una relación evidente entre ese temor por contexto, con el solicitante⁴⁴. El problema termina recayendo en la arbitrariedad con la que se analiza el elemento objetivo, pues es muy difícil replicar o empatizar con las condiciones que originaron dicho temor, y de esta falta de empatía resultan las negativas basadas en modelos pre escritos.

2.6. Inadmisión a trámite

El tema es aún peor con la figura de la “inadmisión a trámite” a través de la cual se niega el trámite de la solicitud desde su presentación y no se ofrece un razonamiento particularizado que respalde esta decisión. Esta es una respuesta que comúnmente se recibe cuando se realizan solicitudes extemporáneas. Cuando una solicitud se realiza de forma extemporánea el formulario tiene un apartado para explicar el motivo de la demora alineándose a la definición de caso fortuito o fuerza mayor.

Aquí se identifica la disyuntiva más importante en el procedimiento de refugio, esto es, la estructura automatizada de un sistema que no considera las vulnerabilidades de las personas que buscan acceder a este derecho. Ahora bien, es importante decir que el factor común de las personas para no solicitar refugio dentro de los primeros 90 días, es el desconocimiento y que el sentido de urgencia los obliga a ocuparse de situaciones prioritarias como buscar techo y comida.

En una condición habitual es comprensible que la administración no considere esto como un caso fortuito o fuerza mayor. Ahora bien, si contextualizamos la situación de la población refugiada, en donde han debido huir sin previa preparación para precautelar su integridad, resulta evidente que sus motivos han sido en efecto, irresistibles⁴⁵.

La administración viola el principio pro administrado, en el marco del cual se debería actuar en favor del solicitante. Aún más si se entiende su calidad de grupo prioritario, en donde el Estado debe garantizarles de forma expedita el derecho de los solicitantes a la tutela judicial efectiva y al acceso a un proceso con las debidas garantías que brinde una respuesta motivada.

Se puede comprobar que este proceso viola las garantías básicas que deberían respaldar al solicitante analizando el artículo 100 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, párrafo tercero. Este aclara que una vez recibida la solicitud se emitirá una visa temporal que acredite a la persona como solicitante de refugio⁴⁶:

⁴³ Terol, J. M. O., "Algunas cuestiones acerca del derecho de asilo y refugio (Examen jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo)," *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 16 (1993): 135-157.

⁴⁴ Terol, J. M. O., "Algunas cuestiones acerca del derecho de asilo y refugio (Examen jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo)," *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 16 (1993): 135-157.

⁴⁵ Código Civil [CC], Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005. Artículo 30.

⁴⁶ Téngase en cuenta que este estatus de solicitante no es algo que exista de forma generalizada en la legislación internacional.

Art. 100.- Presentación de la solicitud. Para el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado será necesario encontrarse en territorio ecuatoriano. La persona deberá presentar una solicitud verbal o escrita de reconocimiento de la condición de refugiado ante la autoridad competente [...] Una vez presentada la solicitud de refugio, la autoridad de movilidad humana concederá visa humanitaria que acredite a la persona como solicitante de la condición de refugio, lo que le permitirá estar en el país en condición migratoria regular hasta que se emita la resolución correspondiente⁴⁷.

La realidad es que, a pesar de que el artículo 100 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana indique que posterior a la solicitud se emitirá una visa, como se explicó anteriormente, esto no sucede. Los solicitantes son llamados a un registro y posteriormente a una entrevista. En todo el tiempo que intermedie, estas personas no son consideradas refugiadas ni solicitantes de refugio para el Estado ecuatoriano. Y, su proceso puede ser inadmitido en cualquiera de estas etapas. Dichas etapas no están contempladas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, o en el Reglamento a dicha ley o siquiera en el Instructivo para el proceso de Determinación de la Condición de Refugiado. Así, las etapas de este procedimiento solo existen en la práctica de un sistema que no se adapta a las condiciones imperativas de la situación.

Un grupo de solicitantes en espera tampoco tiene el derecho de trabajar, pero la diferencia es que pueden permanecer legalmente en el país y también recibir ayuda de organizaciones no-gubernamentales como Naciones Unidas o del propio Estado⁴⁸.

