



**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Jurisprudencia**

**Problemas derivados de la aplicación de la definición de refugiado en el decreto 1182 (Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador) por omisión de la definición de la Declaración de Cartagena de 1984**

**María Lugina Cabezas Andrade**

**Daniela Salazar, Abogada, LI.M., Directora de Tesis**

Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de Abogada

Quito, julio de 2014

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**

**Colegio de Jurisprudencia**

**HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS**

***“Problemas derivados de la aplicación de la definición de refugiado en el decreto 1182 (Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador) por omisión de la definición de la Declaración de Cartagena de 1984”***

***Lugina Cabezas Andrade***

Dr. Juan Pablo Albán  
Presidente del Tribunal

Abogada Daniela Salazar  
Directora de Tesis

Abogado Hugo Cahueñas  
Informante

Dr. Luis Parraguez  
Decano del Colegio de Jurisprudencia

The image shows four handwritten signatures in blue ink, each positioned over a horizontal dotted line. The signatures are: 1. A signature that appears to be 'Juan Pablo Albán'. 2. A signature that appears to be 'Daniela Salazar'. 3. A signature that appears to be 'Hugo Cahueñas'. 4. A signature that appears to be 'Luis Parraguez'. The signatures are written in a cursive style.

Quito, 15 de Septiembre de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTORA / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO **Problemas derivados de la aplicación de la definición de refugiado en el decreto 1182 (Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador) por omisión de la definición de la Declaración de Cartagena de 1984**

ALUMNA **María Lugina Cabezas Andrade**

E VALUACIÓN:

**a) Importancia del problema presentado.**

A partir de la expedición del Decreto 1182 que regula la aplicación del Derecho de Refugiados en Ecuador se han presentado varios problemas para los solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador. Uno de los principales se refiere a la falta de claridad respecto a cuál es la definición de refugiado aplicable en Ecuador una vez que el Decreto 1182 eliminó de nuestra normativa la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena de 1984. Los decretos anteriores que regulaban la cuestión, incorporaban textualmente esa definición más amplia y más acorde a la situación de nuestra región, establecida por la Declaración de Cartagena. Ecuador suscribió dicha Declaración, pero al no ser un tratado internacional, existen dudas sobre si su definición continúa siendo aplicable en el país con posterior a 2012 cuando se expidió el Decreto 1182. La constitucionalidad de esta omisión ha sido cuestionada, y en sus respuestas a la demanda de inconstitucionalidad ciertas autoridades han mencionado que se trata de una “simple declaración” mientras que otras respondieron que sigue siendo plenamente aplicable. Esta falta de coherencia entre las más altas autoridades probablemente se traslada a los funcionarios a cargo de las entrevistas y de la determinación de la condición de refugiado en Ecuador. Probablemente, esos funcionarios escogerán aplicar la definición textual del Decreto, por sobre la de una Declaración, lo que incidirá en el rechazo de muchas solicitudes. Por ello, el problema planteado por la estudiante es de gran relevancia en la actualidad en Ecuador, país que recibe el mayor número de solicitudes de refugio de la región.

**b) Trascendencia de la hipótesis planteada por la investigadora.**

La investigadora plantea que la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984 es plenamente aplicable al Ecuador, a pesar de haber sido omitida en el Decreto Ejecutivo 1182. Esta hipótesis es de absoluta trascendencia para resolver la incógnita sobre las personas que pueden ser reconocidas como refugiadas en Ecuador, más allá de la Convención de 1951. Se trata, sin duda, de la respuesta jurídica más favorable para la mejor protección de las personas que ingresan a Ecuador huyendo de violaciones a derechos humanos y del conflicto armado que afecta sobre todo a nuestro país vecino, Colombia. No obstante, más allá de sostener que la Declaración es aplicable, hubiese sido oportuno que la investigadora defina con mayor precisión la fuerza jurídica de la que dicha Declaración goza en Ecuador, así como también que se profundice en recomendaciones prácticas para asegurar que esa definición sea aplicada por los funcionarios encargados de la determinación de la condición de refugiado en Ecuador.

**c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.**

La investigadora fundamenta de forma suficiente sus argumentos relativos a la aplicabilidad de la Declaración de Cartagena en Ecuador. La investigación sobre la importancia histórica de la

Declaración de 1984 así como sobre su aplicación en otros países de la región, con miras a determinar si se ha convertido en costumbre regional, es adecuada. Sin embargo, hubiese sido pertinente que la investigadora profundice su investigación sobre el valor jurídico de la Declaración con base en argumentos jurídicos basados en las fuentes de obligaciones para los Estados con base en el derecho internacional público, por sobre los argumentos de política pública o económica que, si bien tienen peso, no son los más relevantes para responder a la pregunta planteada.

#### **d) Contenido argumentativo de la investigación**

La investigadora explora una variedad de argumentos para fundamentar su hipótesis relativa a la aplicabilidad de la Declaración de Cartagena en Ecuador, lo que es valioso y demuestra su capacidad de aplicar distintos conocimientos jurídicos a un área específica del derecho. Ahora bien, el tratamiento de algunos de estos argumentos, sobre todo del capítulo tercero, podría haber sido profundizado con una investigación más pausada de doctrina y jurisprudencia que apoye sus planteamientos. En particular, se recomendó a la autora abordar la cuestión de las fuentes del derecho y su jerarquía, según el derecho internacional público, cuestión que ha sido tratada de forma abundante por la Corte Internacional de Justicia y varios otros organismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de carácter internacional. Dicho análisis es fundamental para tratar las fuentes del derecho según el marco normativo interno aplicable a Ecuador y sus diferencias con las reglas generales del derecho internacional público. Si bien en el título de la tesina la autora anuncia que abordará los problemas jurídicos derivados de la omisión de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el Decreto 1882, la tesina concluye que la definición de Cartagena es aplicable sin referirse a los problemas específicos que se generan para los solicitantes de refugio a raíz de la falta de claridad jurídica sobre el problema planteado. Finalmente, las conclusiones de la tesina, trabajadas con menos prisa, podrían haber constituido un mayor aporte para la resolución de este problema jurídico en Ecuador.

FIRMA DIRECTORA:



Daniela Salazar Marín, Abogada, LL.M.

Profesora / Investigadora

Colegio de Jurisprudencia

Universidad San Francisco de Quito

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

-----

Nombre: María Lugina Cabezas Andrade

C. I.: 1711726008

Fecha: Quito, septiembre de 2014

*A mi papá, por ser mi fortaleza, mi luz, ese luchador incesante que me dio la vida y me enseñó a amarla, gracias por ser mi maestro y mi compañero en cada logro.*

*A mi mamá, por darme valentía, por ser mi mejor amiga, mi aliada, mi ejemplo, mi fuerza, gracias por tu dulzura, inmenso amor y apoyo, eres la mujer más grande de mi vida.*

*A Juan Andrés, gracias por ser mi compañero incondicional, por tu infinita paciencia, por ser mi inspiración y por tu apoyo inagotable en esta tesis y en mi vida.*

*A toda mi familia y a quienes han sido mis segundos padres Elsi y Ahmad.*

*Esta tesis también es suya.*

*Mi especial agradecimiento a Daniela Salazar por su paciencia, apoyo y tiempo.*

*Gracias a mí querida Universidad San Francisco por mi beca y por todas las oportunidades que me ha brindado, ha sido el mejor regalo.*

*Gracias a todos los profesores que fueron parte de mi carrera por sus valiosas enseñanzas.*

## RESUMEN

En mayo de 2012 el gobierno ecuatoriano expidió el Decreto Ejecutivo 1182, en cuyo texto se omitió la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Definición, que como veremos, da un mayor alcance de protección a las víctimas de desplazamiento forzado. Consecuentemente la eliminación de la definición de refugiado de Cartagena en el Decreto 1182, se ha dado en detrimento de los derechos humanos de las personas refugiadas, contraviniendo con el derecho de refugio reconocido en la propia Constitución, así como con una serie de principios de derechos humanos que posibilitan la vigencia del derecho del refugio. Consecuentemente, la presente tesis pretende demostrar que a pesar de la eliminación de la definición de refugiado de Cartagena del Decreto que regula la materia, ésta definición es la que deberá aplicarse en el Ecuador, para lo que basaré el argumento en doctrina, legislación comparada y la Constitución.

## ABSTRACT

In May, 2012, the Ecuadorian Government issued the Executive Decree #1182, wherein the broad definition about refugees from the Cartagena Declaration of 1984 was completely omitted. This definition, as we will see, provides a bigger reach for the protection to the victims of forced displacement. Consequently, the elimination of the definition about refugees from the Cartagena Declaration within the Executive Decree #1182 has occurred to the detriment of the human rights of refugees, violating the right of refuge acknowledged by the Constitution itself, as well as to a series of human rights principles which enable the validity of the right of refuge. Therefore, this thesis seeks to display that despite of the elimination of the definition of refugee of the Cartagena Declaration from the Executive Decree, that regulates this matter, this is the definition that should be implemented in Ecuador, wherein I will base the argument in doctrine, comparative legislation and in the Constitution.

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO 1: MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO EN EL ECUADOR.....	17
1. 1. El Derecho Humano al Refugio: Antecedentes históricos.....	18
1.1.1. Sistema Universal y Regional de Derechos Humanos: Instrumentos Internacionales que reconocen el Derecho al Refugio. ....	23
1.2. Definiciones de refugiado .....	29
1.2.1 Definiciones universales de refugiado .....	29
1.2.2. Definiciones de refugiado regionales .....	36
1.3. Normativa Interna .....	42
1.3.1. Antecedentes históricos.....	42
1.3.2. Constitución 2008 .....	44
1.3.3. Decreto 3293 .....	48
1.3.4. Decreto 3301 y el proceso del Registro Ampliado en el Ecuador .....	48
1.3.5. Decreto 1182 de 2012 en el Ecuador y los cambios que introdujo. ....	53
CAPÍTULO 2: LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO EN LAS AMÉRICAS .....	58
2.1. Países que sí han incorporado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. ....	59
2.1.1. Bolivia.....	59
2.1.2. México.....	60
2.1.3. Belice.....	63
2.1.4. Brasil .....	64
2.1.5. Guatemala.....	66
2.1.6. Paraguay .....	66
2.1.7. El Salvador .....	67
2.1.8. Perú.....	68
2.1.9. Honduras .....	68
2.1.10. Argentina.....	69
2.1.11 Uruguay.....	70
2.1.12 Nicaragua .....	70
2.1.13 Colombia .....	71

2.1.14 Chile .....	73
2.2. Países de la región que no han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 .....	74
2.2.1 Venezuela .....	74
2.2.2 Panamá .....	76
2.2.3 Costa Rica .....	78
3.1 Importancia histórica .....	82
3.2 Importancia jurídica .....	85
3.3 Argumentos contrarios a la aplicación de la definición ampliada de Cartagena en Ecuador. ....	89
3.4 Argumentos a favor de la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en Ecuador. ....	96
3.4.1 Obligación de incorporar la definición de refugiado de Cartagena en la legislación interna. ....	109
3.4.2 Costumbre regional .....	112
3.4.3 Bloque de constitucionalidad .....	116
3.4.4 Jerarquía de los instrumentos internacionales en la Constitución.....	118
3.4.5 Exigibilidad de los instrumentos internacionales.....	121
3.4.6 Principio pro homine en la interpretación de los tratados e instrumentos de derechos humanos .....	123
3.4.7 Principio de progresividad en materia de derechos humanos .....	126
3.4.8 Actos propios del Estado.....	131
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....	134
BIBLIOGRAFIA .....	141

## INTRODUCCIÓN

Ecuador es el país que más refugiados acoge actualmente en toda la región latinoamericana. Desde el año 2000 la cifra de solicitantes de refugio colombianos aumentó de manera dramática, situación que provocó la presencia de miles de personas con necesidad de protección internacional en el país, y que derivó en cientos de solicitudes de refugio pendientes de resolución. Sin embargo, fue hasta el ascenso del presente gobierno, que la situación del refugio se volvió un tema prioritario en la agenda del Estado, hecho que se vio reflejado en los compromisos expresados en la Política del Ecuador en Materia de Refugio del año 2008, creada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

El interés por garantizar los derechos de los refugiados, permitió que se lleven a cabo iniciativas desde la Asamblea, la sociedad civil y los distintos Ministerios de Gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre otros); lo que posibilitó el reconocimiento de miles de personas que se encontraban en el territorio en situación irregular. Una de las acciones más importantes llevadas a cabo, fue la ejecución del programa del Registro Ampliado, proceso mediante el cual se reconocieron a casi 30.000 personas colombianas como refugiadas; y que tuvo como base jurídica para la calificación del estatuto de refugiado, los criterios de determinación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena 1984, recogida en el Decreto Ejecutivo 3301.

No obstante, en el 2012, se expidió el Decreto 1182 denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 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”, en cuyo contenido dejó de incluirse la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, incorporando únicamente la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. Esta decisión ha transgredido la plena vigencia del derecho de refugio reconocido en

la Constitución de la República, en consecuencia, ha sido una medida que fue adoptada en perjuicio de cientos de personas que califican bajo el estatuto de refugiado, conforme a los elementos contenidos en la definición de refugiado de Cartagena, cuya importancia radica justamente en la protección más extensiva, que hace a las personas víctimas de situaciones que se suscitan particularmente en la región. Del mismo modo, contrarió todo el sistema de protección de refugiados, que venía desarrollándose a la vanguardia de los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos. El primer instrumento internacional que definió el alcance y el tipo de tratamiento a las personas en situación de refugio fue la Convención de Ginebra de 1951. En su preámbulo, este instrumento define explícitamente que los problemas de los refugiados son problemas de derechos humanos, con lo que recoge la experiencia sobre el tema de los refugiados y la necesidad de enfrentar jurídicamente el desplazamiento de las personas ocasionado por la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, la Convención del 51 es producto de dicho conflicto y pretende dar solución a la situación detonada por la guerra.

Esta definición se mantuvo en vigencia hasta que la conflictividad en varias regiones del mundo, especialmente en África y América Latina a partir de la década de 1960, excede las definiciones sobre el tema del refugio, en particular la misma definición de *refugiado*. Ello va mucho más allá de lo teórico y alcanza a temas de fondo. Dada la gran cantidad de personas desplazadas a causa de conflictos internos, guerras civiles, surgimiento de grupos de insurgencia y contra insurgencia en lugares como América Central o el África subsahariana en las décadas de 1960 y 1970, la definición tradicional de refugiado resultaba insuficiente para asumir una condición caracterizada por la vulnerabilidad de las personas inmersas en conflictos armados y situaciones de desplazamiento forzoso. A causa de ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados convocó en 1984 a un coloquio internacional que discutiera sobre la problemática del refugio y diseñara nuevos instrumentos para enfrentar la realidad contemporánea. Producto de ese coloquio fue adoptada la Declaración de Cartagena de 1984 que situó el tema de los refugiados en el contexto del respeto a los derechos humanos y el fomento de la paz.

Si revisamos esta Declaración es notorio el mayor alcance en la definición de refugiado. Esta variación reviste una gran importancia a la hora de examinar la condición del

individuo en situación de desplazamiento. Las causas del refugio se han extendido a violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y algunas relacionadas con la perturbación severa del orden público, como se recoge en la Declaración de Cartagena.<sup>1</sup> La atención se concentra en la situación vulnerable dentro del propio país, es decir, a las condiciones de violencia o inestabilidad política que puedan causar situaciones que demanden refugio de personas. Este es un cambio sustancial en la perspectiva del refugio.

La omisión de la definición de la Declaración de Cartagena del decreto 1182 implica un retroceso notable en cuanto a la aplicación de doctrina, técnica jurídica e implicaciones procesales en la problemática del refugio, el art. 8 que elimina la citada definición es inconstitucional y viola el principio de progresividad aplicado al campo de los derechos humanos. Consecuentemente, a pesar de que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 ha sido omitida en el Decreto 1182 (Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador), es la que debería aplicarse en el sistema nacional por su carácter precautelatorio a favor de los refugiados en función del derecho internacional.

En el primer capítulo, se hará una breve revisión de los antecedentes históricos del sistema universal de protección del derecho de refugio, que luego dará paso al análisis de la normativa regional que reconoce el derecho al asilo. Posteriormente se verán cuáles son las definiciones universales y regionales de refugiado. Finalmente el estudio se concentrará en el marco normativo que ha sido aplicable al refugio en el Ecuador, desde los inicios de su reconocimiento como derecho protegido por el Estado ecuatoriano hasta nuestros días.

A continuación, el segundo capítulo recoge el estudio de legislación comparada de los Estados de Latinoamérica, a efectos de identificar, cuántos Estados han reconocido la definición de refugiado de Cartagena. De manera que podrá verificarse la amplia acogida

---

<sup>1</sup> Declaración de Cartagena (1984). Conclusión III.

que ha tenido ésta definición de refugiado en la región; mediante, por un lado, la incorporación en su legislación interna, que han hecho varios de estos países de la citada definición, y por otra, se revisarán también los casos de otros países, que a pesar de no haberla incorporado a su legislación nacional, la aplican en la práctica.

El tercer capítulo, expone en su primera parte cuál ha sido la importancia tanto histórica, como jurídica de la Declaración de Cartagena. A continuación, se presentan algunos de los argumentos y situaciones, que han sido invocados para motivar la exclusión de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena del Decreto 1182. Luego de otro lado, se plantean los argumentos a favor de la aplicación de la definición de Cartagena en el Ecuador, por medio de la investigación que se ha hecho del tema, y que tiene como objeto rebatir la eliminación de la definición de refugiado de Cartagena del Decreto 1182. A continuación, se abre paso al análisis de doctrina relacionada a los mecanismos de aplicación de las normas de derechos humanos establecidos en la Constitución, así como de principios de derecho internacional de los derechos humanos que han sido recogidos también en la Carta Magna, todo lo cual, tiene el propósito de comprobar que a pesar de la eliminación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena del Decreto 1182, es la definición que debe aplicarse en los procesos de reconocimiento de refugiados.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo del trabajo, se plantean las conclusiones y recomendaciones, resultado de la presente tesis.

## **CAPÍTULO 1: MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO EN EL ECUADOR**

Las migraciones y la tradición de asilo han sido parte de la historia de la humanidad. Sin embargo la cuestión relativa a la protección de los refugiados, adquirió carácter internacional desde las primeras décadas del siglo XX; los diversos conflictos que tuvieron lugar, sobre todo en los países de Europa, marcaron la pauta a la búsqueda de respuestas para la protección de refugiados.

La primera parte del presente capítulo consiste en una breve revisión de los antecedentes históricos del refugio desde los inicios del siglo pasado, partiendo de la creación de la Sociedad de Naciones en 1919; posteriormente se exponen las primeras posturas y teorías de las definiciones de refugiado que dieron lugar al reconocimiento del refugiado como individuo beneficiario de derechos humanos inherentes a su situación, para posteriormente dar paso al estudio de los instrumentos internacionales que actualmente reconocen el derecho humano al refugio: Sistema Universal de Derechos Humanos, Instrumentos Regionales, y la Constitución del Ecuador, en los artículos que conciernen al tema.

A continuación se examinará la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951<sup>2</sup>, primer instrumento internacional que definió el alcance y el tipo de tratamiento para las personas con necesidad de protección internacional, lo que dará paso al estudio de las definiciones regionales de refugiado.

Finalmente nos situaremos en el contexto del Ecuador, donde no obstante se advierte en el contenido del decreto vigente, el 1182 que sustituyó al 3301, que la noción de refugiado atiende únicamente a la que se aplica en la Convención de las Naciones Unidas de 1951

---

<sup>2</sup>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V9, de 14 de diciembre de 1950. “La Convención explica quién es un refugiado y el tipo de protección legal y de asistencia que debería recibir de los estados signatarios, así como los derechos sociales que deben serle garantizados. Del mismo modo, define las obligaciones de un refugiado para con los gobiernos de acogida y especifica determinadas categorías de personas, como los criminales de guerra, que no pueden ser reconocidos como refugiados.” ACNUR. *La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Preguntas y Respuestas*. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf?view=1> (acceso: 18/03/2014).

sobre el Estatuto de los Refugiados, y omite la definición de refugiado correspondiente con la realidad latinoamericana producto de la Declaración de Cartagena de 1984.

### **1. 1. El Derecho Humano al Refugio: Antecedentes históricos**

El fenómeno de los refugiados y desplazados del siglo XX comenzó a principios de 1912, a raíz de las guerras balcánicas y la revolución rusa de 1917. En esa época, la asistencia a estos grupos, estaba en manos de organismos humanitarios como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja<sup>3</sup>. Posteriormente, tras la Primera Guerra Mundial, tuvo lugar en la ciudad de Ginebra, la conformación de la Sociedad de Naciones, producto de los Tratados de Paz de 1919, organización que al momento de instituirse crea la primera Constitución de la comunidad internacional en sentido formal.<sup>4</sup> En agosto de 1921 la Sociedad de Naciones decide nombrar un Alto Comisionado para los Refugiados; dicha responsabilidad fue delegada al científico, explorador y diplomático noruego Fridtjof Nansen, representante de Noruega ante la Sociedad de Naciones. Dentro de los logros de su gestión estuvo el haber asegurado la asistencia para los refugiados por parte de algunos gobiernos y organizaciones voluntarias, creó además un documento de identidad destinado a ser utilizado por quienes no poseyeran otros documentos de identificación, el llamado *Pasaporte Nansen*, documento que llegó a ser reconocido por 52 países en todo el mundo,<sup>5</sup> gracias a este documento, Nansen logró retornar a sus hogares a 380.000 rusos para finales de 1921. El arduo y extraordinario trabajo de Nansen le mereció la entrega en 1923 del Premio Nobel de la Paz.<sup>6</sup> Décadas más tarde; debido a los grandes contingentes de refugiados causados por la Segunda Guerra Mundial, el escenario de los refugiados demandaba la creación de nuevos organismos que consiguieran hacer frente a la solución de la situación de los refugiados; entre las organizaciones que surgieron están: la Administración de las

---

<sup>3</sup> Antonella Gesulfo. *El Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de las Naciones*. <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/> (acceso: 18/6/2013)

<sup>4</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1ra. ed. Perú: DESA S.A., 2001, p. 61.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Id.*, p. 63.

Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (UNRRA)<sup>7</sup>, la Organización Internacional de Refugiados(OIR)<sup>8</sup>, el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), que, en noviembre de 1989, pasó a llamarse Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y finalmente se crea la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR).<sup>9</sup>

Paralelamente a la creación de los organismos destinados a la asistencia humanitaria de los refugiados, se generó en la comunidad internacional el inicio de una serie de debates en torno a la necesidad de establecer una definición de refugiado, que otorgara protección internacional a las personas que se vieron en la necesidad de desplazarse forzosamente fuera de sus países natales.

La definición de refugiado ha venido evolucionando y cambiando desde inicios del siglo pasado, sin embargo los desplazamientos humanos por causas externas al individuo se han dado desde la existencia del hombre. Desde 1920 a 1951 existe un notable avance en el tema circundante a la definición moderna positivizada en la Convención de Ginebra. Este fenómeno que desarrolla el concepto de refugiado, se da como resultado de las

---

<sup>7</sup>El organismo denominado Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) UNRRA se creó en noviembre de 1943, con el acuerdo de cuarenta y cuatro Gobiernos que firmaron en Washington, el propósito fue constituir un organismo específicamente responsable de las operaciones de reconstrucción de las zonas devastadas por el conflicto. Antonella Gesulfo. *El Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de las Naciones*.<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/> (acceso: 18/6/2013)

<sup>8</sup>La organización Internacional para los Refugiados (OIR), se creó con el encargo de "llegar a una rápida, positiva y justa solución de los problemas de los refugiados y de los desplazados". En el curso de su mandato, que debía terminar el 30 junio de 1950 pero que continuó hasta marzo de 1952, la OIR asistió a más de 1.000.000 de personas. *Ibíd.*

<sup>9</sup>El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados. El ACNUR recibió un mandato limitado de tres años para ayudar en el reasentamiento de 1.2 millones de refugiados europeos que habían quedado sin hogar debido al conflicto mundial. En la práctica el ACNUR lleva más de 60 años de actividad ininterrumpida porque los conflictos y las crisis de refugiados no han cesado de presentarse en el mundo, lo que ha significado que el mandato se ha extendido cada cinco años. En la actualidad, el ACNUR es una de las principales agencias humanitarias en el mundo. ACNUR. *¿Qué es el ACNUR?* <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> (acceso: 23/01/2014)

conflagraciones mundiales que ponen de manifiesto en el plano internacional a la acción de la comunidad internacional y, a ciertos estudiosos y teóricos políticos y juristas, que intentan crear un mecanismo para resolver el problema de los refugiados. De manera que durante este período se debatió el concepto de refugiado bajo distintas fórmulas que ayudaban a determinar, a partir de las diversas situaciones, cuales individuos son merecedores de la protección internacional bajo el estatus de refugiado.

Antes de 1951, eran tres los conceptos que se debatían para configurar el concepto de refugiado, el cual finalmente se plasma en la definición establecida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951. Los acercamientos al concepto de refugiado, recogidos en el libro *Refugee law and policy: a comparative and international approach*<sup>10</sup>, empiezan por el período de tiempo entre 1920 y 1935; durante este momento, el concepto de refugiado al que se le llamó *jurídico*, proponía que el refugiado era tal debido a su pertenencia a un grupo de personas efectivamente privadas de una protección formal del gobierno de su país de origen.<sup>11</sup> El principal propósito de concebir la definición *jurídica* de refugiado era la facilitación del movimiento internacional de aquellas personas que no se han podido radicar en un lugar debido a que ningún país ha querido asumir responsabilidad sobre su estado, bajo esta definición el solicitante de refugio debía encontrarse fuera de su país de origen, ya que de lo contrario no calzaría dentro del concepto *de jure*.<sup>12</sup>

En segundo lugar, se propone otra definición de refugiado con perspectiva social, la cual se da en los períodos de 1935 a 1939. Ésta en contraste con la perspectiva jurídica, define a los refugiados como aquellas personas desplazadas de su país de origen debido a ocurrencias políticas o sociales, y contrario a la perspectiva jurídica tiene como objetivo el brindar seguridad y asistencia al refugiado, no simplemente corregir una anomalía en el sistema jurídico internacional, es decir, bajo la perspectiva social se protegía al individuo,

---

<sup>10</sup> Karen Musalo, Jennifer Moore, Richard A. Boswell. "The International Origins of Refugee Law." *Refugee law and policy: a comparative and international approach*. 2da. ed. California: Carolina Academic Press, 2002, pp.24-27.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

más allá de su estatus jurídico, por la situación de hecho que producía el desplazamiento por acontecimientos políticos y sociales.<sup>13</sup>

De 1938 a 1950, se propone la perspectiva individualista, ésta es revolucionaria en tanto rechaza propiamente la determinación de un grupo con el estatus de refugiado. Bajo ésta definición un refugiado es una persona que escapa de una injusticia o una incompatibilidad fundamental con su país de origen y lo hace además con la intención de establecer una nueva vida en el exterior; en dicho caso, la responsabilidad del país que brinda el refugio es la de garantizar la movilidad internacional para el alcance de la libertad personal.<sup>14</sup> Este concepto no fue aceptado por la comunidad internacional e incluso, en asamblea de las Naciones Unidas en 1946, dio a luz propuestas como la no dación de refugio a disidentes políticos.<sup>15</sup> Finalmente la definición definitiva adoptada por la comunidad internacional, que recoge algunas de las ideas y conceptos fruto de los debates desarrollados en estos años, se dio en el año de 1951 como veremos más adelante.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la situación global de los refugiados, principalmente en Europa, era alarmante, cientos de miles de personas se vieron en la obligación de huir de sus países a causa del conflicto. A pesar de los esfuerzos de diversas organizaciones humanitarias, la ayuda y asistencia internacional siguió siendo insuficiente. Fue a causa de la falta de mecanismos y de vacíos legales para la protección de refugiados, que el 14 de diciembre de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas, creó la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>16</sup>, organismo que:

Figura en el anexo a la Resolución 428 (V), [...]. De conformidad con dicho Estatuto, el ACNUR asume la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados comprendidos en la esfera de competencia de su Oficina, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, en cooperación con los gobiernos y la sociedad civil.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup>Id.,p.25.

<sup>14</sup>Id., p.25.

<sup>15</sup>Ibíd.

<sup>16</sup>ACNUR. *¿Qué es el ACNUR?* <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> (acceso: 23/01/2014)

<sup>17</sup>Pontificia Universidad Católica del Perú. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1ra. ed. Perú: DESA S.A., 2001, p. 16.

El ACNUR como organización humanitaria, apolítica y social, tiene dos objetivos básicos estrechamente relacionados: proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas para que vuelvan a iniciar sus vidas en un ambiente normal. La protección internacional es el principal propósito de la organización; de manera que promueve acuerdos internacionales para los refugiados y supervisa la aplicación del derecho internacional de los refugiados por parte de los gobiernos: “La organización busca soluciones a largo plazo o “duraderas” y para ello ayuda a los refugiados a repatriarse a sus países de origen si las condiciones así lo permiten, a integrarse a sus países de asilo o a reasentarse en un tercer país”.<sup>18</sup>

La estructura establecida por las Naciones Unidas para la protección y asistencia a los refugiados tiene dos partes, una relativa a la responsabilidad de los Estados y otra atinente a la acción de las Naciones Unidas, a través del ACNUR. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 constituyen los instrumentos primordiales, cuya aplicación corresponde a los Estados Partes y consecuentemente al ACNUR, a quien concierne el papel de supervisor.<sup>19</sup>

“La Convención de 1951 relativa al Estatuto de los refugiados recuerda en su preámbulo que el ACNUR “tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados”, y reconoce que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver este problema “dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado”(preámbulo, párrafo 6). El principio de las autoridades nacionales con el ACNUR se desarrolla y se presenta en forma obligatoria en el artículo 35 de la Convención de 1951 y en el artículo II del Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados [comillas en el original].”<sup>20</sup>

De acuerdo con Murillo: “el vínculo entre derechos humanos y protección de refugiados se basa en tres objetivos principales: establecer las causas, los parámetros de tratamiento y las

---

<sup>18</sup>ACNUR. *¿Qué es el ACNUR?* <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> (acceso: 23/01/2014)

<sup>19</sup>Francisco Galindo Vélez. *“Introducción resumen del derecho de los refugiados”* Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. México. p.30.

<sup>20</sup>Ibíd.

soluciones duraderas.”<sup>21</sup>, con lo que se establece la conexión entre el derecho al refugio y los justificativos para obtener la condición de refugiado.

En sus más de sesenta años de trabajo, la agencia del ACNUR ha prestado asistencia a por lo menos cincuenta millones de personas, lo que la ha hecho merecedora del premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981.<sup>22</sup>

### **1.1.1. Sistema Universal y Regional de Derechos Humanos: Instrumentos Internacionales que reconocen el Derecho al Refugio.**

El derecho de refugio está consagrado en La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, instrumento internacional de derechos humanos de carácter global, que en su artículo 14.1, ha reconocido que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”<sup>23</sup>

Asimismo el derecho al refugio se contempla en instrumentos internacionales de derechos humanos de carácter regional, algunos de ellos vigentes incluso antes que la Declaración Universal de Derechos Humanos, como es el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que meses antes de la expedición de la DUDH, ya incluyó en su artículo XXVII: “que toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo, en caso de persecución.”<sup>24</sup> Posteriormente la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 1969, reconoció el derecho de asilo en su artículo 22.7, e incluyó además en el artículo 22.8 el principio de no devolución,<sup>25</sup> así como también la prohibición de la

---

<sup>21</sup>Juan Carlos Murillo. *La protección internacional de los refugiados en el Sistema Interamericano de derechos humanos*. [www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_sesion\\_especial\\_2008\\_presentacion\\_murillo.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_sesion_especial_2008_presentacion_murillo.pdf) (acceso: 22/12/2013)

<sup>22</sup>ACNUR. *¿Qué es el ACNUR?* <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> (acceso: 23/01/2014)

<sup>23</sup>Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículo 14.

<sup>24</sup>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). Artículo XXVII.

<sup>25</sup>El artículo 33 de la Convención de 1951 establece el principio de no devolución. “Se aplica a los refugiados sin importar si han sido reconocidos formalmente como tales, así como a los solicitantes de asilo. En el caso de los solicitantes de asilo, este se aplica hasta el punto en que su condición se

expulsión colectiva de extranjeros.<sup>26</sup> Es importante resaltar que esta Convención, también denominada Pacto de San José, reconoce en su preámbulo que: “[...] los derechos del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”<sup>27</sup>

Por otro lado la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985 en su artículo 13 inciso 3 estableció que:

No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.<sup>28</sup>

En consecuencia, como señala el Asesor Jurídico Regional del ACNUR, Juan Carlos Murillo: “el marco normativo internacional para la protección de refugiados es complementado y fortalecido por los instrumentos regionales de derechos humanos.”<sup>29</sup> De manera que los enfoques regionales hacia la protección de los refugiados, sin abandono de los principios endosados por la comunidad internacional, guían y complementan las acciones para la resolución, o al menos mitigación, de la problemática de los refugiados.<sup>30</sup>

---

determine definitivamente por medio de un procedimiento justo. El principio de no-devolución consagrado en el artículo 33, cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta. (Mesa redonda de expertos en Cambridge 9-10 de julio de 2001. Organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)

y el Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional. “El principio de no-devolución.” <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/01151>. (acceso: 23/02/2014)

<sup>26</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” (1969). Artículo 22.

<sup>27</sup>Id. Preámbulo párrafo 2.

<sup>28</sup>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985). Artículo 13.3.

<sup>29</sup>Juan Carlos Murillo González. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano”. *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: ACNUR, 2011 p.54.

<sup>30</sup>José H. Fischel Andrade. “Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana.” *IIDH, ACNUR e. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001. 77.

### 1.1.1.1 Instrumentos regionales de derechos humanos que reconocen el derecho al refugio: Latinoamérica

La generosa tradición de asilo en América es de larga data, en el año de 1889 en la ciudad de Montevideo, se celebró el Primer Congreso Sudamericano Internacional Privado, ocasión en la que fue suscrito el “Tratado de Derecho Penal Internacional”, documento en el que se estipuló la no procedencia de la extradición en los casos de delitos políticos o comunes conexos. Luego en la Habana Cuba, se expidió la “Convención sobre Asilo de 1928”<sup>31</sup> con el objeto de que los Gobiernos de los Estados de América fijen las reglas para la concesión del Asilo en sus relaciones mutuas<sup>32</sup>, convención que años más tarde fue reformada por la Convención sobre Asilo Político de 1933, firmada en la Séptima Conferencia Internacional Americana en la ciudad de Montevideo. Décadas más tarde, nuevamente en la ciudad de Montevideo, se llevó a cabo el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, del que surge el “Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos de 1939”, instrumento que estableció la inviolabilidad del derecho de asilo también para los casos de asilo diplomático.<sup>33</sup> El reconocimiento del derecho al asilo a nivel interamericano se dio, como vimos antes, en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, seguida de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el año de 1948.<sup>34</sup>

Los autores Franco y Santistevan han sostenido que: “El asilo es el primer derecho que ha sido objeto de pactos jurídicos entre los gobiernos americanos y su incorporación en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo XXVII) obedeció a la convicción de que su defensa y observancia es tan importante como cualquiera de los demás derechos consagrados en ese documento”.<sup>35</sup> Sin embargo la falta de mecanismos oportunos para lograr una efectiva protección del asilo territorial, generó que décadas más tarde el sistema de protección del refugio, y en general el de la defensa de los derechos

---

<sup>31</sup> La Convención fue firmada en La Habana, el 20 de febrero de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional Americana.

<sup>32</sup> Convención sobre Asilo (1928). Prólogo párrafo 1.

<sup>33</sup> Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. “La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina”. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 85.

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Id.*, p. 86.

humanos se vea en la imposibilidad de dar una respuesta a las grandes afluencias de refugiados generadas en la región.

En un informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1965 se expuso que:

El problema de los refugiados políticos americanos ha cambiado fundamentalmente en los últimos años. Ya no se trata de los refugiados de antaño, los que por lo general eran pocos en número y estaban constituidos fundamentalmente por dirigentes que gozaban de medios de fortuna. En la actualidad el problema radica en que, como resultado de los movimientos políticos acaecidos en la mayoría de los países americanos y la falta de estabilidad democrática en algunos de ellos, gran cantidad de personas, la mayoría de ellas sin bienes de ninguna especie, se trasladan al territorio de otras Repúblicas americanas a causa de las persecuciones de que son objeto. Esta realidad, que se ve agravada por dilatados períodos de exilio, no ha sido contemplada hasta ahora en forma adecuada por la norma internacional, ni por la legislación interna de los Estados y, como consecuencia de ello, son angustiosas las situaciones por las que atraviesan los refugiados políticos americanos.<sup>36</sup>

En los años setenta, los hechos acontecidos en el Cono Sur, revelaron las imperiosas necesidades de protección, que implicaron amenazas a la vida y la libertad, situación que sumada a la doctrina de la seguridad nacional imperante en los países de la región en la época, demostró la deficiencia del sistema de protección del refugio<sup>37</sup>. La crisis de esta época “comenzó con la escapatoria en cadena de perseguidos políticos en Sudamérica y culminó con los flujos masivos de refugiados, predominantemente campesinos, en Centroamérica”<sup>38</sup> situación que planteó un problema de gran envergadura:

Es precisamente como respuesta al fenómeno masificado de la salida de personas en busca de asilo que se inicia, en América Latina, la complementación de instrumentos y esfuerzos internacionales tendiente a proteger a tales personas y a encontrar las soluciones en ese momento apropiadas. Así, junto a la tradición de

---

<sup>36</sup>CIDH, “Los refugiados y el sistema interamericano”, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-82, Capítulo VI (b), Campos en los cuales han de tomarse medidas, OEA/Ser.L/V/II/57, doc. 6 rev. 1, Washington, USA, 1982. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. “La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina”. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 86.