En la demanda de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia N. 002-14-SIN-CC, se discutió el estatus previo de solicitante de refugio. Los accionantes desarrollaron una tesis sobre cómo la creación de esta etapa preliminar puede afectar la garantía de los derechos de los solicitantes⁴⁹.

En su fallo, la Corte resuelve de forma ambigua, indicando que estas personas siguen estando protegidas por sus derechos humanos y constitucionales⁵⁰. De alguna manera, esto refuerza el argumento de los accionantes, afirmando que una persona en esa situación no puede ejercer sus derechos como refugiado, dado que no ha pasado por un proceso formal, lo cual va en contra de la naturaleza declarativa de la condición de refugio.

El sistema desconoce la realidad de los solicitantes de refugio, y pretende que, con escasa publicidad, las personas en condición de vulnerabilidad se adecuen a términos estrictos, que solo impiden el acceso a un derecho. Además de aquello, se ignoran los limitantes que ya hemos venido desarrollando como el acceso a medios digitales o las barreras del lenguaje y analfabetismo. Recordemos que la Corte se ha pronunciado ya sobre las formalidades como una razón insuficiente para negar el acceso a determinado derecho⁵¹.

Stuart Schussler, logra señalar muy bien los problemas del sistema a los que se enfrentan los refugiados mediante una entrevista con un miembro de la Comisión de Refugio:

Obviamente todos los solicitantes que merecen refugio no lo reciben, los derechos humanos de refugiados reconocidos y negados en sus solicitudes son violados sistemáticamente y muchas veces son otras entidades del mismo Estado ecuatoriano que

⁴⁷ MREMH, "Acuerdo Ministerial n.000150" (2017), Quito. Artículo 100.

⁴⁸ Schussler, Stuart, "Entre sospecha y ciudadanía: refugiados colombianos en Quito," Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO sede Ecuador (2009): p81.

⁴⁹ CCE, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014: p25.

⁵⁰ CCE, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014: p34.

⁵¹ CCE, Sentencia No. 2355-16-EP/21, 19 de mayo de 2021.

violan tales derechos... la manera que la falta de recursos y comunicación interactúa con la vulnerabilidad de los 50 refugiados para 1) producir una fuerte violencia estructural²⁷ en contra de ellos y 2) institucionalizar una actitud de sospecha cuando lo que las leyes internacionales del refugio les prometen, y lo que su vulnerabilidad requiere, es que reciban el beneficio de la duda... *Estos montos no bastan para un equipo que maneja casi ocho mil solicitudes de refugio por año si se quiere darle a cada solicitante una atención adecuada. Esto parece ser una de las razones que explica por qué tantos solicitantes son negados el refugio: es más fácil negar una solicitud en base del detalle más insignificante o por la falta de pruebas, en vez de darle al solicitante el beneficio de la duda*⁵².

En definitiva, nos encontramos con un sistema que ha evolucionado y ha logrado adoptar algunas prácticas y herramientas importantes en materia de derechos humanos, pero sigue sin adaptarse de forma adecuada a la realidad y eso lo vuelve ineficiente al no cumplir su objetivo central que es brindar protección, al menos protección legal.

2.7. Calidad declarativa

En este punto, resulta imprescindible recordar que la calidad de refugiado es declarativa, no constitutiva, lo que significa que es parte de la identidad de una persona debido a las situaciones que ha vivido, deviniendo de la definición misma de refugio que habla de experiencias sufridas en donde no intermedian instancias jurídicas⁵³. Por lo tanto, los procedimientos buscan verificar si la situación de la persona solicitante se ajusta a la definición previamente expuesta para otorgarle un estatus legal.

La calidad declarativa de la condición de refugiado es un tema sustancial, ya que implica que la persona es sujeto de protección y puede ejercer los derechos que conlleva dicha condición sin la formalidad de una declaración por parte de un Estado⁵⁴.

En relación con esto, Fernando Bajaña aclara la informalidad subjetiva que está presente en la condición de refugiado, indicando que el espectro de protección abarca tanto a las personas que tienen este reconocimiento formal como a aquellas que no lo tienen (p. 112).