<sup>37</sup>César San Juan y Mark Manly, op. cit., Pág. 24, Párrafo 14. Citado en Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 89.

<sup>38</sup>Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 89.

asilo de los países de la región, las actividades del ACNUR y los instrumentos internacionales sobre refugiados se hicieron presentes para complementar los esfuerzos que dichos países venían haciendo para hacer frente a las necesidades que los refugiados planteaban.<sup>39</sup>

En este punto hay que señalar que América Latina es la única región que ha hecho diferenciación entre conceptos y sistemas de asilo y refugio: “se ha generalizado la idea de que asilo se refiere al sistema latinoamericano, [...] y que refugio se refiere al sistema de las Naciones Unidas”<sup>40</sup>. La institución de asilo diplomático, llamado a veces político, es una institución típicamente latinoamericana, que solo está convencionalmente regulada en nuestro Continente<sup>41</sup>; sin embargo en otros continentes como Europa esta figura ha sido aplicada por costumbre o de facto. Ahora, como se vio antes, los cambios sociales suscitados en Latinoamérica en las últimas décadas, han venido configurando nuevos escenarios y situaciones, que han incidido en el aumento de la migración forzosa de cientos de personas de la región. En su afán de dar solución al fenómeno de la afluencia masiva de refugiados, los países de América Latina han ido orientado sus acciones en apego al sistema universal de las Naciones Unidas, lo que ha implicado aplicar menos el antiguo sistema interamericano de asilo:

En 1967, la Asamblea General adoptó la Declaración Sobre Asilo Territorial, y en 1977 organizó una Conferencia para adoptar una convención sobre la materia. Desafortunadamente la Conferencia no logró su objetivo, pero la ONU es consciente de este vacío en su sistema de protección a refugiados y constantemente trata de suplirlo recordando incansablemente a los Estados la importancia de brindar asilo a los refugiados. Esto lo hace por medio de declaraciones, conclusiones del Comité Ejecutivo del programa del ACNUR y discusiones bilaterales y multilaterales. Afortunadamente, se ha venido desarrollando en el sentido de que los Estados que reconocen la condición de refugiado de una persona le permiten después residir en su territorio, es decir, le brindan asilo.[...] El concepto de refugiado en sentido técnico jurídico también se encuentra en el sistema de las Naciones Unidas, desarrollado a través de

---

<sup>39</sup> César San Juan y Mark Manly, op. cit., Pág. 24, Párrafo 14. Citado en Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 89.

<sup>39</sup> Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005, p. 89.

<sup>40</sup> Hanlan Hope. *El Asilo y la Protección Internacional Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Leonardo Franco *et al* (coord.). San José: EDITORAMA, 2004, p. 13.

<sup>41</sup> Héctor Gros Espiell. Análisis Jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales. Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo V. IIDH. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/14.pdf> (acceso: 13/06/2014).

conclusiones del Comité Ejecutivo del programa del ACNUR. El Refugio, sin embargo, está destinado a situaciones francamente excepcionales en que por diversas razones no se puede brindar asilo, pero en las que hay que proporcionar, por lo menos, protección temporal al perseguido. Esto implica garantizar al perseguido acceso al territorio y protección frente a la devolución a cualquier país o territorio donde su vida o libertad esté en riesgo.<sup>42</sup>

Los instrumentos que han sido expedidos en los últimos años para la protección y asistencia a los refugiados en la esfera regional son: la Declaración sobre los refugiados de Cartagena de 1984,<sup>43</sup> los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina,<sup>44</sup> adoptado por la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994<sup>45</sup>, la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe de 1999<sup>46</sup>, La Declaración y el Plan de Acción de México para

---

<sup>42</sup>Hanlan Hope. *El Asilo y la Protección Internacional Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Leonardo Franco *et al* (coord.). San José: EDITORAMA, 2004.p. 13.

<sup>43</sup>“En 1984 un grupo de expertos gubernamentales y eminentes juristas de diferentes países de América Latina se reunieron en la ciudad de Cartagena de Indias para debatir sobre los problemas legales y humanitarios que afectaban a las personas refugiadas en la región. Producto del encuentro se obtuvo la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.”<http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/> (acceso: 20/03/2014).

<sup>44</sup>Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA).Ciudad de Guatemala, 1989. “Este documento recopiló y desarrolló el marco jurídico del derecho de los refugiados y de los derechos aplicables a otras poblaciones desarraigadas, teniendo debida cuenta de las particularidades de la región centroamericana. [...] Además este documento sirvió de base para reiterar y convalidar los conceptos enunciados en la Declaración de Cartagena de Indias de 1984”.Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/20/doc/doc21.pdf> (acceso:20/03/2014)

<sup>45</sup>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Adoptada por el Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado en San José, Costa Rica, 7 de diciembre de 1994. “Esta Declaración reconoce la trascendencia de la Declaración de Cartagena en el tratamiento de las situaciones de refugiados que tuvieron su origen en los conflictos ocurridos en la década de los 80, reitera la importancia de los principios que aparecen en esa Declaración, en particular de la definición de refugiado y destaca el carácter complementario entre los sistemas de protección a las personas establecidos en el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1ra. ed. Perú: DESA S.A., 2001, p. 88.

<sup>46</sup>“Los días 10 y 11 de mayo se organizó un Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en la ciudad de México, que produjo la llamada Declaración de Tlatelolco y que sirvió para recordar el carácter de *juscogens* del principio de no devolución, la necesidad de contar con normativas nacionales en materia de refugiados y la incidencia que el fenómeno de las migraciones tiene sobre el tema de los refugiados, [...]”Pontificia Universidad Católica del Perú. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1ra. ed. Perú: DESA S.A., 2001, p. 89.

Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina<sup>47</sup> y la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano<sup>48</sup> Este desarrollo doctrinario y normativo, que se ha venido forjando en la región, ha sido generado en virtud de las nuevas necesidades de protección internacional, suscitadas a raíz de los conflictos y las realidades sociales que han atravesado los países de América Latina en las últimas décadas, por lo que ha sido necesario un enfoque político regional, que tenga como objetivos: “mitigar las fallas y deficiencias de la Convención de 1951 con relación a las migraciones forzosas modernas, y adaptar la legislación internacional a la problemática de los refugiados a nivel regional”.<sup>49</sup>

La protección de los derechos humanos, que incluye el derecho humano al refugio, se apoya en las normas internacionales de derechos humanos voluntariamente suscritas por los países. La Organización de las Naciones Unidas, está jurídicamente obligada a respetar y a funcionar dentro de los límites establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos, voluntariamente aceptados por los Estados. Bajo esta misma orientación, los Estados Partes en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos están obligados a armonizar su legislación nacional con las normas internacionales.<sup>50</sup>

## **1.2. Definiciones de refugiado**

### **1.2.1 Definiciones universales de refugiado**

#### **1.2.1.1 Definición de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.**

El 28 de julio de 1951 en Ginebra Suiza, delegados de 26 naciones de todo el mundo suscribieron la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, acuerdo que fue

---

<sup>47</sup>Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Firmado en México el 16 de noviembre del 2004.

<sup>48</sup>Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano firmada en Brasilia el 11 de noviembre del 2010.

<sup>49</sup>José H. Fischel Andrade. «Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana.» IIDH, ACNUR e. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas. San José: EDITORAMA, 2001. 78.

<sup>50</sup>Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (acceso: 05/02/2014).

suscrito con el objetivo de establecer un documento base en el sistema legal internacional, que diera protección a las personas que se ven forzadas a huir de sus países por motivos de persecución o conflicto. En su preámbulo señala que es interés de las Naciones Unidas: “asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales.”<sup>51</sup> En consecuencia la Declaración expresa el consenso universal para asistir a las personas con necesidad de protección internacional, proporcionando una definición universal de a quién debe considerarse refugiado y cuáles son los derechos básicos de los refugiados.<sup>52</sup>

La adopción de la Convención de 1951 se dio estableciendo limitaciones en su alcance: la aplicación corría únicamente para la protección de refugiados en Europa, y estaba exclusivamente destinada a acontecimientos anteriores al primero de enero de 1951.<sup>53</sup> Dichas limitaciones se fijaron dado que al momento de expedir la Declaración, el mayor número de víctimas eran producto de la segunda guerra mundial, que afectó sobre todo a los territorios del continente europeo. Por tanto el propósito en ese tiempo fue dar solución al problema de los refugiados en esta región.

Por otra parte, a pesar de la complementación que se procuraba entre las responsabilidades del ACNUR y el alcance de la nueva Convención, existía ya una diferencia destacada:

El mandato del ACNUR era universal y general, sin limitaciones de carácter geográfico ni temporal, mientras que la definición que la Asamblea General transmitió a la Conferencia, respondía no solo al contexto histórico del momento de su creación, sino también a la resistencia que manifestaban los Estados a firmar un "cheque en blanco" respecto de cantidades desconocidas de refugiados futuros, se limitó a quienes se hubieran convertido en refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 (y la Conferencia habría de añadir una posibilidad más al permitir a los Estados que limitasen sus obligaciones a los refugiados resultantes de acontecimientos ocurridos en Europa antes de la fecha crítica).(comillas y paréntesis en el original)<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup><http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>.

<sup>52</sup>ACNUR. El Aniversario No. 50 de la Convención de 1951. <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/el-aniversario-n-50-de-la-convencion-de-1951/>(acceso: 06/06/2014).

<sup>53</sup>ACNUR. *El muro tras el cual los refugiados se sienten a salvo*. <http://www.acnur.org/revistas/111/> (acceso: 22/01/2014).

<sup>54</sup>Guy S. Goodwin-Gill. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. United Nations, 2008. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7397.pdf?view=1> (acceso: 07/06/2014).

Una vez establecidos los criterios para reconocer quien debe ser reconocido como refugiado, y luego de haber acogido las aludidas limitaciones, la definición de refugiado de la Convención de 1951 se recoge en el artículo 1 sección A párrafo 2:

A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.<sup>55</sup>

Posteriormente el mismo artículo, en el inciso B señala:

A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.<sup>56</sup>

### **1.2.1.2 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.**

Luego de transcurridas casi dos décadas, la crisis mundial de los refugiados demandaba la necesidad de realizar modificaciones a la Convención de 1951, razón por la cual, las Naciones Unidas decidió para el efecto expedir el Protocolo para la Convención de 1967<sup>57</sup>, instrumento que eliminó las restricciones cronológicas y geográficas establecidas al momento de entrar en vigencia la Convención de 1951.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1.

<sup>56</sup>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1.

<sup>57</sup>El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados se firmó en Nueva York el 31 de enero de 1967 y entró en vigencia el 4 de octubre del mismo año. El propósito de su expedición fue eliminar las limitaciones geográficas y de tiempo de la Convención de 1951. En su preámbulo establece que: "Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención" considera "conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, [...]".

<sup>58</sup>ACNUR. *El muro tras el cual los refugiados se sienten a salvo*. <http://www.acnur.org/revistas/111/> (acceso: 22/01/2014)

El Protocolo expone en su preámbulo el propósito de su expedición: “Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención.”<sup>59</sup>

A continuación el artículo 1.2 se refiere a la eliminación de la limitación temporal de la Convención de 1951, señalando lo siguiente:

A los efectos del presente Protocolo [...], 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 resultados de acontecimientos ocurridos antes del 1.º 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.

Posteriormente el inciso 3 del artículo 1, elimina la limitación geográfica, estableciendo que:

El presente Protocolo será aplicado por los Estados parte en el mismo, sin ninguna limitación geográfica, no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por los Estados que ya sean parte en la Convención en 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 segundo de la sección B del artículo 1.

Sin embargo, a diferencia de la limitación temporal: “El límite espacial sólo fue eliminado en parte, ya que el Protocolo sólo contempla la supresión de dicho límite geográfico respecto de las nuevas adhesiones, manteniéndose para quienes ya fueran parte del Convenio y quieran adherirse al Protocolo de 1967.”<sup>60</sup>

La definición de refugiado de la Convención se concibió con carácter de naturaleza universal, independiente de nacionalidad, origen étnico o lugar de procedencia,<sup>61</sup> una vez que el Protocolo de 1967 eliminó las limitaciones, la definición que se aplica actualmente de manera universal, sin límites de tiempo ni espacio es la siguiente:

---

<sup>59</sup>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967). Preámbulo.

<sup>60</sup> Sergio Pérez Barahona. El Estatuto de “Refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951. <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf>. (acceso: 19/03/2014).

<sup>61</sup>Francisco Galindo Vélez. “Introducción resumen del derecho de los refugiados” Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. México. p.19.

el término "refugiado" se aplicará a 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.<sup>62</sup>

Una vez clara cuál es la definición de refugiado actualmente aplicable, es preciso hacer una revisión de los elementos que conforman esta definición, para entender de mejor manera quién puede beneficiarse de esta condición; estos elementos se denominan *cláusulas de inclusión*<sup>63</sup>, de modo que es necesario que sean cumplidas para posibilitar el reconocimiento del estatuto de refugiado a una persona:

Temor fundado: el temor es un factor completamente subjetivo, sin embargo, al ser fundado la persona deberá justificarlo para que sea posible identificar que hay una situación real de amenaza. Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesis debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, por lo tanto deberán tomarse en consideración ambos elementos.<sup>64</sup> La persona tiene que poder justificar el temor fundado; sin embargo, en muchos casos las personas que salen de sus países, se ven forzados a huir de manera inesperada de la situación que amenaza su vida, por lo que apenas llevan consigo las cosas que tuvieron al momento de partir e incluso algunas de ellas llegan al país de refugio solo con la ropa que llevan puesta; es por esta razón que es difícil obtener pruebas en estas situaciones, por ello es imprescindible que las personas que hacen la entrevista a los solicitantes estén capacitadas, debiendo conocer o investigar la información del país de origen para ver si la historia del solicitante es veraz.

---

<sup>62</sup>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1.

<sup>63</sup> Francisco Galindo Vélez. *Derecho inter nacional de los refugiados*. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/consideraciones-sobre-la-condicion-de-refugiado-galindo-velez.pdf> (acceso: 17/02/2014).

<sup>64</sup>ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>. (acceso: 24/02/2014).

Persecución: La persona debe ser perseguida por “un agente de persecución” bajo uno de los cinco motivos contemplados:

Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones.<sup>65</sup>

El agente de persecución, se refiere a una persona u organización:

Gobiernos, grupos rebeldes u otros, que fuerza a la gente a huir de sus hogares. La identidad del agente perseguidor, sin embargo, no debe ser un factor decisivo para determinar si una persona puede ser considerada como refugiada. Lo fundamental es determinar si esa persona merece protección internacional porque no se la proporciona su país de origen.<sup>66</sup>

Los motivos que pueden generar la persecución son los siguientes:

- Raza: abarca todos los grupos étnicos denominados razas. Cualquier característica étnica distintiva debe calificarse como raza. Se trata de una interpretación totalmente amplia que no necesariamente debe estar clasificada, dividida e interpretada:

Generalmente, el mero hecho de pertenecer a un grupo racial determinado no será suficiente para justificar la reclamación de la condición de refugiado. Sin embargo, pueden darse situaciones en que, por las circunstancias especiales en que se encuentre el grupo, tal pertenencia sea de por sí causa importante para temer la persecución.<sup>67</sup>

- Nacionalidad: grupos identificados por intereses comunes, sistemas de creencias, cultura, lengua, usos y costumbres, y un pasado común: “La persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística) y, en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución.”(paréntesis en el original)<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup>Ibíd..

<sup>66</sup>ACNUR. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Preguntas y Respuestas. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf?view=1> (acceso: 18/03/2014).

<sup>67</sup>. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>. (acceso: 24/02/2014).

<sup>68</sup>Ibíd.

- Religión: cualquier sistema de creencias referidas a la vida espiritual:

Puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien, graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.<sup>69</sup>

- Pertenencia a determinado grupo social: grupos de personas unidas por vínculos diversos como origen étnico, cultural, religioso, lingüístico, antecedentes familiares, actividad económica, valores y aspiraciones comunes dentro de un sistema de escalas sociales.<sup>70</sup> El ACNUR ha hecho referencia a que la pertenencia a determinado grupo social:

Puede ser la causa fundamental de la persecución porque no se confía en la lealtad del grupo a los poderes públicos o porque se considera que las opiniones políticas, los antecedentes o la actividad económica de sus miembros, o la existencia misma del grupo social como tal, son un obstáculo a la política gubernamental.<sup>71</sup>

- Opiniones políticas: no consiste en una afiliación ni preferencia por un partido determinado sino que hace relación a toda opinión política:

Esto presupone que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se las atribuyan al solicitante. La pertinencia o la importancia relativa de las opiniones del solicitante – en la medida en que puedan determinarse a la luz de todas las circunstancias del caso – también son significativas.<sup>72</sup>

Estar fuera del país de residencia habitual: la persona debe haber salido primero del país: “No hay excepciones a esta regla. La protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre bajo la jurisdicción territorial de su país de origen.”<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup>Ibíd.

<sup>70</sup> Francisco Galindo Vélez. *Derecho Internacional de los Refugiados*. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/consideraciones-sobre-la-condicion-de-refugiado-galindo-velez.pdf> (acceso: 17/02/2014).

<sup>71</sup> ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>. (acceso: 24/02/2014).

<sup>72</sup>Ibíd.

<sup>73</sup>Ibíd.

Que a causa de dichos temores de persecución la persona no pueda o no quiera regresar a su país:

El hecho de que no pueda acogerse a esa protección implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Puede ocurrir, por ejemplo, que un estado de guerra, una guerra civil u otros disturbios graves impidan que el país de nacionalidad preste su protección o hagan ésta ineficaz. También puede suceder que el país de nacionalidad niegue su protección al solicitante. Esa denegación de la protección puede confirmar o reforzar los temores que abriga el solicitante de ser perseguido y puede en realidad ser un elemento de persecución.<sup>74</sup>

Como se ha visto el estatuto de refugiado, a nivel mundial, se rige por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Para determinar si una persona tiene derecho a este estatuto es necesario identificarla, verificando si reúne las condiciones enunciadas en la definición de refugiado. Es preciso recordar que la competencia para la determinación del estatuto de refugiado incumbe a los Estados, sin embargo esta tarea se lleva a cabo en coordinación con el ACNUR, todos los Estados parte de estos dos instrumentos han ratificado este compromiso.<sup>75</sup>

## **1.2.2. Definiciones de refugiado regionales**

### **1.2.2.1. Definición de la Declaración de Cartagena de 1984.**

La definición tradicional de refugiado resultaba insuficiente para asumir una condición caracterizada por la vulnerabilidad de las personas inmersas en conflictos armados y situaciones de desplazamiento forzoso, a causa de ello se consideró necesario un instrumento regional que abarcara en lo posible, todos los aspectos de los problemas de América Latina; es por esta razón que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en 1984, en cooperación con la Universidad de Cartagena de Indias y el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y con el auspicio del gobierno

---

<sup>74</sup>Ibíd.

<sup>75</sup> José Antonio Pérez Bevia. *La determinación del Estatuto de Refugiado*. [http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/21001/1/ADI\\_VI\\_1982\\_07.pdf](http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/21001/1/ADI_VI_1982_07.pdf). (acceso: 14/06/2014).

de Colombia, celebraron en Cartagena de Indias el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Producto de este Coloquio fue la Declaración de Cartagena, hito fundamental para el tema del derecho de los refugiados en Latinoamérica.<sup>76</sup> El propósito era dar respuesta de manera conjunta y coordinada a los problemas que se planteaban en la región<sup>77</sup>, generar un espacio donde se discutiera la problemática del refugio y se diseñaran nuevos instrumentos para enfrentar la realidad contemporánea. La Declaración de Cartagena situó el tema de los refugiados en el contexto del respeto a los derechos humanos e instó al fomento de la paz.

Entre los desarrollos de la Declaración de Cartagena se encuentra en su conclusión tercera la ampliación de la definición del término de refugiado:

Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, *considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*[las cursivas son mías]<sup>78</sup> Cartagena formula además un llamado a los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para que apliquen en su conducta con los refugiados que se encuentren en su territorio:

---

<sup>76</sup>Eduardo Arboleda. “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa” *Derecho Internacional de los Refugiados*. Sandra Namihás (coord.) Perú: Fondo Editorial, 2001, p. 81.

<sup>77</sup>ACNUR, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana. *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina Documentos Regionales 1981-1999*. México, D.F, 2002

<sup>78</sup>Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). Conclusión tercera.

El establecimiento de un “régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados” que debe efectuarse, según la Declaración de Cartagena, con base en los preceptos tanto de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración considera que corresponde a los órganos de supervisión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos “complementar la protección internacional de los asilados y refugiados” Significativamente, entre los elementos que componen la definición ampliada de refugiado, contenida en la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena, figura la “violación masiva de los derechos humanos”; de este modo, se establece un vínculo clarísimo entre los dominios del derecho de los refugiados y de los derechos humanos.”<sup>79</sup>

El documento de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), titulado Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina:

interpreta como cumplido el elemento de “violación masiva de los derechos humanos” cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de 1948. En particular, agrega, pueden considerarse como violaciones masivas de derechos humanos, la negación de los derechos civiles, políticos económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática. [Comillas en el original]<sup>80</sup>

Adicionalmente la Declaración de 1984 profundiza el principio de *no-devolución*<sup>81</sup>, lo convierte en imperativo y defiende el derecho a que los refugiados no sean rechazados en las fronteras. Con estos contenidos se logra enmarcar jurídicamente la temática de los refugiados en el contexto de los derechos humanos y, en cuanto a la movilidad humana, ampliar el derecho al refugio a más personas, a un conglomerado más grande.

### 1.2.2.2. Definición de Refugiado de la OUA.

---

<sup>79</sup> Antonio Augusto Cancado Trindale. “Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias.” *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, pp. 97-98.

<sup>80</sup> *Ibíd.*.

<sup>81</sup> El término *non-refoulement*, o no devolución, deriva del término francés *refouler*, que quiere decir “empujar hacia atrás, hacer retroceder a las personas”. En el ámbito de la extranjería implica la reconducción sumaria a la frontera de quienes se ha descubierto su entrada ilegal, así como la denegación sumaria de admisión a quienes no poseen documentación válida. Es un proceso distinto de la expulsión y de la extradición. El principio de no devolución constituye la piedra angular de la protección de los refugiados. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157>. (acceso: 23/02/2014.)

En 1969, en África, se crea la Organización de la Unidad Africana (OUA), cuya función principal era regular los problemas específicos de los refugiados de la región.<sup>82</sup> La organización emitió la Convención de la OUA, en la que se contempla una definición del término *refugiado* ampliada en su artículo 1, en el que además de considerar los elementos de la Convención de 1951, agrega:

El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de 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.<sup>83</sup>

Esta ampliación de la definición de refugiado contempla las situaciones de persecución individual y masiva, debido a la existencia de conflictos que requieren la evacuación de toda una comunidad.<sup>84</sup> La definición ampliada fue desarrollada a partir de las experiencias de las guerras de liberación y descolonización que surgieron en el continente africano a finales de la década de 1950 y principios de la década de 1960. La Convención de la OUA también contiene disposiciones sobre cesación y exclusión, las cuales difieren en algunos aspectos de aquellas de la Convención de 1951.<sup>85</sup>

La Convención de la OUA establece también otras disposiciones importantes que no se explicitan en la Convención de la ONU: “Entre ellas figuran las relativas al no rechazo en la frontera, al asilo, a la ubicación de los asentamientos de refugiados, a la prohibición de que los refugiados realicen actividades subversivas y a la repatriación voluntaria.”<sup>86</sup>

La Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena han creado o confirmado las normas regionales para el uso y aceptación de dediciones de refugiado más amplias. La Convención de la OUA creó el derecho regional,

---

<sup>82</sup> Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. 10 de septiembre de 1969.

<sup>83</sup> *Ibíd.*

<sup>84</sup> Alejandra Salinas Mendoza. Refugiados kurdos en Alemania: problemas de integración y adaptación a la cultura y sociedad de la República Federal Alemana. Refugiados: Conceptos y Definiciones. Tesis de grado. Universidad de las Américas Puebla. Puebla, 2005. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/salinas\\_m\\_a/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/salinas_m_a/capitulo1.pdf) (acceso: 06/02/2014).

<sup>85</sup> ACNUR. *¿Cómo identificar quien es un refugiado?* La determinación del Estatuto de Refugiado. Ginebra: 2005.p. 13.

<sup>86</sup> ACNUR. *La descolonización de África.* La situación mundial de Refugio 2000. <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla23.htm>. (acceso: 24/02/2014).

mientras que la Declaración de Cartagena confirmó las normas consuetudinarias para definir al refugiado. Estos dos esfuerzos internacionales ilustran la intención de los Estados de adherirse a una definición más amplia y pragmática, a través de la adaptación del Derecho Internacional de los Refugiados a los problemas existentes de los refugiados de cada región.<sup>87</sup>

### 1.2.2.3. Declaración de San José de 1994

La Declaración de San José de 1994<sup>88</sup> es complementaria de los logros de la de Cartagena. Introduce criterios como el de desarrollo humano y la consideración de grupos vulnerables en la temática del refugio, y atiende al desplazamiento interno en los países y a los llamados flujos migratorios irregulares. Con ello, en lo que se refiere a consecuencias jurídicas, busca integrar los derechos humanos, el derecho de refugiados y el derecho humanitario en torno al tema del refugio, y en cuanto a procedimientos intenta armonizarlos para procesar las peticiones de refugio con más agilidad y eficacia.

La Declaración de San José fue adoptada en el Coloquio Internacional: 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

Este documento recalca la importancia de la aplicación para los países latinoamericanos de la Declaración de Cartagena, señalando que: “Ha demostrado su validez y utilidad para el tratamiento de los problemas del desarraigo en la región.” Y que además “constituye un eficaz instrumento de protección internacional al haber guiado la práctica humanitaria de los Estados y propiciado la adopción de medidas legislativas y administrativas que han incorporado principios en ella contenidos.”<sup>89</sup>

Otro desarrollo importante de la Declaración de San José es que:

Por primera vez en este proceso, se considera a las personas que migran por otras razones. En efecto, la Declaración afirma que “tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son

---

<sup>87</sup>Eduardo Arboleda. *La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa*. “Derecho Internacional de los Refugiados”. Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales: Fondo Editorial, 2001, p. 86.

<sup>88</sup>Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

<sup>89</sup>Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994). Preámbulo.

titulares de derechos humanos que deben ser respetadas en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana” (Conclusión Núm. 10)(comillas en el original).<sup>90</sup>

#### **1.2.2.4. Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.**

La Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina,<sup>91</sup> fue adoptada por 20 países de la región en el año 2004, estos documentos constituyen el marco regional para brindar protección a las personas víctimas de desplazamiento forzado, su creación se ha dado con el propósito de fortalecer la protección internacional para los refugiados y utilizar un enfoque integral para alcanzar soluciones duraderas.<sup>92</sup>

El Plan de Acción de México busca principalmente:

Aumentar las capacidades nacionales de los países de la región para brindar protección internacional a través de la investigación y el desarrollo doctrinal, el fortalecimiento institucional de los sistemas de asilo y la capacitación de sus funcionarios, así como el reforzamiento de las redes nacionales de protección de América Latina. En cuanto a la búsqueda de soluciones duraderas, el Plan de Acción tiene tres pilares: las fronteras solidarias, las ciudades solidarias y el reasentamiento solidario.<sup>93</sup>

El Plan de Acción ha cobrado gran importancia, marcando un hito en el desarrollo regional del derecho de los refugiados: “debido a que ya no constituye únicamente una declaración

---

<sup>90</sup>Francisco Galindo Vélez.”Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999.” *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 tomo III*. México: ACNUR, 2002, p.42.

<sup>91</sup>“Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”. Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.

<sup>92</sup> ACNUR. ¿Qué es Plan de Acción de México? <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general/>(acceso:25/03/2014)

<sup>93</sup>Ibíd.

de buenas intenciones, sino que establece pasos concretos para atacar a los mayores desafíos a la protección de refugiados y desplazados internos de América Latina.”<sup>94</sup>

### 1.3. Normativa Interna: Marco jurídico del derecho de refugio en el Ecuador

#### 1.3.1. Antecedentes históricos

En la Constitución de 1897 el Estado ecuatoriano estipuló que los extranjeros podían beneficiarse de las garantías constitucionales.<sup>95</sup> Pero fue en la Constitución del Ecuador de 1967 cuando se reconoció el asilo a los extranjeros, al enunciar en su art. 84 este derecho: “Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo en caso de persecución no motivada por delitos comunes.”<sup>96</sup> De modo que fue a partir de este año, que por primera vez se dio reconocimiento a nivel constitucional a este derecho en nuestro país.

La primera norma emitida por el Ecuador para regular la política migratoria fue la Ley de Extranjería expedida en el año de 1886, posteriormente en 1892 se emitió una nueva Ley que introdujo algunos cambios y que derogó a la anterior. Anterior a la ley de Extranjería vigente, hubo tres decretos que regularon la materia, el Decreto Ejecutivo de 1957, el de 1958 y el de 1960: “que se enfocaban en temas puntuales como la necesidad de realizar un censo de extranjeros; que estos registren su dirección en la Dirección de Inmigración y Extranjería, así como la expedición de un reglamento para dos tipos nuevos de extranjeros: estudiantes y hombres de ciencia.”<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup>William Spindler. “El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad”. <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF24/40.pdf> (acceso:25/03/2014)

<sup>95</sup>Abdelmalek Sayad. *Entrevista colonialism e migracoes*. En Mana. Estudios Antropología. 1996. Citado en Jacques P. Ramírez G. La Política Migratoria en el Estado Ecuatoriano rupturas, tensiones, continuidades y desafíos. 1ª ed. Quito: IAEN, 2013, p. 15.

<sup>96</sup>Constitución del Ecuador, expedida el 25 de mayo de 1967 y publicada en el Registro Oficial 133 de 25 de mayo de 1967.

<sup>97</sup>Abdelmalek Sayad. *Entrevista colonialism e migracoes*. En Mana. Estudios Antropología. 1996. Citado en Jacques P. Ramírez G. La Política Migratoria en el Estado Ecuatoriano rupturas, tensiones, continuidades y desafíos. 1ª ed. Quito: IAEN, 2013, p. 10.

La Ley de Extranjería vigente en el país data del año 1971<sup>98</sup>, luego de casi una década, en 1986 se expidió el Reglamento a esta Ley.<sup>99</sup> A pesar de que han transcurrido más de 40 años no se ha derogado dicha norma, lo que implica que muchos de sus artículos son obsoletos para su aplicación en el contexto actual.<sup>100</sup>

Los derechos de los refugiados por su parte, han sido regulados por los siguientes decretos: el Decreto Ejecutivo 3293 “Reglamento para aplicar las normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967”<sup>101</sup>, el 3301 “Decreto Ejecutivo para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo Facultativo”<sup>102</sup>, que fue reformado en 2009 por el Presidente Rafael Correa de acuerdo con los preceptos de la nueva Constitución de 2008<sup>103</sup>, y el 1182<sup>104</sup> de reciente expedición, también durante el gobierno de Rafael Correa:

Pese a que el país tiene una larga experiencia en el tema del asilo político y el refugio, con momentos importantes a partir de las crisis producidas en los países del cono sur de América Latina con las dictaduras militares de los años sesenta y setenta; sin embargo, el conflicto colombiano ha marcado una nueva dinámica para la región; pues, a partir del año 2000 cientos de colombianos han huido a

---

<sup>98</sup>Promulgada durante la dictadura de José María Velasco Ibarra mediante Decreto Supremo 1897, publicada en el Registro Oficial N° 382 del 30 de diciembre de 1971.

<sup>99</sup>Reglamento a la Ley de Extranjería. Publicado en el Registro Oficial N° 473 del 7 de julio de 1986.

<sup>100</sup> Oscar Valenzuela Morales. *Extranjeros no inmigrantes*. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2013/12/10/extranjeros-no-inmigrantes> (acceso:21/03/2014)

<sup>101</sup>Expedido el 30 de septiembre de 1987. Hay que destacar que este Decreto ya incluyó además de la definición de la Convención de 1951, la definición de la Declaración de Cartagena en su artículo 2.

<sup>102</sup>El Decreto 3301, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, fue expedido en el gobierno del Presidente Rodrigo Borja, el 6 de mayo de 1992, publicado en el Registro Oficial 933 de 12 de mayo de 1992. Este decreto derogó al Decreto número 3293, de 29 de septiembre de 1987, publicado en el Registro Oficial 782, de 30 de septiembre de 1987. El Decreto 3301 fue reformado mediante Decreto Ejecutivo 1635, de 25 de marzo de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 565 de 7 de abril de 2009, tomando en cuenta los criterios establecidos en la Política del Estado ecuatoriano en materia de protección de refugiados del año 2008.

<sup>103</sup>Decreto Ejecutivo 1635 de 25 de marzo de 2009, publicado en el Registro Oficial 565 del 7 de abril del mismo año, actualmente también derogado.

<sup>104</sup>El Decreto Ejecutivo 1182, Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el art. 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. Fue expedido el 30 de mayo de 2012, publicado en el Registro Oficial 727 del 19 de junio del 2012, derogó al Decreto Ejecutivo 3301.

través de las fronteras hacia los países vecinos, afectados por los efectos del conflicto armado.<sup>105</sup>

Es a inicios de este siglo que el fenómeno de la llegada masiva de refugiados, cobra gran importancia para el Ecuador, ya que es en éste momento cuando el país se convierte en el primer territorio receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial.<sup>106</sup>

En los siguientes puntos se abordará el tema con mayor detalle, revelando estadísticas y el proceso que ha vivido el Ecuador en el ámbito de brindar refugio en los últimos años.

### 1.3.2. Constitución 2008

El Ecuador ha incorporado a la legislación nacional algunas de las obligaciones asumidas a través de varios instrumentos internacionales de derechos humanos. La ex Ministra de Relaciones Exteriores, María Isabel Salvador, en concordancia con la política del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración<sup>107</sup>, ha manifestado que la actual Constitución de 2008 se dirige a: “Normar los elementos constitutivos del Estado, establecer los principios constitucionales que regularán las relaciones internacionales y promover la integración latinoamericana.” Y ha señalado que además la carta magna “Desarrolla tres conceptos revolucionarios de alcance internacional: “la ciudadanía universal”; “la defensa de la libre movilidad”; y “el progresivo fin de la condición de extranjero.”[Comillas en original].<sup>108</sup>

En efecto la Constitución ecuatoriana ha reconocido y desarrollado varios principios de derecho internacional, que de manera explícita garantizan derechos no solo de las personas refugiadas, sino también de aquellas en situación de movilidad que llegan al país por diversas otras razones. En la sección tercera, de Movilidad Humana, la Constitución

---

<sup>105</sup>Patricio Benalcázar Alarcón. (ed.) *El Refugio en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, 2004, p. 11.

<sup>106</sup>Sebastián Balda Larrea. *El Refugio Colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador. Quito, 2008. p. 7.

<sup>107</sup>*La Constitución 2008 y las relaciones internacionales*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. [http://www.mmrree.gob.ec/pol\\_exterior/constit\\_08.pdf](http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/constit_08.pdf). (acceso: 24/02/2014).

<sup>108</sup>Ibíd.

establece en el artículo 40 que: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.” A continuación, reconoce el derecho al refugio en su artículo 41:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.<sup>109</sup>

Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha expresado que:

Como reflejo del compromiso humanista que inspira la política exterior que la Constitución proyecta, el Ecuador abre sus puertas a las personas que requieren de asilo y refugio, garantizando para ellas la asistencia humanitaria y jurídica debida. [...] con el respeto a la condición humana, [...] independientemente de su ideología, condición social o cultural.<sup>110</sup>

Conjuntamente el artículo 42 reconoce la garantía a los derechos básicos: “Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.” Establece además que: “Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.”

La ex Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador María Isabel Salvador se refirió en su momento a que: “El compromiso con la paulatina desaparición de la condición de extranjero, es una apuesta para el libre desarrollo, del concepto de ciudadano universal, que libere a las personas de sus limitaciones por su nacionalidad en el ejercicio de derechos y beneficios de prestaciones.”<sup>111</sup> A propósito del enunciado del artículo 9 de la Constitución

---

<sup>109</sup>Constitución de la República del Ecuador. Artículo 41. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>110</sup>*La Constitución 2008 y las relaciones internacionales*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. [http://www.mmree.gob.ec/pol\\_exterior/constit\\_08.pdf](http://www.mmree.gob.ec/pol_exterior/constit_08.pdf).(acceso: 24/02/2014).