En cuanto al procedimiento de determinación, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en su capítulo quinto, establece que los refugiados se encuentran dentro de un grupo más amplio conocido como personas con necesidad de protección internacional, que incluye, por ejemplo, a los apátridas o asilados (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 90).

Dentro de este mismo artículo se detalla la finalidad de la protección internacional, la cual es “un mecanismo subsidiario destinado a asegurar el acceso igualitario y el ejercicio de los derechos de las personas que ingresen al territorio ecuatoriano, cuando su Estado de origen o residencia no pueda otorgarle tal protección” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 90). Además, se añade en el párrafo siguiente que esta protección otorga todos los derechos contemplados en la Constitución.

Como se ha evidenciado, la existencia de requisitos formales aleja a los solicitantes de obtener el reconocimiento como refugiados. Pero, si el Estado reconoce el carácter declarativo de esta condición, ¿por qué es tan importante ser reconocido mediante un acto formal? Según la normativa aplicable, una persona con o sin reconocimiento

⁵² Schussler, Stuart, "Entre sospecha y ciudadanía: refugiados colombianos en Quito," Maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO sede Ecuador (2009): 49-49.

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 897-11-JP/20, 12 de agosto de 2020: parr.61

⁵⁴ Bajaña Tovar, F. S., "El principio de no devolución: sus propiedades y la nueva categoría de expulsión impropia en la jurisprudencia ecuatoriana," *USFQ Law Review*, 10, no. 1 (2023): <https://doi.org/10.18272/ulr.v10i1.2880>: p111.

debería gozar de los mismos derechos. Sin embargo, esto es falso, comenzando por un derecho tan básico como el acceso a una identidad legal.

Una persona sin reconocimiento formal de su calidad de refugiado no puede acceder a documentación de identidad en Ecuador. Se requiere el reconocimiento formal para obtener una cédula de identidad o un documento de viaje como pasaporte. Este es el ejemplo más sencillo, pero desencadena la imposibilidad de acceder a servicios de salud o educación. Por ejemplo, para acceder a educación superior universitaria, es necesario contar con documentación de identidad. Por lo tanto, sin el reconocimiento formal, el individuo no podrá estudiar y, en consecuencia, su proyecto de vida individual se verá frustrado, vulnerando así sus derechos constitucionales.

Incumpliendo así también el objetivo que la misma Corte indicó que era parte del refugio:

el derecho al refugio adquiere una significativa importancia en nuestro actual sistema garantista, en la medida en que este surge precisamente de la necesidad de restablecer derechos humanos mínimos de quienes han sido obligados a abandonar su país⁵⁵.

3.El objetivo de la institución de Refugio

3.1. Refugio como sistema de protección y el camino a una solución duradera

El procedimiento de protección internacional, como su nombre lo aclara, tiene un sentido de protección. Es concebido como una respuesta de las naciones a una condición de emergencia de los ciudadanos. Creado tras el masivo éxodo producto de la segunda guerra mundial, el refugio es la alternativa cuando las garantías básicas en el país de origen se vuelven inexistentes.

3.2. Del principio de no devolución

También conocido como *non-refoulement*, es una figura de derecho internacional que tiene carácter de *Ius Cogens* y, por ende, es de aplicación obligatoria para El estado ecuatoriano, pero ha sido respaldada también por decisiones de la Corte⁵⁶. Esta norma imperativa y universal busca proteger a todos aquellos que han sido forzados a migrar, brindando la garantía de no ser regresados a un territorio donde su vida se viera amenazada⁵⁷. El principio se enuncia en el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador que refiere: “El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia”⁵⁸.

Además de encontrar el principio en la legislación nacional, se encuentra en instrumentos internacionales ratificados por el Estado:

Art. 33.- Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas⁵⁹.

⁵⁵ CCE, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014: p42.

⁵⁶ CCE, Sentencia No. 897-11-JP/20, 12 de agosto de 2020: p67.

⁵⁷ Pinto, M., "El ius cogens en la jurisprudencia internacional," *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 37, no. 86 (2012): 3-21.