<sup>111</sup>Ibíd.

que señala: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.”<sup>112</sup>

En su artículo 11.8 la Constitución estipula que: “el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”. Y prosigue: “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. En razón del principio de progresividad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, en uno de sus libros, ha señalado que:

El principio de progresividad constata que los derechos son expectativas perfectibles en el tiempo y susceptibles, por tanto, de permanente actualización y optimización. [...] los poderes públicos deberán demostrar, de manera constante, que están realizando el máximo esfuerzo y hasta el máximo de recursos disponibles, para cumplir con las obligaciones de respeto, protección y promoción.<sup>113</sup>

Por otro lado, el artículo 424 de la Constitución expresamente determina la superioridad de los contenidos de los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen “derechos más favorables a los contenidos en la Constitución”, “sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”. La Constitución establece un rango de carácter supranacional para la interpretación de los instrumentos de derechos humanos, que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en ésta. Dichas normas jurídicas serán en adición directamente aplicables incluso *ex officio*[cursivas en el original].<sup>114</sup> Tal como indica el artículo 426.2:

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

---

<sup>112</sup> Marco Aparicio Wilhelmi. “Derechos: enunciación y principios de aplicación”. *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau (eds.). 1ra ed. Quito: V&M Gráficas, pp. 30-31.

<sup>113</sup>Ibíd.

<sup>114</sup>Ibíd.

Es importante resaltar que la Constitución ecuatoriana, además de incorporar los derechos reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos, como derechos de directa aplicación; en su Art. 84, establece que todas las leyes y demás normas jurídicas deberán ser adecuadas “formal y materialmente” a los derechos previstos en los tratados internacionales, el mismo artículo prevé que: “En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución”. En concordancia con esta norma el Art. 417 señala que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. *En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, [...].*” De esta manera, “*los derechos reconocidos en tratados e instrumentos de derechos humanos se consideran incorporados de manera integral en la Constitución.*”[El énfasis es mío]<sup>115</sup>

Finalmente el art. 11 inciso 2 de la Constitución enuncia el principio de no discriminación:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, [...].

Los derechos de los refugiados han sido reconocidos en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967, así como en otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, y finalmente en la legislación interna de los Estados. El propósito es que tanto el país de origen, como el país de asilo permitan una solución duradera para las víctimas producto de la migración forzada. Se puede afirmar entonces que las normas y estándares internacionales de derechos humanos nutren, complementan y fortalecen la protección de los refugiados reconocida en nuestra Constitución.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>Coalición por las Migraciones y el Refugio. Conmemoración de Cartagena +30, Aportes de la sociedad civil ecuatoriana. <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2014/04/ecuador-documentos-pac3ads-cartagena-30-mercosur-ampliado.pdf> (12/05/2014).

<sup>116</sup>Juan Carlos Murillo. *La protección internacional de los refugiados en el Sistema Interamericano de derechos humanos*. [www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_sesion\\_especial\\_2008\\_presentacion\\_murillo.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_sesion_especial_2008_presentacion_murillo.pdf) (acceso: 22/12/2013).

### 1.3.3. Decreto 3293

El 30 de septiembre de 1987 en el gobierno del presidente León Febres Cordero se expidió el Decreto Ejecutivo No. 3293 titulado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”. En esta norma se reconoció por primera vez la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, al ser recogida en su art. 2:

El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada 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.[comillas en el original]<sup>117</sup>

En consecuencia fue a partir de 1987 que el Ecuador reconoció y por ende se adhirió a la Declaración de Cartagena de 1984.

### 1.3.4. Decreto 3301 y el proceso del Registro Ampliado en el Ecuador

El Decreto 3301 titulado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, fue emitido durante el Gobierno del Presidente Rodrigo Borja Cevallos en 1992, con la intención de reglamentar la situación de los refugiados en el Ecuador. El Decreto recogió en su artículo 1 la definición del término de refugiado de la Convención de 1951, y reiteró en su artículo segundo la definición ampliada de la Declaración de Cartagena: “aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, *considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*”[Las cursivas son mías].<sup>118</sup> Esta incorporación situó al

---

<sup>117</sup>Decreto No. 3293 de 1987, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 (1987). Artículo 2.

<sup>118</sup>Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Conclusión num.3. Noviembre de 1984. Las cursivas son mías.

Ecuador como uno de los primeros países, junto con Belice y México, en reconocer la definición ampliada de refugiado, adoptada en la Declaración de Cartagena.

Bajo la vigencia del Decreto 3301, de acuerdo a las cifras oficiales publicadas por Cancillería se obtiene que hasta el año 1999 hubo 827 solicitudes de refugio, de las cuales 270 fueron reconocidas.<sup>119</sup> En el año 2000 de 464 solicitudes recibidas, 390 fueron aceptadas. Es importante mencionar que el ACNUR trabaja en Ecuador desde el 2000 por pedido del Gobierno Ecuatoriano en vista del creciente número de refugiados provenientes de Colombia como consecuencia del conflicto interno de ese país. Desde dicho año, ACNUR apoya al gobierno ecuatoriano para establecer y mantener un sistema de asilo de acuerdo a los estándares internacionales.<sup>120</sup> En el año 2001 de 3017 solicitudes, se reconocieron a 1406 personas con el estatuto de refugiado; en el 2002 las solicitudes aumentaron a 6765, y apenas hubo un reconocimiento de 1578; para el año 2003 la cifra de solicitudes ascendió a 9290, de las cuales únicamente se reconocieron 1702 solicitudes de refugiado. De estos datos, es posible evidenciar que desde el año 2000 al 2003 el número de solicitudes incrementó significativamente, tratándose de solicitantes que en su mayoría eran de nacionalidad colombiana; por otro lado, es posible apreciar que a medida que el número de solicitudes incrementaba cada año, el porcentaje de reconocimiento decrecía por parte del Ecuador, confirmando un alto índice de negaciones a los solicitantes de refugio.

Para el año 2005 se receptaron 8694 solicitudes, de las cuales fueron reconocidas 2120, posteriormente en el año 2006 se recibieron 8125 solicitudes, de las que se reconocieron a 1597 personas, en el año 2007 el número de solicitudes incrementó significativamente a 13015 solicitudes, de las cuales se reconocieron exclusivamente a 2695 personas con el estatuto de refugiado. Consecutivamente en el año 2008 el Ecuador recibió un total de 12697 solicitudes, de las que se reconocieron 4301.<sup>121</sup> Nuevamente las cifras permiten

---

<sup>119</sup> Cifras obtenidas de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <http://cancilleria.gob.ec/estadistica-de-refugios/> (acceso: 28/03/2014).

<sup>120</sup> ACNUR. Refugiados en el Ecuador. La mayor operación de refugiados en América Latina. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados\\_en\\_el\\_Ecuador\\_2009.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados_en_el_Ecuador_2009.pdf?view=1) (acceso: 28/03/2014).

<sup>121</sup> Estadísticas de la Dirección General de Refugiados. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

afirmar que a medida que los números de solicitudes ascendían, el reconocimiento era menor. Sin embargo:

Frente a esta realidad numerosos actores incidieron para dar paso a otras políticas. El Estado ecuatoriano, especialmente a través de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, comenzó una nueva propuesta que llegó a dilucidarse en el Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, que planteaba la necesidad de articular las Instituciones del Estado para responder a la complejidad y multicausalidad de las migraciones, incluyendo el refugio.<sup>122</sup>

A pesar de las manifestaciones e iniciativas por cambiar las políticas de refugio, las acciones no se iniciaron, sino hasta el mandato del gobierno del Presidente Rafael Correa, cuando gracias a la apertura que tuvo la Asamblea Constituyente para acercarse a la comunidad internacional y la sociedad civil, se logró plasmar en los arts. 41 y 42 de la Constitución de 2008 el derecho al refugio; presentar además el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en su capítulo de Política Exterior; y finalmente crear la nueva Política de Refugio(2008) que recalcó la adhesión del país a los compromisos internacionales para brindar atención a las personas con necesidad de protección internacional.<sup>123</sup>

Tras los logros mencionados, el Ecuador (en un trabajo liderado por la Dirección General de Refugiados, con el apoyo del ACNUR), impulsó la iniciativa del Registro Ampliado: “una medida de protección de carácter extraordinario, temporal y dirigido únicamente a colombianos”<sup>124</sup>, que tuvo lugar en el período de un año, desde marzo del año 2009 hasta marzo de 2010.

Previo a la iniciación del proceso de Registro Ampliado, el ACNUR encomendó al Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) la realización de una encuesta para determinar la cifra de ciudadanos colombianos que se encontraban en necesidad de protección internacional por parte del Ecuador. Los resultados evidenciaron que el número

---

<sup>122</sup>Molina Bolívar Juan Camilo. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador.”Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas.” No. 2 (2010) 4 págs.

<sup>123</sup>Ibíd.

<sup>124</sup>Johanna Roldán León. “La Protección Internacional de Refugiados en las Américas”. *El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto Pionero en la Protección Internacional de Refugiados en la región*. Quito: ACNUR, pg. 78.

ascendía a 135.000 personas, de las cuales alrededor de 50.000 estaban en la zona de Frontera Norte.<sup>125</sup>

Para llevar a cabo el proceso, se optó por el mecanismo de la conformación de brigadas móviles, cuya labor consistió en acudir directamente a los lugares de permanencia de refugiados en la frontera norte, posibilitando el trámite de las solicitudes de refugio y la obtención de la visas el mismo día:

Dentro de los criterios específicos para la selección y aprobación de la condición de refugio estaban los factores: geográfico, con preferencia a las personas con necesidad de protección internacional residente en la frontera, primera instancia de reconocimiento individual con la elaboración de una ficha básica de los datos personales y familiares; entrevista individual; [...].<sup>126</sup>

Además: “se constituyó una veeduría para legitimar su transparencia y normalidad, que incluyó a ONG ecuatorianas y, en principio, delegados de las asociaciones de refugiados.<sup>127</sup> Las provincias en las que se efectuó el Registro Ampliado fueron: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura, ya que es en estas donde se encontraba concentrada la mayor parte de la población con necesidad de protección internacional.<sup>128</sup> El financiamiento de la iniciativa fue posible gracias a la comunidad internacional a través del ACNUR, y fondos del Gobierno Ecuatoriano destinados para el efecto.<sup>129</sup>

Los logros del Registro Ampliado, sumado a la continua labor del proceso ordinario para la determinación del status de refugiado,<sup>130</sup> posibilitaron la obtención de 32 mil visas para las personas colombianas necesitadas de protección internacional dentro del país, “por lo que

---

<sup>125</sup>Id., p. 77.

<sup>126</sup>Juan Camilo Molina Bolívar. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador.” Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas.” No. 2 (2010) págs. 4

<sup>127</sup>Ibíd.

<sup>128</sup>Ibíd.

<sup>129</sup>ACNUR. Refugiados en el Ecuador. La mayor operación de refugiados en América Latina. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados\\_en\\_el\\_Ecuador\\_2009.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados_en_el_Ecuador_2009.pdf?view=1) (acceso: 28/03/2014)

<sup>130</sup>“La modalidad del Registro Ampliado se refiere a la población con necesidad de protección internacional ya existente en el país que no ha podido legalizar su estatus, mientras la determinación individual se aplica a solicitantes de refugio que continúan ingresando al país por causa del conflicto armado interno de Colombia.” Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito: Mantis Comunicación, 2008, p. 38.

se dio un avance significativo desde una visión de securitización hacia un enfoque de derechos humanos.”<sup>131</sup> A través de la identificación y documentación de la población refugiada en su territorio: el Estado ecuatoriano dio cumplimiento a los programas propuestos en materia de protección internacional de refugiados y dio soluciones duraderas a la situación de los mismos, en el marco del irrestricto respeto a los Derechos Humanos, que constituye una política de Estado para la República del Ecuador, con plena armonía con las disposiciones de la Carta Magna, que consagra la protección de los refugiados como garantía constitucional.”<sup>132</sup>

Es importante destacar que el proceso del Registro Ampliado fue una iniciativa del gobierno ecuatoriano, y significó la puesta en marcha de un mecanismo que ningún país había implementado antes: “se trata de una modalidad única y particular en el mundo”, mencionó Janet Lim, Alta Comisionada adjunta para operaciones del ACNUR, cuando hacía referencia en una rueda de prensa que la medida ha merecido el reconocimiento de la comunidad internacional. “Precisamente el Ecuador, con su Política en Materia de Refugio, fue galardonado en Ginebra por el ACNUR, como un ejemplo y modelo a seguir, con la posibilidad de replicar esta novedosa experiencia en otros países.”<sup>133</sup>

Los resultados del Registro Ampliado, se ven reflejados en la legalización de miles de personas que se encontraban en el país en situación de invisibilidad, ya que al no estar registradas, no disponían de una identidad legal que les garantizara el acceso a sus derechos fundamentales. El reconocimiento del status de refugiado, evita que las personas con necesidad de protección sean deportadas, esto debido a que gozan de la protección del principio básico del derecho internacional de no devolución; “es por ello que uno de los

---

<sup>131</sup>Juan Camilo Molina Bolívar. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador.”Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas.” No. 2 (2010) 4 págs.

<sup>132</sup>AGN. “Registro ampliado efectuado en Ecuador es premiado en Ginebra”. *El Mercurio*. 08/10/2009. <http://www.elmercurio.com.ec/217750-registro-ampliado-efectuado-en-ecuador-es-premiado-en-ginebra/#.UxDqZON5NIE>.

<sup>133</sup>Juan Camilo Molina Bolívar. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador.”Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas.” No. 2 (2010) 4 págs.

objetivos claves del registro o identificación de las personas refugiadas es, justamente, garantizar este derecho.”<sup>134</sup>

Finalmente, es preciso reiterar que jurídicamente esta política se sustentó en la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, recogida en el Decreto 3301: “La definición regional de Cartagena contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección o asistencia como refugiados.”<sup>135</sup> También se fundamentó en la Constitución Política del Ecuador de 2008, lo que permitió flexibilizar la aplicación de los criterios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de refugiado.<sup>136</sup> Es importante tener claro que la garantía al derecho de procedimiento a todo solicitante de refugio colombiano, se cumplió bajo la obligación y exigencia de que cada solicitante se sometiera a las etapas de registro ordinario, esto es: entrevista, análisis de los criterios de elegibilidad y decisión de la Comisión para ser reconocido como refugiado.<sup>137</sup> Al respecto Johanna Espín, ha señalado que: “hay que considerar útil la medida, pues no sólo se establece una “racionalización” del refugio para los residentes colombianos, sino que también se plantean restricciones basadas en la paz social de las poblaciones ecuatorianas.”<sup>138</sup>

### **1.3.5. Decreto 1182 de 2012 en el Ecuador y los cambios que introdujo.**

El 30 de mayo de 2012, el Estado ecuatoriano expidió el Decreto Ejecutivo 1182, denominado “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el art. 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

---

<sup>134</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Plan Ecuador y ACNUR. *Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador. Encuesta 2007 Informe Nacional*. Quito: Mantis Comunicación, 2009, p.34.

<sup>135</sup>Johanna Roldán León. “La Protección Internacional de Refugiados en las Américas”. *El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto Pionero en la Protección Internacional de Refugiados en la Región*. Quito: ACNUR, pg. 78.

<sup>136</sup>Id. pg. 81.

<sup>137</sup>Id. pg. 84.

<sup>138</sup>Johanna Espín M. “Hechos y expectativas del Registro Ampliado”. *Aproximaciones a la Frontera*. 1ra. Ed. Quito: FLACSO, 2013, p. 93.

Protocolo de 1967.”<sup>139</sup> Cabe recalcar que esta última reforma estuvo liderada por el Ministerio Coordinador de Seguridad (MCS).<sup>140</sup>

Parte fundamental en las acciones, como la del Registro Ampliado, que permitieron el reconocimiento y la protección de la mayoría de los actuales refugiados del país, fue la política que el gobierno del Presidente Rafael Correa emprendió en materia de refugio desde el año 2008, llevada a cabo sobre la base de los criterios establecidos en el Decreto 3301 que recogía la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena.

No obstante se advierte en el contenido del decreto vigente, el 1182 que sustituyó al 3301, que la noción de refugiado reconocida en su artículo 8 atiende únicamente a la que se aplica en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y omite la definición de refugiado más correspondiente con la realidad latinoamericana producto de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>141</sup>, en consecuencia la definición actual de refugiado es la siguiente:

Será reconocida como refugiada en el Ecuador, toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup>El Decreto Ejecutivo 1182, Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el art. 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. Fue expedido el 30 de mayo de 2012, publicado en el Registro Oficial 727 del 19 de junio del 2012.

<sup>140</sup>Francisco Hurtado Caicedo. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil. Informe de Ecuador”. Sistema Andino de Migraciones. 2012, p. 24.

<sup>141</sup>Aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Conclusión num.3. Noviembre de 1984.

<sup>142</sup>Decreto 1182 (2012). Artículo 8.

Adicionalmente el decreto introduce una serie de requisitos para que la condición de “refugiado” sea extendida a un solicitante, en detrimento de los estándares internacionales de refugio.

Las consecuencias jurídicas de la incongruencia introducida con la emisión de la definición de refugiado del Decreto 1182 contraponen dos enfoques: el de la razón del Estado y el de la defensa de los derechos humanos, para este caso, el de los derechos de los refugiados. Las modificaciones introducidas en el decreto 1182 apuntan a privilegiar la razón del Estado sobre la defensa de los derechos. Tal como lo han reivindicado instrumentos como la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros; incluyendo nuestra Constitución. Los derechos de los refugiados se entienden en el marco de los derechos humanos, es decir, los problemas de los refugiados constituyen problemas de derechos humanos y deben ser analizados y enfocados como tales. En ese sentido los resultados de este enfoque errado sobre los refugiados en el Ecuador atentan contra los derechos humanos.

Una vez que la medida del Registro Ampliado culminó en 2010, la situación del reconocimiento del estatuto de refugiados en el país, volvió a manejarse desde una perspectiva restrictiva; esto inclusive antes de emitido el Decreto 1182, ya según datos de la Dirección General de Refugiados de la Cancillería, para 2011 la cifra de reconocimientos fue de 2554 personas frente a las 14.213 solicitudes<sup>143</sup> que recibió el Ecuador en ese año. Consecutivamente en el 2012 se receptaron 12.100 solicitudes de refugio, de las que se reconocieron únicamente 1575; y de las últimas estadísticas presentadas por Cancillería, se recoge que de enero a septiembre de 2013, se presentaron 8280 solicitudes, reconociéndose hasta ese momento únicamente a 513 personas como refugiadas. En definitiva la disminución en el reconocimiento del estatuto de refugiado a las personas con necesidad de protección internacional que acuden a nuestro país, decayó notablemente, retomando la línea de los años que precedieron al 2009-2010, luego de que en este último momento el número de reconocimientos de refugiado incrementó significativamente en un alto porcentaje, a consecuencia de iniciativas como el Registro

---

<sup>143</sup> Cifras obtenidas de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. <http://cancilleria.gob.ec/estadistica-de-refugios/> (acceso: 28/03/2014).