⁵⁸ CRE, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 41.

⁵⁹ ONU: Asamblea General, "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados," United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, 1951, <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html> [Accedido el 15 de junio de 2023]: Artículo 33.

Sobre esta materia, la Corte ha tenido grandes avances en comparación a la región. En Ecuador la no devolución debe entenderse en su espectro más amplio. Esto implica la prohibición de regresar físicamente a una persona a un territorio donde se encuentre en riesgo. Ahora, también se refiere a la prohibición de ingresar al territorio ecuatoriano cuando las condiciones en el territorio de origen amenacen a la persona. Finalmente, una de las mayores innovaciones es la posibilidad de infringir este principio, al replicar las condiciones que obligaron a la persona a huir inicialmente de su territorio⁶⁰.

Existe una gran dispersión sobre los alcances de este principio, sin embargo, la Corte establece que estos se pueden armonizar en base al artículo 417 de la Constitución, es decir, en función de la interpretación más favorable a los administrados⁶¹.

3.3. Finalidad del refugio en contraste con la realidad en Ecuador

Un proceso pensado para ser de protección ha terminado siendo un trámite burocrático más y, como muchos otros, resulta ineficiente, lento, y tortuoso para los usuarios. Y, finalmente, aquellos que superan el trámite y son declarados como refugiados no ven en esto una solución a sus problemas.

La población refugiada suele ser de doble o triple vulnerabilidad, normalmente se ven afectados por extrema pobreza, inseguridad, violencia basada en género, o incluso tienen secuelas en su salud producto de atentados o agresiones.

El Estado ecuatoriano en la Constitución de la República señala que son deberes fundamentales del Estado brindar salud, hábitat, educación, trabajo, seguridad y alimentación⁶².

Entonces, es pertinente cuestionar ¿cambia en algo la vida de los refugiados cuando han obtenido dicha calidad en Ecuador? La realidad parece señalar que no, las cifras de inserción laboral de refugiados en Ecuador reflejan que apenas el 35% de la población tienen un trabajo con un empleador pero, de ese total, el 90% maneja solo un acuerdo verbal informal; es decir, carece de contrato laboral. Fuera de esto, en la totalidad de la población refugiada, el 30% es trabajador autónomo, en donde la mayoría se desempeña en el sector de ventas ambulantes⁶³.

Otro parámetro para considerar es el nivel de instrucción, pues encontramos que el 60% de los refugiados en el Ecuador tiene entre 7 y 12 años de educación. Y solo el 7% cuenta con un título o cursa un programa de educación superior⁶⁴. Un reflejo de la calidad de vida también es la posibilidad de acceso a vivienda. Al respecto, el 93% de la población refugiada paga un arriendo para tener un hogar, y solo el 7% ha logrado acceder a vivienda propia⁶⁵. Finalmente, si hablamos de participación comunitaria solo el 19% de la población ha logrado incluirse en alguna clase de grupo⁶⁶.

Respecto a la seguridad, sucede con frecuencia que los refugiados colombianos se ven en situaciones de riesgo por la presencia de las mismas bandas delictivas que los han obligado a migrar, en Ecuador. O, son más propensos a ser nuevamente víctimas de bandas delictivas por estar en el cuartil más extremo de la pobreza, o son discriminados

⁶⁰ CCE, Sentencia No. 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021.

⁶¹ CCE, Sentencia No. 897-11-JP/20, 12 de agosto de 2020: p20.

⁶² CRE, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 3,12,26,30,32,33.

⁶³ Arboleda Picerno, T. B., "Oferta laboral en población refugiada: análisis aplicado al Distrito Metropolitano de Quito (2010-2016)" (PUCE, 2018): p60-61

⁶⁴ Arboleda Picerno, T. B., "Oferta laboral en población refugiada: análisis aplicado al Distrito Metropolitano de Quito (2010-2016)" (PUCE, 2018): p56.

⁶⁵ Arboleda Picerno, T. B., "Oferta laboral en población refugiada: análisis aplicado al Distrito Metropolitano de Quito (2010-2016)" (PUCE, 2018): p46.