Ampliado.

Se ha calificado de inconstitucional al Decreto 1182, ya que transgrede algunos de los artículos de la Constitución, como es el caso del artículo 41, al no hacer el reconocimiento “de los derechos de asilo y refugio, [...] de acuerdo a los instrumentos internacionales de derechos humanos.” Consecuentemente no es posible el pleno ejercicio de sus derechos, ni se respeta la garantía del principio de no devolución.

Respecto al artículo 416 de la Constitución, el legislador estableció de manera clara el interés de priorizar el respeto y la garantía de los derechos de las personas migrantes:

Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Este interés ha quedado en parte desvirtuado con el Decreto 1182, ya que las obligaciones adoptadas en los instrumentos internacionales, no se están cumpliendo conforme a lo que la misma Constitución manda, como se vio, nuestra Carta Magna establece de manera explícita la supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo además que deberán ser aplicados de manera directa los derechos más favorables reconocidos por éstos en virtud del principio pro homine, lo que implica que en la práctica deba aplicarse la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.

La expedición y aplicación del Decreto 1182 es una medida que ha significado la vulneración a los derechos humanos de cientos de refugiados que acuden al país con necesidad de protección internacional, ya que se ha restringido la definición de refugiado a la de la Convención de 1951, lo que involucra la desprotección sobre todo de las personas que acuden al país víctimas del conflicto armado de Colombia, ya que no están amparadas bajo la protección del concepto de refugiado de las Naciones Unidas, situaciones que por el contrario si están contempladas bajo la definición ampliada de Cartagena, como son los casos de la violación sistemática de los derechos humanos, por ser uno de los problemas que ocurren en la región.

Finalmente la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 se debe no únicamente a la eliminación de la definición ampliada de refugiado establecida por la Declaración de Cartagena, sino también por diversas otras razones entre las que se enfatizan: la no regulación del derecho a solicitar refugio a través de ley orgánica, la limitación del plazo para presentar la solicitud de refugio, y una etapa de admisibilidad y exclusión de peticiones de refugio a las que se las cataloga como manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas,<sup>144</sup> evidenciando así una acción regresiva en la protección de derechos humanos, que ha sido observada por varios organismos internacionales de derechos humanos, entre los que está el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en sus últimas observaciones formuladas al Ecuador.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Informantes 3, Taller de validación con Instituciones del Estado, 13 de diciembre de 2012. Adicionalmente revisar el pronunciamiento emitido por la Coalición por las Migraciones y el Refugio, disponible en: <http://movilidadhumana.wordpress.com/2012/06/18/urgente-nuevo-pronunciamiento/>. Citado en Francisco Hurtado Caicedo. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil. Informe de Ecuador”. Sistema Andino de Migraciones. 2012, p. 24.

<sup>145</sup> CDESC de ONU, Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador, E/C.12/ECU/CO/3, 2012, p. 4. Citado en Francisco Hurtado Caicedo. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil. Informe de Ecuador”. Sistema Andino de Migraciones. 2012, p. 24.

## CAPÍTULO 2: LA DEFINICIÓN DE REFUGIADO EN LAS AMÉRICAS

La Declaración de Cartagena ha encontrado amplia recepción en los Estados de Latinoamérica, el ACNUR ha calificado la incorporación de su definición ampliada de refugiado a los sistemas nacionales, como una buena práctica para la protección de los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional, ya que se trata de una definición regional de refugiado que es suficientemente flexible para abarcar situaciones novedosas; por ejemplo: “puede proteger a las víctimas de las pandillas organizadas o de la violencia generada por el narcotráfico así como a las víctimas de conflictos armados o de violencia generalizada, cuando los Estados (debida o indebidamente) consideran que los casos no encajan en la definición de refugiado de la Convención de 1951.”[Paréntesis en el original]<sup>146</sup>

Como se vio antes, cuando el problema de las afluencias masivas se presentó durante la crisis de refugiados de América Central: “la respuesta instrumentada consistió en ampliar la definición de refugiado a través de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, permitiendo que más personas se incluyan dentro de este tipo de protección y no creando categorías subsidiarias.”<sup>147</sup> Otro de los aspectos de esta definición es que hace énfasis: “en distintas situaciones objetivas del país de origen o residencia habitual, y no en las condiciones subjetivas de las víctimas.”<sup>148</sup> Asimismo La Declaración de Cartagena contiene importantes medidas para brindar la protección internacional adecuada en situaciones de flujos masivos: “– como aquellos que aparecen en la Conclusión No. 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR Sobre Protección Internacional de 1981<sup>149</sup>–. Además [...]

---

<sup>146</sup> ACNUR. Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9182](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9182) (acceso: 27/06/2014)

<sup>147</sup>César San Juan. “Análisis de la evolución jurídica regional en materia de asilo y protección de los refugiados”. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2004, p. 48.

<sup>148</sup>Ibíd.

<sup>149</sup>Al respecto la Declaración de Cartagena enuncia en su conclusión II inciso ñ) que: "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR." Declaración de Cartagena de 1984.

subraya las soluciones duraderas a los problemas de los refugiados en su respectivo contexto, principalmente por medio de la repatriación voluntaria.<sup>150</sup>

En América Latina 15 países han incluido la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, tal es el caso de Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. El ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Héctor Gros Espiell, llegó a manifestar que la Declaración de Cartagena ha llegado a adquirir fuerza y validez como fuente de Derecho Internacional, por haber logrado el carácter de una costumbre regional latinoamericana, convirtiéndose en: “un texto jurídica e internacionalmente vinculante para los Estados de la región.”<sup>151</sup>

A continuación se hará una breve revisión de la normativa interna de cada uno de los países, el tipo de norma y los artículos en los que se ha incorporado la definición ampliada de refugiado de Cartagena, a fin de encontrar una respuesta en la práctica de los Estados de la importancia y valor de esta Declaración.

## **2.1. Países que sí han incorporado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984.**

### **2.1.1. Bolivia**

Este país incorporó una definición ampliada de refugiado por primera vez en 1983, es decir, un año antes de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, debido a que en la ciudad de La Paz se realizó el Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado en 1983<sup>152</sup>, cuya conclusión sexta expuso lo siguiente:

Destacar la necesidad de extender los alcances de la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados, así como de las normas legales que al efecto se promulguen, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera o violación

---

<sup>150</sup>Eduardo Arboleda. “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa”. *Derecho Internacional de los Refugiados (Capítulo III)*. Sandra Namihas (coord.)Perú: Fondo Editorial, 2001, p.89.

<sup>151</sup>Héctor Gros Espiell, “La Declaración de Cartagena como fuente del derecho internacional de los refugiados en América Latina”, *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Memoria Coloquio Internacional*, IIDH-ACNUR, San José, Costa Rica, 1995, págs. 468.

<sup>152</sup>ACNUR. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984 – 2004. San José: Editorama, 2004, p.27.

masiva de los derechos humanos o en razón de acontecimientos de naturaleza política que alteren seriamente el orden público en el país de origen o procedencia.<sup>153</sup>

En el año 2005 el Decreto Supremo No. 28.329<sup>154</sup> incluyó nuevamente la definición ampliada de refugiado en su artículo 12 inciso b, esta vez en los términos literales de la Declaración de Cartagena.

Recientemente en el año 2012 la Ley de Protección a Personas Refugiadas No. 251<sup>155</sup> reafirmó en su artículo 15. b. la definición de refugiado de Cartagena:

A los efectos de la presente Ley, se entiende indistintamente por persona refugiada a quien: [...] Ha huido de su país de nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido de su país de residencia habitual porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>156</sup>

Hasta finales de 2012 según estadísticas del ACNUR, Bolivia reconoció el estatuto de refugiado a 748 personas<sup>157</sup> de más de 20 nacionalidades: “La mayoría son de origen peruanos, colombianos, cubanos, iraquíes y rusos. A su vez, las mujeres representan el 39% de la población refugiada del país.”<sup>158</sup> Esta cifra ha aumentado a más de 850 refugiados para 2014, mayoritariamente de Perú y Colombia según declaración de César Siles Bazán, Presidente del Consejo Nacional de Refugiado (CONARE).<sup>159</sup>

### 2.1.2. México

---

<sup>153</sup>Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado, realizado en La Paz, entre el 19 y el 22 de abril de 1983. Conclusión sexta.

<sup>154</sup> El Decreto No. 28329 “Comisión Nacional de Refugiado en Bolivia Reglamentación y Procedimientos” fue expedido en la presidencia de Eduardo Rodríguez Veltze y publicado el 12 de septiembre de 2005

<sup>155</sup> La Ley No. 251 fue expedida en el gobierno del presidente Álvaro García Linero el 20 de junio de 2012.

<sup>156</sup> *Ibíd.*

<sup>157</sup> ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014)

<sup>158</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/bolivia/> (acceso: 04/07/2014).

<sup>159</sup> *Bolivia tiene más de 850 refugiados, mayormente de Perú y Colombia.* [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2014/06/140619\\_ultnot\\_bolivia\\_refugiados\\_peru\\_colombia\\_jgc.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140619_ultnot_bolivia_refugiados_peru_colombia_jgc.shtml) (acceso: 04/07/2014)

En este país, se institucionalizó la protección a refugiados con la promulgación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en 2011, esta ley contempla además de la definición tradicional de refugiado de la Convención de 1951, la definición de Cartagena de 1984 en su artículo 13, enunciado en los siguientes términos:

[...] la condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: [...] II. *Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>160</sup>

Consecutivamente México expidió el Reglamento a la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria<sup>161</sup>, en cuyo artículo 4 ha recogido los elementos de la definición de refugiado tanto de la Convención de 1951 como de la Declaración de Cartagena con el objetivo de establecer la interpretación que debe darse de cada uno:

Para efectos de lo previsto en el artículo 13 de la Ley, se entenderá por:

I. Raza: La pertenencia del solicitante a un grupo étnico determinado, o a un grupo que comparte características de ascendencia común; II. Religión: La profesión o no de una creencia religiosa, así como la práctica de ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, por parte del solicitante; III. Nacionalidad: La pertenencia del solicitante a un grupo determinado, por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes, o sus convicciones comunes que resultan fundamentales para su identidad o conciencia; IV. Género: El género o las preferencias sexuales del solicitante; V. Pertenencia a determinado grupo social: La pertenencia del solicitante a un grupo de personas que posee características o antecedentes comunes, o bien comparten convicciones que resultan fundamentales para su identidad o conciencia; VI. Opiniones políticas: La profesión de opiniones o ideas del solicitante, propias o atribuidas, que constituyan, o bien sean interpretadas, como una crítica u oposición a las políticas, costumbres o métodos del agente persecutor; VII. Violencia generalizada: Enfrentamientos en el país de origen o

---

<sup>160</sup>Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (2011). Artículo 13 inc. II.

<sup>161</sup>El Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria fue expedido el 21 de febrero de 2012.

residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada; VIII. Agresión extranjera: El uso de la fuerza armada por parte de un Estado en contra de la soberanía, integridad territorial o independencia política del país de origen o residencia habitual del solicitante; IX. Conflictos internos: Los enfrentamientos armados que se desarrollen en el territorio del país de origen o residencia habitual entre sus fuerzas armadas y grupos armados organizados o entre tales grupos; X. Violación masiva de los derechos humanos: Las conductas violatorias contra los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada, y XI. Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público: Las situaciones que alteren de forma grave la paz pública en el país de origen o residencia habitual del solicitante y que sean resultado de actos atribuibles al hombre.<sup>162</sup>

Es importante destacar que México a pesar de no haber sido signatario de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 hasta el año 2000<sup>163</sup>, ni de la Declaración de Cartagena hasta la presente fecha (sin embargo el Estado ha aplicado sus principios de facto e inclusive ha incorporado su definición ampliada a la Ley que regula la materia de refugio en México), ha sido un país con una importante y larga tradición de asilo. A inicios de la década de los 80, México acogió a aproximadamente 46 mil campesinos guatemaltecos, quienes fueron reconocidos como refugiados; entre 1984 y 1999 se pusieron en marcha programas de repatriación voluntaria, cuyos resultados permitieron que 42. 737 guatemaltecos refugiados se acogieran a la repatriación voluntaria. Paralelamente en 1996 el gobierno mexicano inició programas de integración definitiva para aquellos refugiados que aún quedaban en el país: otorgándoles el derecho de elección de retornar a su país de manera voluntaria o de permanecer en México, esta última opción posibilitaba regularizarse como asimilados u obtener la nacionalidad mexicana para solucionar su situación de manera definitiva. Todo este importante proceso fue llevado a cabo por la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados (COMAR)<sup>164</sup> en coordinación con el ACNUR que en 1982 inició sus operaciones de cooperación en este país.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup>Ibíd.

<sup>163</sup>Adhesión de México el 7 de junio de 2000, Decreto Promulgatorio DOF 25 de agosto de 2000.

<sup>164</sup>En 1980, a partir de que México comienza a recibir flujos de personas provenientes de Centroamérica, el Gobierno de México decidió establecer un órgano que atendiera las necesidades de la población refugiada; dando origen a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), órgano intersecretarial creado mediante Acuerdo Presidencial, conformado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social. La COMAR para el desarrollo de sus funciones cuenta con un Órgano Administrativo Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación,

En los últimos años, México reconoció hasta finales de 2012 a 1831 personas con el estatuto de refugiado.<sup>166</sup>

### 2.1.3. Belice

Belice fue uno de los primeros países en incluir una definición ampliada de refugiado a su legislación interna, no obstante este Estado reconoció la definición ampliada de la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969:

Por razones culturales, entre otras, decidió incorporar la definición más amplia de la OUA en lugar de la Declaración de Cartagena [...]. Este país reconoció la necesidad de un concepto extendido de refugiado con el propósito de manejar ciertas situaciones de refugiados de manera adecuada.<sup>167</sup>

Este interés se vio plasmado el 16 de agosto de 1991 con la creación de la Refugees Act. (Ley Nacional sobre Refugiados), norma que contiene en su sección 4 inciso 1c la definición ampliada de refugiado:

Subject to the provisions of this section, a person shall be a refugee for the purposes of this Act if: c. owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, he is compelled to leave his place or habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.<sup>168</sup>

En 1989, Belice fue invitado a participar en el proceso de CIREFCA, espacio que permitió al país exponer su problema de refugiados a la comunidad internacional, y contribuyó a su adhesión a la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugiados y al Protocolo de 1967 en 1990, instrumentos que fueron incorporados a la legislación nacional en 1991. Al mismo tiempo la Ley Nacional sobre Refugiados de 1991 incorporó también aspectos de la definición ampliada de refugiado de la OUA, permitiendo así un concepto más generoso

denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. COMAR. [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La\\_creacion\\_de\\_la\\_COMAR](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR) (acceso: 05/07/2014).

<sup>165</sup> Secretaría de Gobernación SEGOB, COMAR. “El Refugiado Guatemalteco”. México [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco) (acceso: 05/07/2014)

<sup>166</sup> ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014)

<sup>167</sup> Eduardo Arboleda. “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa”. *Derecho Internacional de los Refugiados (Capítulo III)*. Sandra Namihas (coord.) Perú: Fondo Editorial, 2001, p.89.

<sup>168</sup> Refugees Act. (1991). Artículo 4 inciso 1c.

del término, y que sería considerado a partir de entonces, en el proceso de determinación de status de refugiados en el país.<sup>169</sup>

Hasta enero de 2014 Belice ha registrado 84 personas con el estatuto de refugiado.<sup>170</sup>

#### 2.1.4. Brasil

Brasil fue el primer país en el cono sur en ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el primero en la región en promulgar una ley de refugiados.<sup>171</sup> La Ley de Refugiados brasilera “Lei N° 9.474” de 1997, fue creada con el objetivo de definir mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951. El artículo 1 inciso III de la mencionada norma, recoge la definición de refugiado de Cartagena: “Será reconocido como refugiado todo individuo que: III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixarseu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”<sup>172</sup>

En el año 2004, en el marco del Plan de Acción de México:

Brasil propuso una iniciativa regional pionera denominada Programa de Reasentamiento Solidario. Basado en los principios de solidaridad internacional y de la responsabilidad compartida, el programa invita a los países a reasentar a los refugiados acogidos en la actualidad por los países de la región donde se acusa de forma desproporcionada su afluencia masiva, como en el caso de Ecuador y Costa Rica, que reciben grandes contingentes de personas que huyen de Colombia.<sup>173</sup>

Brasil junto con Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay, conforman actualmente el grupo de países de reasentamiento solidario, iniciativa que no solo beneficia a los refugiados que buscan una solución duradera a su situación, sino que también constituye un aporte

---

<sup>169</sup>Angela Berry-Koch y Cristian Koch- Castro. Protección internacional para personas refugiados y desplazados en Belice, estrategias y actividades del ACNUR 1991-1994, pp. 124-125.

<sup>170</sup> ACNUR. 2014 UNHCR regional operations profile – Latin America. <http://www.unhcr.org/pages/49e4923c6.html> (acceso: 04/07/2014)

<sup>171</sup>Ana Guglielmelli White. Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina. Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, Washington DC, Estados Unidos de América. ACNUR, 2002, p. 14.

<sup>172</sup>LEI No. 9.470 promulgada el 12 de julio de 1997. Artículo 1 inciso III.

<sup>173</sup>María Beatriz Nogueira y Carla Cristina Marques. “Brasil: 10 años de protección a los refugiados”. <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF30/57-58.pdf> (acceso: 05/07/2014)

importante de cooperación para los países de asilo receptores de importantes flujos de refugiados.<sup>174</sup>

Adicionalmente el Estado creó el “Comité Nacional para os Refugiados”, que en español se denomina Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE):

La CONARE está presidida por el Ministerio de Justicia e incluye otros cinco organismos gubernamentales (Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud, Educación y Policía Federal), el ACNUR y un representante de la sociedad civil. Como en el caso de las determinaciones de la condición de refugiado, el programa de reasentamiento es una iniciativa tripartita: “este carácter tripartito y en especial la participación de la sociedad civil, es una característica impresionante de la determinación de la condición de refugiado en Brasil.”[Comillas en el original]<sup>175</sup>

Brasil ha sido un país con una importante trayectoria de refugio, que ha sido reconocido tanto por su generosidad en la recepción de refugiados, como por el emprendimiento de iniciativas que han favorecido tanto a refugiados como a países de asilo de la región. Hay que destacar que Brasil es uno de los países pioneros en la adhesión a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y además uno de los primeros países en armonizar su legislación nacional con los preceptos de estos instrumentos internacionales, incluyendo la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena; definición que ha sido puesta en práctica (incluso antes de su incorporación en la ley brasilera) para la determinación del estatuto de refugiado a las personas que han llegado al país con necesidad de protección internacional; tal fue el caso de los refugiados de Angola en la década de los 90: “En 1993 comenzaron a llegar a Brasil varios miles de refugiados procedentes de Angola. Estos refugiados se beneficiaron de la definición adoptada en Cartagena en 1984”.<sup>176</sup> Brasil es uno de los países de la región que ha aplicado la definición ampliada de refugiado de Cartagena para garantizar los derechos humanos de los refugiados que han llegado a su territorio, sin ser signatario de la Declaración ni haber incorporado aun la definición ampliada en su legislación interna.