⁶⁶ Arboleda Picerno, T. B., "Oferta laboral en población refugiada: análisis aplicado al Distrito Metropolitano de Quito (2010-2016)" (PUCE, 2018): p52.

por su condición de extranjería. Ninguno de estos problemas se resuelve con la resolución declarativa de refugio.

Por todo esto, muchos de los refugiados no ven a Ecuador como un lugar estable en donde puedan desarrollar su proyecto de vida, pues si bien no pueden volver a su país de origen, tampoco planean quedarse. Lo anterior, contravendría uno de los objetivos de la protección internacional, que es alcanzar una solución duradera, entre ellas el fin de la condición de refugiado⁶⁷⁶⁸.

Es así como la declaración de protección internacional efectivamente otorga a los ciudadanos una condición migratoria regular adaptando parcialmente los requisitos formales a su realidad si pensamos en la posibilidad de presentar solicitudes sin documentación. Sin embargo, existen fallas en lo que respecta al trámite, al incumplir con el principio de celeridad, inmediatez y observancia de las garantías del debido proceso. Es así que, en lo sustancial, la declaración de refugio no brinda protección efectiva a la compleja situación que los refugiados suelen enfrentar; es decir, no garantiza el goce efectivo de los derechos de los cuales son titulares.

4. Conclusiones

El Estado ecuatoriano ha experimentado un notable progreso en lo que respecta al derecho internacional de los derechos humanos. A partir de lo revisado, podemos afirmar que se ha logrado un avance beneficioso para la población refugiada en Ecuador.

Sin embargo, el sistema actual de determinación de la condición de refugiado aún presenta problemas, especialmente en su aplicación práctica. Se ha vuelto bastante inaccesible y no se adapta a las necesidades de esta población en condición de vulnerabilidad. Detalles que podrían parecer insignificantes, resultan desalentadores para acceder a este derecho. La falta de información al respecto es otro desafío que surge, generando un ciclo perjudicial para los solicitantes de refugio, ya que muchas familias buscan protección sin tener una comprensión clara de lo que implica esta condición, y sin contar con información completa, pierden la oportunidad de solicitar refugio, sobre todo considerando el límite de tiempo establecido.

En resumen, este proceso puede resultar dificultoso, no expedito e incluso atemorizante para una persona que sufre traumas debido a su condición. Aun así, se puede decir que, en Ecuador, al menos, existe un procedimiento en el cual se revisan los parámetros de la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984 para determinar si un ciudadano es declarado como refugiado o no.

No obstante, una vez obtenida esta declaración formal, el verdadero desafío en el sistema de protección internacional en Ecuador se encuentra en etapas posteriores. El Estado ecuatoriano ha fallado en repetidas ocasiones en su responsabilidad hacia este grupo vulnerable, omitiendo la creación de políticas públicas que brinden una protección efectiva. En cambio, ha delegado esta responsabilidad principalmente a la sociedad civil, incluyendo grupos de derechos humanos u ONGs.

Como resultado, las estadísticas revelan una baja calidad de vida para los refugiados en Ecuador y una falta de interés de permanecer en el país. Por lo tanto, se concluye que, si el objetivo principal del reconocimiento como refugiado es la protección, el sistema de refugio en Ecuador, no cumple con su propósito.

Si fuera necesario señalar un solo problema con el sistema, sin duda sería la falta de comprensión de la situación de los solicitantes de refugio. Es necesario empatizar y

⁶⁷ ACNUR, "Manual de reasentamiento" (2011), División de Protección Internacional, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf>: P30.

⁶⁸ Se entiende a el fin de la condición de refugiado como la integración completa en una sociedad distinta a la de origen.

adaptarse a las condiciones de esta población para poder responder efectivamente a sus necesidades, y la normativa legal actual no lo logra.

Referencias bibliográficas

- Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados [ACNUR]. (2011). Manual de reasentamiento. División de protección internacional. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf>
- Arboleda Picerno, T. B. (2018). *Oferta laboral en población refugiada: análisis aplicado al Distrito Metropolitano de Quito (2010-2016)* (PUCE)
- Balda Larrea, S. (2008). *El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas* (Quito: FLACSO sede Ecuador).
- Bajaña Tovar, F. S. (2023). El principio de no devolución: sus propiedades y la nueva categoría de expulsión impropia en la jurisprudencia ecuatoriana. *USFQ Law Review*, 10(1). <https://doi.org/10.18272/ulr.v10i1.2880>
- Chávez Sanz, A. P. (2022). La Voz de los Solicitantes de Asilo: Analizando la Sentencia No. 897-11-JP/20 de la Corte Constitucional del Ecuador
- Correa, P. R. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. *Agenda Internacional*, 6(12), 137-148.
- Courtis, C., Ferrer, M., Vono de Vilhena, D., & Canales Cerón, A. I. (2011). Migración internacional en América Latina y el Caribe: nuevas tendencias, nuevos enfoques.
- Herédia, J. Y., & Battistesa, D. (2018). Nueva realidad migratoria venezolana. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12(1), 15-46.
- Mazuera-Arias, R., Albornoz-Arias, N., Vivas-Franco, C. Z., & Sánchez Páez, E. M. (2022). Informe de movilidad humana venezolana V. Caminantes: un peregrinaje que no se detiene (1° de octubre de 2021 al 31 de marzo de 2022).
- Pinto, M. (2012). El ius cogens en la jurisprudencia internacional. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 37(86), 3-21
- Ramírez, Jacques. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios fronterizos*, 21, e061. E pub 15 de enero de 2021. <https://doi.org/10.21670/ref.2019061>
- Ripoll, S. & Navas-Alemán, L. (2018). Xenofobia y Discriminación Hacia Refugiados y Migrantes Venezolanos en Ecuador y Lecciones Aprendidas para la Promoción de la Inclusión Social. IDS y UNICEF.
- Terol, J. M. O. (1993). Algunas cuestiones acerca del derecho de asilo y refugio (Examen jurisprudencial y perspectivas de desarrollo legislativo). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (16), 135-157.
- Sabag Hillen, Casandra (2014). *El Paisaje: Migración cubana y Antropología visual en el barrio de La Florida, Quito*. Tesis. FLACSO Ecuador
- Schussler, Stuart (2009). *Entre sospecha y ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*. Maestría en Relaciones Internacionales; FLACSO sede Ecuador. Indianápolis, Estados Unidos.
- Rivera, F., Ortega, H., Larreátegui, P., & Riaño-Alcalá, P. (2007). *Migración forzada de colombianos. Ecuador. (Medellín: Corporación Región—Vancouver: University of British Columbia—Quito: FLACSO Ecuador)*.

Legislación

- Código Civil [CC]. Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005.
- Constitución de la República de Ecuador [CRE]. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

Código Orgánico Administrativo [COA]. Registro Oficial 31 de 7 de julio de 2017.
Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial 938 de 06 de febrero de 2017.
Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. Registro Oficial 353 de 23 de octubre de 2018.
Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial 55 de 10 de agosto de 2017.

Sentencias

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 897-11-JP/20, 12 de agosto de 2020.
Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-14-SIN-CC, 14 de agosto de 2014.
Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021.
Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2355-16-EP/21, 19 de mayo de 2021.

Convenciones, tratados y conferencias

Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el 'Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios', 22 de noviembre 1984. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html> [Accedido el 15 de junio de 2023].
ONU: Asamblea General. (1951, 28 de julio). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html> [Accedido el 15 de junio de 2023].

Observaciones, opiniones, recomendaciones e informes

Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados [ACNUR]. (2023). Informe Operacional 2022 en Resumen, N.1. Recuperado de <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98701>
Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2020). *Informe de rendición de cuentas 2019*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Rendicio%CC%81n-de-cuentas.pdf>
Vivanco, J. M. (2016, 15 de julio). Expulsión masiva de cubanos de Ecuador. Human Rights Watch. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2016/07/15/expulsion-masiva-de-cubanos-de-ecuador> [Accedido el 15 de junio de 2023].

Acuerdos

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH]. (2015). Acuerdo Ministerial n.000098. Quito.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH]. (2017). Acuerdo Ministerial n.000150. Quito.