---

<sup>174</sup>Juan Carlos Murillo González. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano.” *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p.12.

<sup>175</sup>Ana Guglielmelli White. Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina. Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, Washington DC, Estados Unidos de América. ACNUR, 2002, p. 15.

<sup>176</sup>Jaime Ruiz de Santiago. “Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel regional”. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1ra ed. Perú: DESA S.A., p. 85.

Hasta finales de 2012, se registró una cifra de 5.196 refugiados reconocidos en Brasil.<sup>177</sup>

### 2.1.5. Guatemala

Este país emitió el Acuerdo gubernativo N° 383 denominado “Reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado en el territorio del Estado de Guatemala”<sup>178</sup>, en el que incluyó la definición de refugiado, señalando lo siguiente:

Considerando que la Constitución Política de la República reconoce el derecho de asilo y lo otorga de acuerdo a las normas, principios y prácticas internacionales. [...] Tendrán derecho a que les sea otorgado el Estatuto de Refugiado, de conformidad con lo establecido en el siguiente reglamento: [...]c) Al que ha 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>179</sup>

Guatemala ha sido un país caracterizado por la generación de refugiados, más que por ser un destino de asilo de altas cifras de refugiados de la región. Hasta el 2012 el número de refugiados en el país era de 175 personas.<sup>180</sup>

### 2.1.6. Paraguay

El Estado de Paraguay emitió la Ley N° 1.938<sup>181</sup> denominada “Ley general sobre refugiados”, en la que recoge la definición ampliada de refugiado de Cartagena en su art. 1 inciso b):

A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que: [...] b) se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera,

---

<sup>177</sup>ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014)

<sup>178</sup>Acuerdo Gubernativo No. 383-2001. Guatemala, promulgado e14 de septiembre de 2001

<sup>179</sup>Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala (2001) Artículo 11 inciso c.

<sup>180</sup>ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014).

<sup>181</sup>LEY N° 1938.- General sobre Refugiados. Publicada en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay N° 130, Asunción, 9 de julio de 2002.

conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.<sup>182</sup>

Es importante reconocer que Paraguay junto con países como Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Perú, y Uruguay aportan cada vez más recursos propios para el funcionamiento de los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado.<sup>183</sup>

Paraguay alberga actualmente alrededor de 100 refugiados y solicitantes de asilo provenientes de cerca de 10 países de América Latina, África, Asia y Europa del Este.<sup>184</sup>

### 2.1.7. El Salvador

Para el caso de El Salvador, se expide el Decreto N° 918, denominado “Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas”, en el que recoge la definición de refugiado de Cartagena:

[...] II. Que de conformidad a lo dispuesto en el Art. 12 numeral 1 de la Convención y III del Protocolo, antes referidos; en los principios contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, es necesario establecer la legislación nacional que garantice la aplicación de los referidos instrumentos internacionales; Art. 4.- Para los efectos de aplicación de la presente Ley, se considera refugiado: c) Al que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>185</sup>

El Salvador es otro de los países caracterizado por la generación de refugiados, y en el cual el índice de solicitudes de refugio no es muy alto en comparación con otros países de la región, actualmente la cifra de refugiados acogidos por este país es de 44.

---

<sup>182</sup>Ley No. 1938 General sobre los Refugiados. (2002). Artículo 1 inciso b.

<sup>183</sup>Juan Carlos Murillo González. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano.” *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p.61.

<sup>184</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Paraguay. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/paraguay/> (acceso: 05/07/2014).

<sup>185</sup>Decreto N° 918 Publicada en Diario Oficial N° 148, Tomo 356, el 14 de agosto de 2002. Artículo 4 inciso c.

### 2.1.8. Perú

En este país se promulgó la Ley N° 27.891<sup>186</sup> denominada “Ley del Refugiado”, en cuyo art. 3 contempla la definición de refugiado de Cartagena de 1984:

Se considera como refugiado: [...] b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.<sup>187</sup>

Perú alberga actualmente más de 1.500 refugiados y solicitantes de asilo de más de 30 nacionalidades de América Latina, África, Asia Europa del Este y Medio Oriente.<sup>188</sup>

### 2.1.9. Honduras

Este país promulgó el Decreto N° 208<sup>189</sup> denominado “Ley de Migración y Extranjería”, en el cual recoge la definición ampliada de Cartagena en su art. 42 inciso 3:

Le será reconocida la condición de refugiado a quienes: 3. Hayan huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por cualquiera de los motivos siguientes: a) Violencia generalizada, grave y continua; b) Agresión extranjera entendida como el uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país de origen; c) Conflictos armados internos suscitados entre las fuerzas armadas del país del que se huye, y fuerzas o grupos armados; d) Violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos; y d) Violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos; y [...].”<sup>190</sup>

Honduras no es un país al que acudan importantes cifras de refugiados, hasta finales de 2012 tenía 16 refugiados.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup>Ley N° 27.891 “Ley del Refugiado”, promulgada el 20 de diciembre de 2002.

<sup>187</sup>Ley del Refugiado (2002). Artículo 3 inciso b.

<sup>188</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Perú. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/paraguay/> (acceso: 05/07/2014).

<sup>189</sup>Decreto No. 208 Ley de Migración Extranjera, expedido el 3 de marzo de 2004.

<sup>190</sup>Ley de Migración y Extranjería (2004). Artículo 42 inciso 3.

<sup>191</sup>ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014).

### 2.1.10. Argentina

El Estado de Argentina, emitió en primer orden el Acta resolutive N° 465/98 del Comité de Elegibilidad para los Refugiados<sup>192</sup>, en la que incluyó por primera vez la definición ampliada de Cartagena; luego de más de una década promulgó la Ley No. 26.125 con el nombre de “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”<sup>193</sup> en cuyo art. 4 establece:

[...] El término refugiado se aplicará a toda persona que “ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”<sup>194</sup>

Al respecto de la promulgación de la Ley No. 26.165 se ha dicho que:

Estas reformas trajeron un cambio significativo al enfoque legal sobre migración y sobre cuestiones de los refugiados, particularmente desde el anterior marco legal que databa de la dictadura en la década de 1970. Algunos de los más importantes aspectos de este nuevo marco legal son: el reconocimiento de la migración como un derecho humano, la inclusión de una definición ampliada de refugiado de acuerdo con la Declaración de Cartagena y la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y su secretaría.<sup>195</sup>

Argentina es uno de los países de asilo que más refugiados acoge actualmente en la región, con cerca de 5.000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diferentes países de América, África, Asia y Europa y sobre todo de países de América Latina. La oficina del ACNUR se estableció en 1965 en este país, actualmente es una oficina regional y está a cargo de las operaciones del ACNUR en Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup>Promulgada el 24 de febrero de 1998.

<sup>193</sup>La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado fue promulgada el 8 de noviembre de 2006.

<sup>194</sup>Id., Artículo 4 inciso b.

<sup>195</sup>Juan Carlos Murillo González. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano.” *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p.11.

<sup>196</sup>ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Argentina. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/paraguay/> (acceso: 05/07/2014).

### 2.1.11 Uruguay

La definición del término de refugiado de Cartagena se encuentra reconocida en la Ley No. 18.076 sobre el Estatuto de Refugiados<sup>197</sup> en su art. 2 B):

[...] Será reconocido como refugiado toda persona que: B) Ha huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público.<sup>198</sup>

Actualmente el país se ha solidarizado con los refugiados de Siria:

La propuesta de recibir sirios fue anunciada a fines de abril por el presidente José Mujica, quien llamó entonces al pueblo uruguayo a socorrer a este pueblo de abandonados que sufren a causa del conflicto iniciado en marzo de 2011 para derrocar al presidente Bashar Al Assad, provocando la muerte de 15 mil personas<sup>199</sup>

Al mismo tiempo hay que reconocer el acuerdo que Uruguay hizo con el ACNUR de hacerse cargo del presupuesto que implique el reasentamiento de los refugiados sirios.<sup>200</sup>

Hoy en día Uruguay alberga a más de 200 refugiados y solicitantes de asilo provenientes de más de 30 países de América Latina, África, Asia y Europa. En los últimos años, la mayor cantidad de solicitudes han sido presentadas por ciudadanos de origen colombiano.<sup>201</sup>

### 2.1.12 Nicaragua

Este país expidió la Ley N° 655<sup>202</sup> con el nombre de “Ley de Protección a Refugiados”, en la que se incluye la definición ampliada de refugiado en el artículo 1:

<sup>197</sup>Ley No. 18076 Derecho al Refugio y a los Refugiados fue promulgada el 05 de enero de 2007.

<sup>198</sup>Id. Artículo 2 inciso B.

<sup>199</sup> *Uruguay recibirá a refugiados sirios hasta febrero de 2015* <http://www.telesurtv.net/articulos/2014/07/01/uruguay-recibira-a-mas-de-100-refugiados-sirios-hasta-febrero-de-2015-1647.html/> (acceso: 05/07/2014)

<sup>200</sup>Id.

<sup>201</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Uruguay. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/uruguay/> (acceso: 05/07/2014).

<sup>202</sup>Ley N° 655 “Ley de Protección a Refugiados”, promulgada el 26 de junio de 2008.

Para los efectos de esta Ley, se considera refugiado a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca dicha condición cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: c) Que haya huido de su país, o del país donde antes tuviera su residencia habitual, 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 haya perturbado gravemente el orden público.<sup>203</sup>

José Javier Samaniego, representante regional de Centroamérica, México y Cuba de ACNUR, en noviembre de 2013 manifestó que son alrededor de 320 los refugiados en Nicaragua.<sup>204</sup>

### 2.1.13 Colombia

Este país en el año 2009 emitió el Decreto No. 4503<sup>205</sup>, mediante el cual modificó el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se adoptaron normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y otras disposiciones referentes a la materia. La definición de refugiado de Cartagena se reconoció en el art. 1 de esta norma, en los siguientes términos:

A través de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado se reciben, tramitan y estudian las solicitudes presentadas por quienes consideran que se ajustan a la definición de refugiado. Según el Artículo 1 del Decreto 4503 de 2009, es toda persona: “a) 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; b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución

---

<sup>203</sup>Id. Artículo 1 inciso C.

<sup>204</sup>*Nicaragua sede del segundo Taller de Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica.* <http://www.elpueblopresidente.com/noticias/ver/titulo:1628-nicaragua-sede-del-segundo-taller-de-comisiones-nacionales-de-refugiados-de-mesoamerica> (acceso: 05/07/2014).

<sup>205</sup>Decreto No. 4503 por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones, promulgado el 19 de noviembre de 2009.

o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.<sup>206</sup>

Recientemente, en el mes de diciembre del año 2013 el gobierno de Colombia expidió un nuevo Decreto denominado “Decreto No. 2840 Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones.”<sup>207</sup> En el documento se confirma nuevamente la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena y es recogida bajo el título de la Condición que debe reunir una persona para ser reconocida como Refugiado en el art. 1. b.<sup>208</sup>

Colombia es el país de origen en la región con el mayor número de refugiados. Con más de 400,000 refugiados y cinco millones de desplazados internos a causa del conflicto armado,<sup>209</sup> El conflicto colombiano sigue siendo el principal foco generador de desplazamiento interno y expulsor de refugiados en la región latinoamericana:

Con la aplicación del Plan Colombia, el hermano país vecino tiene el número más alto de desplazados internos en el mundo, pues se calcula que existen más de tres millones de personas en esta condición. La población desplazada vive en condiciones de extrema pobreza y objetivamente no cuenta con una garantía efectiva de la vigencia y protección de sus derechos humanos fundamentales. De igual modo, existen alrededor de 600 mil personas de nacionalidad colombiana refugiadas en los países vecinos como Ecuador, Panamá, Venezuela, Brasil y Perú. En la frontera sur de Colombia, las fumigaciones indiscriminadas, utilizando agentes químicos nocivos para la salud humana, animal y vegetal –glifosato, cosmofux y otros- siguen expulsando campesinos colombianos hacia territorio ecuatoriano.<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup>Datos obtenidos de la página de Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/refugee#sthash.ibg5tMR0.dpuf> (acceso:01/04/2014)

<sup>207</sup>Decreto Número 4503 DE 2009. por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones. Se promulgó en noviembre 2009.

<sup>208</sup>Decreto No.2849 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013). Artículo 1.

<sup>209</sup> Colombia es el país de origen de más refugiados y desplazados en América. <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/06/20/colombia-es-el-pais-de-origen-de-mas-refugiados-y-desplazados-en-america> (acceso 01/04/2014).

<sup>210</sup>Luis Varese. “Política del Ecuador en Materia de Refugio”. *La protección Internacional de Refugiados en las Américas*. Quito, 2011, p. 23.

Este país continúa enfrentando las consecuencias de 50 años de conflicto armado interno y violencia debido sobre todo:

a la presencia de grupos armados ilegales, tráfico de droga, minas antipersonal y disputas por el control del territorio. Como resultado la población civil se enfrenta al reclutamiento forzado de niños, control de comunidades, amenazas y asesinatos selectivos al igual que violencia sexual y basada en género (SGBV). La inseguridad, sobre todo, continúa siendo una realidad dentro del territorio colombiano y la situación empeora a lo largo de las zonas fronterizas, lo que ha obligado a miles de personas a huir cruzando las fronteras, en busca de protección internacional en países vecinos como Ecuador.<sup>211</sup>

A pesar de la crisis que enfrenta este país en términos de seguridad, hasta 2012 registró 224 refugiados.<sup>212</sup>

#### **2.1.14 Chile**

Este país adopta la definición de refugiado de Cartagena en la Ley No. 20.430<sup>213</sup>, esta norma que establece disposiciones sobre protección a refugiados, enuncia en su art. 2.2la definición ampliada de refugiado:

Los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya 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 en dicho país.<sup>214</sup>

En la actualidad Chile alberga a cerca de 2000 refugiados y solicitantes de asilo:

Si bien los refugiados provienen de diferentes países de América Latina, África, Asia, Europa, más del 90% de ellos son de nacionalidad colombiana. Aproximadamente un 20% de la población de interés de ACNUR en Chile vive en el área fronteriza norte; especialmente, en las ciudades de Arica, Iquique, Calama y Antofagasta. Desde 1999 cuando se inició un Programa de Reasentamiento en

---

<sup>211</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Colombia. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/> (acceso: 05/07/2014).

<sup>212</sup> ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014).

<sup>213</sup> Decreto Ley 1094 Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, promulgada el 8 de abril del año 2011.

<sup>214</sup> *Ibíd.*

Chile, centenares de refugiados de origen afgano, palestino, yugoslavo y colombiano han sido reasentados en el país.<sup>215</sup>

## **2.2. Países de la región que no han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984**

Dentro de los países latinoamericanos que no han incorporado hasta el presente año la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se encuentran: Costa Rica, Haití, República Dominicana, Venezuela y Panamá, de los que se han escogido en este estudio a Costa Rica, Venezuela y Panamá, por la gran afluencia de refugiados que acogen actualmente.

### **2.2.1 Venezuela**

Este país, es signatario únicamente del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967,<sup>216</sup> sin embargo, sí forma parte de los países de la región que ha recogido en su Constitución el derecho de asilo. A pesar de que Venezuela no ha incorporado en su legislación nacional la definición de refugiado de Cartagena, tuvo representación en el Coloquio del que fue producto dicha Declaración, cuando formaba parte del grupo de Contadora.<sup>217</sup> Su participación en Cartagena fue directa, enviando expertos gubernamentales y académicos al Coloquio, que conformaron el grupo de personas que hicieron posible el documento de la Declaración de Cartagena de 1984.

---

<sup>215</sup> ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Chile. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/chile/> (acceso: 05/07/2014).

<sup>216</sup> Juan Carlos Murillo González. “El Derecho de Asilo y la Protección de Refugiados en el Continente Americano: Contribuciones y Desarrollos regionales.” *La Protección de Refugiados en el Continente Americano*, p. 423. <http://www.oas.org/dil/esp/15%20-%20murillo2.CV.351-370.pdf>. (acceso: 03/04/2014).

<sup>217</sup> El Grupo de Contadora conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, fue creado en 1983 para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus países, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [http://portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL\\_ID=9374&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (acceso: 03/04/2014).

En 2011 el Estado promulgó la Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas (LORA)<sup>218</sup> en cuyo texto se recogen los principios y bases de protección mínima, establecidas por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.<sup>219</sup> En su contenido normativo la LORA establece los mecanismos estatales para dar cumplimiento a las normas de protección, en razón de lo cual, creó la instancia administrativa competente para decidir las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado denominada “Comisión Nacional para los Refugiados”. Asimismo esta ley recogió en su art. 5 la definición de refugiado del Protocolo de 1967:

El Estado venezolano considerará como refugiado (a) toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual.<sup>220</sup>

Venezuela es uno de los países de la región que más solicitantes de refugiado recibe, sobre todo de personas de nacionalidad colombiana, que huyen del conflicto interno de su país. De acuerdo al informe “Un año de crisis: tendencias globales 2011”, realizado por ACNUR:

La región de las Américas acogió al menor porcentaje de refugiados (8%) en todo el mundo, siendo los colombianos (392.600) el grupo más representativo. Esta cifra incluye a 282.300 colombianos en situación similar a los refugiados en Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Panamá.<sup>221</sup>

Las cifras evidencian la alta incidencia de refugiados colombianos en Venezuela, los que representan un 95%, por ser este un país fronterizo con Colombia, pero el alto número de personas que llegan a este país en búsqueda de protección, contrasta con el bajo reconocimiento de solicitudes de refugio, lo que refleja la falta de armonización en su legislación nacional con los instrumentos internacionales que garantizan los derechos humanos de los refugiados, vacío que va de la mano con la ausencia de mecanismos

---

<sup>218</sup>La Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas fue promulgada el 3 de octubre de 2011 publicada en la Gaceta Oficial N° 37.296

<sup>219</sup>Bárbara Nava. Derechos Humanos de los Refugiados Situación Actual en Venezuela. Caracas: UCAB, 2008, p. 3.

<sup>220</sup>Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas (2011). Artículo 5.

<sup>221</sup> ACNUR. Un año de crisis. Tendencias globales 2011. Ginebra: 2012, p.11. [http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales\\_2011\\_spa\\_20120619151451.pdf](http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales_2011_spa_20120619151451.pdf) (01/04/2014).

efectivos para su reconocimiento. Son cerca de 200.000 personas con necesidad de protección internacional las que han ingresado al país en los últimos, de las cuales han sido reconocidas únicamente 3.644 como refugiados<sup>222</sup>, el resto permanecen actualmente en el territorio venezolano en situación irregular o ilegal,.

### 2.2.2 Panamá

Este país es parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, instrumentos que fueron incorporado a la Ley No. 5 el 26 de octubre de 1977.

En el año 1998 fue promulgado el Decreto Ejecutivo No. 23<sup>223</sup>, en cuyo artículo 5 reconoce únicamente la definición de la Convención de 1951, incluyendo dentro de los motivos al género:

Toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de raza, *género*, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país.[el énfasis es mío].<sup>224</sup>

Por ser un país limítrofe con Colombia, este territorio también se ha vuelto un destino al que concurre un importante número de personas con necesidad de protección internacional sobre todo de refugiados de esta nacionalidad. Hasta finales del año 2012 Panamá reconoció el estatuto de refugiado a 2.429 personas, y otras 15.000 se encontraban en situación similar al refugio de acuerdo a estadísticas del ACNUR.<sup>225</sup>

El último diagnóstico participativo realizado por ACNUR en Panamá, explica que esta población ésta conformada por personas bajo el estatuto de protección temporal

---

<sup>222</sup>Estadísticas del ACNUR. [www.acnur.org/t3/recursos/tablas/](http://www.acnur.org/t3/recursos/tablas/)(acceso:03/04/2014).

<sup>223</sup>Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 del octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.

<sup>224</sup>Decreto Ejecutivo No. 23 (1977). Artículo 5.1.

<sup>225</sup>ACNUR. Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014).

humanitaria y comunidades receptoras<sup>226</sup>, situación que genera un enorme problema para las personas con necesidad de protección internacional, ya que quienes tienen este status no cuentan con el reconocimiento legal de su condición como refugiados, lo que implica que no pueden acceder a sus derechos básicos. Dentro del citado documento del ACNUR, se dieron recomendaciones, entre las que se encuentra la necesidad de una reforma legal para adecuar las normas aplicables al procedimiento de refugio con los estándares internacionales:

El reporte preliminar del grupo de trabajo del Examen Periódico Universal a Panamá, en la sección de recomendaciones que deben ser revisadas por el país [...], establece en su punto 70.21: Adoptar una legislación doméstica sobre refugiados, que se encuentre en concordancia con los estándares internacionales sobre esta materia, proporcionando un debido proceso y asistencia legal a los refugiados. (Traducción no oficial).[parénesis en el original]<sup>227</sup>

El Decreto N° 23 de Panamá establece que para ser considerado refugiado debe existir persecución individualizada sobre la persona del solicitante, requisito que deja por fuera a quienes puedan considerarse refugiados bajo la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados y, además, que la persecución sea protagonizada por las autoridades del Estado. Más importante aún, es que este requisito resulta inconsistente con el texto mismo de la Convención de 1951, que no establece tal limitación respecto del temor fundado ni del agente de persecución. La definición de refugiado en el artículo 1A de la Convención de 1951 no exige que la víctima haya sufrido persecución, sino que igualmente contempla a aquellas personas que: “desean evitar una situación que entraña un riesgo de persecución”.<sup>228</sup>

Asimismo, en relación con la autoría de la persecución, actual o potencial, se ha dispuesto que: “el comportamiento vejatorio o gravemente discriminatorio observado por ciertos

---

<sup>226</sup>El (PTH), consiste en un estatus jurídico de protección limitado, denominado Estatuto de Protección Temporal Humanitaria, numerosos solicitantes de refugio acceden a este status que no reconoce su calidad de refugiados, y el grave problema se da cuando en la mayoría de los casos transcurren años antes de que sea resuelta su situación, limitando el acceso a sus derechos fundamentales. Otro de los elementos más graves de dicho estatuto es la restricción a la libertad de movimiento que obliga a las personas PTH a permanecer en la comunidad de acogida en la que fueron censados. Si las personas desean movilizarse deben solicitar un permiso justificado. ACNUR. Ser un Refugiado en Panamá. Diagnóstico participativo 2010. Panamá, 2011 P.18 P.11.

<sup>227</sup>ACNUR. Ser un Refugiado en Panamá. Diagnóstico participativo 2010. Panamá, 2011 P.18.

<sup>228</sup>Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párr. 45. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1> (acceso: 05/07/2014)

sectores de la población local puede equipararse a la persecución si es deliberadamente tolerado por las autoridades o si éstas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo”.<sup>229</sup>

En conclusión Panamá ha adoptado un mecanismo de protección subsidiario para la población refugiada en su territorio, que no se ajusta a los estándares internacionales de los instrumentos de derechos humanos de los que es parte, y que en consecuencia deja a miles de personas sin el reconocimiento de refugiado, lo que implica enormes dificultades a la hora de acceder a sus derechos básicos.

### 2.2.3 Costa Rica

Según cifras del ACNUR hasta finales del 2012, Costa Rica había reconocido a 12.629 refugiados, constituyendo el segundo país que más refugiados reconocidos alberga en América Latina después de Ecuador.<sup>230</sup> La población refugiada está conformada de la siguiente manera:

la mayoría de nacionalidad colombiana, pero un número cada vez mayor de solicitantes de asilo es originario de los países centroamericanos que huyen de la violencia relacionada con las pandillas, aunque la mayoría de las 12.700 personas que han sido reconocidas como refugiadas desde el 2000, proviene de Colombia. Otros países de origen son Cuba y Venezuela, aunque hay refugiados de 40 nacionalidades distintas. La población refugiada reside principalmente en zonas urbanas y la mayoría de ella está en una "situación prolongada" (tiene más de 10 años de haber llegado al país). [Paréntesis en el original]<sup>231</sup>

A pesar de que Costa Rica no ha incluido en su legislación interna la definición de refugiado de Cartagena, la aplica de facto, al respecto se ha señalado: “No obstante su carácter de instrumento regional no vinculante, la jurisprudencia constitucional de países como Colombia y Costa Rica ha establecido que los instrumentos no vinculantes de

---

<sup>229</sup>Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párr. 45. Citado en San Juan César. “Análisis de la evolución jurídica regional en materia de asilo y protección de los refugiados”. El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2004, p. 70.

<sup>230</sup>Juan Carlos Murillo González. “El Derecho de Asilo y la Protección de Refugiados en el Continente Americano: Contribuciones y Desarrollos regionales.” *La Protección de Refugiados en el Continente Americano*, p. 357. <http://www.oas.org/dil/esp/15%20-%20murillo2.CV.351-370.pdf>. (acceso: 03/04/2014).

<sup>231</sup>ACNUR. El ACNUR en el sur de Suramérica- Costa Rica. <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/costa-rica/> (acceso: 05/07/2014).

derechos humanos, tales como Declaraciones adoptadas por expertos, se incorporan al bloque de constitucionalidad.<sup>232</sup> La definición ha sido incorporada en las legislaciones nacionales en la mayoría de los países de la región, como vimos antes; y ha sido aplicada en la práctica por otros países, tanto para casos individuales como en contextos de afluencias masivas: “este fue el caso de Costa Rica en la caso de las afluencias masivas de la década de los años ochenta”.<sup>233</sup>

La breve revisión de la incorporación de los instrumentos internacionales de refugio a las legislaciones nacionales de los países de América Latina, propiamente de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, revela la voluntad y el compromiso adquirido por parte de la mayoría de los países de la región en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas en situación de refugio. Es posible identificar Estados como Brasil, que ha reconocido la definición ampliada de Cartagena, y que actualmente es uno de los países de la región que más refugiados acoge.<sup>234</sup> De otro lado se destaca el caso de Costa Rica, país que luego de Ecuador acoge a la mayor cantidad de refugiados en Latinoamérica, y que pesar de no haber incorporado la definición ampliada de Cartagena a su legislación interna, la aplica de hecho en la protección a las personas con necesidad de protección que llegan a su territorio, lo que ha posibilitado el reconocimiento de miles de refugiados desde la década de los 80.

Es indudable que la tendencia regional ha apuntado al desarrollo de regímenes de protección más completos, que han venido actualizándose conforme los principios y avances del sistema internacional de los refugiados, lo que se corrobora en prácticas como la incorporación de la definición de Cartagena que se incluyó: “sin excepción en todas las nuevas normativas sobre refugiados adoptadas en los últimos 5 años en Latinoamérica.”<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup>Juan Carlos Murillo González. “El Derecho de Asilo y la Protección de Refugiados en el Continente Americano: Contribuciones y Desarrollos regionales.” *La Protección de Refugiados en el Continente Americano*, p. 427. <http://www.oas.org/dil/esp/15%20-%20murillo2.CV.351-370.pdf>. (acceso: 03/04/2014).

<sup>233</sup>Ibíd.

<sup>234</sup>Hasta el año 2012 Brasil había reconocido a 4715 personas con el status de refugiado. Estadísticas del ACNUR. [www.acnur.org/t3/recursos/tablas/](http://www.acnur.org/t3/recursos/tablas/)(acceso:03/04/2014).

<sup>235</sup>Juan Carlos Murillo González. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano.” *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p.55.

Ahora, se debe tener presente, como manifiesta Volker Türk: “Que en la realidad haya voluntad y medios para cumplir con la ley, no podría asegurar su aplicación[...] los avances jurídicos a veces no tienen traducción práctica, sin embargo, servirían al menos para pedir cuentas al estado que incumple su propia ley.”<sup>236</sup> Al respecto, aun cuando en la práctica no se apliquen de manera adecuada los instrumentos de derechos humanos, su incorporación en la legislación interna de los países, es un paso significativo en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos, que conlleva al cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados.

Cartagena no es un tratado, sin embargo, ha cobrado fuerza en América Latina, incluso fuera de la región centroamericana, mediante la práctica de los Estados; Ahora se considera que esta Declaración constituye un ejemplo de formación espontánea por oposición a formal u orgánica del Derecho Internacional, y por su desarrollo y aplicación va instituyéndose en costumbre regional latinoamericana y del Caribe.<sup>237</sup> La mayoría de los países, inclusive varios que no participaron del proceso original de su formulación: “pasaron a aplicar sus principios, ciertos países han incorporado la definición ampliada de Cartagena en su legislación interna sobre refugiados. La contribución de Cartagena ha sido, además, expresamente reconocida por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la organización de Estados Americanos (OEA).”<sup>238</sup>

En conclusión: “son precisamente las legítimas preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional, en un contexto donde se dan distintos esfuerzos de paz, y ante la necesidad de brindar protección a un creciente número de refugiados con nuevos perfiles, las razones que propician la concertación en la adopción de la Declaración de Cartagena

---

<sup>236</sup>Türk, Volker, “Comentarios introductorios”. Encuentro Internacional sobre *Protección de Refugiados, Apatridia y Movimientos Migratorios Mixtos en las Américas: Lanzamiento de las Conmemoraciones del ACNUR en las Américas*. Brasilia, 2010, p.1 y p. 3. Citado en Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas, p. 3.

<sup>237</sup>Gros Espiell, Héctor, La Declaración de Cartagena como fuente de Derecho Internacional de los refugiados en América Latina, en Memoria del coloquio internacional Diez Años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, San José, Costa Rica, 1995, p. 467. Citado en Francisco Galindo Vélez. “*Introducción resumen del derecho de los refugiados*” Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. México, p.43.

<sup>238</sup> Antonio Augusto Cancado Trindale. “Discurso Inaugural del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr., Antonio Augusto Cancado Trindale. *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.23.

sobre Refugiados de 1984.”<sup>239</sup> Su valor e importancia radica en la aplicación que ha tenido desde su creación a cientos de casos individuales y de afluencias masivas en la región, permitiendo que miles de personas hayan sido reconocidas como refugiadas y por ende protegidas por sus países de acogida.

---

<sup>239</sup>Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10.artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10.artigo_murillo.htm). (20/04/2014).

### **CAPÍTULO 3: APLICABILIDAD DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA EN ECUADOR**

Las necesidades de protección llevaron a la superación de la definición de refugiado de la Convención de 1951 y del Estatuto de 1967. La Declaración de Cartagena nace como un instrumento que busca complementar la protección de los instrumentos universales de refugio; entre sus aportes más importantes, está la definición ampliada de refugiado que extendió la protección a víctimas de: violaciones masivas de derechos humanos, violencia generalizada, conflictos internos y violaciones masivas de derechos humanos.<sup>240</sup>

El presente capítulo tiene como objetivo demostrar que a pesar de que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, haya sido omitida en el Decreto 1182 “Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador”, es la que debería ser aplicada en el Ecuador bajo los preceptos de la Constitución de 2008; ya que entre otras razones que serán analizadas a continuación, garantiza de manera más efectiva la vigencia de los derechos de los refugiados y es la definición más acotada al contexto actual de refugio en la región.

#### **3.1 Importancia histórica**

Para poder entender el valor y la trascendencia de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, es preciso revisar los antecedentes históricos que motivaron su creación. Hacia inicios de la década de los 80, la tradición latinoamericana de asilo fue puesta a prueba, debido al estallido de violencia a lo largo de la región centroamericana que forzó a centenares de miles de personas a abandonar sus hogares.<sup>241</sup> Las crisis políticas

---

<sup>240</sup>Sobre esta evolución, E. Arboleda. “Refugee Definition in Africa and Latin America: The lessons of Pragmatism”. *3 International Journal of Refugee Law* (1991), pp.189, 204-205 y 193-196. Citado en Antonio Augusto Cancado Trindale. “Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias.” *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.89.

<sup>241</sup>Durante la década de los ochenta, más de dos millones de personas fueron desarraigadas a causa de las encarnizadas guerras civiles que se libraron en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Las personas

internas suscitadas y los conflictos internacionales entre algunos países, crearon una situación de violencia generalizada que desató una crisis regional, causal directa de un enorme incremento de refugiados y desplazados en el continente centroamericano y países aledaños; situación que planteó un serio problema para la consecución de la estabilidad económica y social, así como de la paz política de la región. La enorme cantidad de personas desplazadas forzosamente, unida a un deterioro de la economía de acogida, fruto de la violencia generalizada, planteaban a dichos países serias dificultades que se traducían en: “el incremento de la carga financiera, el empeoramiento de la alimentación, el deterioro de la situación médico-sanitaria y el surgimiento de problemas sociales, laborales y étnicos.”<sup>242</sup>

En tal situación los tratados interamericanos de asilo que hasta ese momento se habían expedido en la región,<sup>243</sup> no previeron un desplazamiento sin precedente; el sistema regional de asilo se había instituido para beneficiar a los individuos: “cuya sobrevivencia no estaba en juego y cuyos gastos en la comunidad de acogida fueran respaldados fácilmente. Aún la definición extendida y más precisa de la Convención de 1951 y del

más directamente afectadas por estos conflictos provenían principalmente de comunidades rurales pobres. Toda Centroamérica se vio afectada por estos movimientos de refugiados, que además de derivar

del conflicto regional, contribuían a él. Además de los tres países arrasados por la guerra; Belice,

Costa Rica, Honduras, México y EEUU se vieron involucrados en el problema de los refugiados al

acoger a un número importante de ellos, entre solicitantes de asilo y emigrantes. ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo 1995: En busca de soluciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1995,

Pág. 50. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. *La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004*. San José: Editorama, 2005, p.81.

<sup>242</sup>Vitelio Mejía Ortiz. “Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados.” *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.201.

<sup>243</sup>El 23 de enero de 1889, con ocasión del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional

Privado, celebrado en Montevideo, fue suscrito el más antiguo instrumento convencional bajo el

título de “Tratado de derecho penal internacional”, al que siguieron la Convención sobre Asilo (la Habana 1928), la Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933), el Tratado sobre Asilo y Refugio Político (Montevideo 1939), la convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial (ambas de Caracas, 1954). Leonardo Franco, Jaime Esponda y César San Juan. Investigación: “El Asilo y la protección de los Refugiados en América Latina”. Acerca de la confusión terminológica “asilo-refugio”. Elaborado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 175.

Protocolo de 1967, era muy rígida para definir, en forma adecuada, el tipo de desplazados externos originado por el éxodo masivo centroamericano.”<sup>244</sup>

Así fue como las consecuencias del conflicto en Centroamérica de los años 80, se convirtieron en una preocupación para la comunidad internacional: “sobre todo al advertirse la dificultad de encontrar soluciones a mediano y largo término. Este fue el panorama que enfrentó el Coloquio de Cartagena de Indias reunido en esa histórica ciudad en noviembre de 1984.”<sup>245</sup> Su propósito era encontrar fórmulas que brindaran protección internacional a las miles de personas afectadas por la situación que al momento asechaba la región, con miras a adaptar el sistema universal de protección de refugiados a la realidad propia de la región:

Las crisis, que a su vez generan desplazamientos de poblaciones que buscan seguridad y protección pueden presentarse en cualquier momento y lugar y por causas de muy distinta naturaleza. Por ello resulta indispensable contar con los mecanismos adecuados que permitan a los gobiernos afectados y a las instituciones concernidas aliviar, en la medida de lo posible, la desgracia y el sufrimiento de las personas que huyen de sus países por verse atrapadas en medio de los conflictos o por ser objeto de persecución.[...]Fue sin duda la intención de buscar tales mecanismos, la que motivó [...], la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. La situación imperante en aquel entonces en América Central requería del aporte de los expertos convocados para la búsqueda de las soluciones regionales más adecuadas. La Declaración de Cartagena contribuyó efectivamente y de manera muy importante a superar la crisis de los refugiados centroamericanos de los años 80 y es, hoy en día, una referencia obligada a nivel continental en materia de Derecho de los Refugiados.<sup>246</sup>

Existen dos puntos esenciales en los que la Declaración de Cartagena encontró sus raíces:

1) Una larga historia mundial y regional de protección de refugiados y de utilización del asilo como herramienta práctica (el uso de la vieja noción del asilo concebida como protección de Estado a favor de los perseguidos políticos, tanto en sus vertientes mundial como latinoamericana);

---

<sup>244</sup>Eduardo Arboleda. “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa” *Derecho Internacional de los Refugiados*. Sandra Namihás(coord.) Perú: Fondo Editorial, 2001, p. 84.

<sup>245</sup>Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005, p.81.

<sup>246</sup>Antonio Augusto CancadoTrindale. “El amplio alcance de la protección de los refugiados y desplazados al final del siglo XX”.*10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.17.

2) En la búsqueda de la convergencia del Derecho Internacional de Refugiados con el Derecho Internacional Humanitario y, de éstos, con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; en la metodología informal de búsqueda del consenso promovida exitosamente por el ACNUR en la región y contando con la participación de gobiernos, organismos regionales y mundiales, académicos y la sociedad civil, de América Latina para promover el desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados.<sup>247</sup>

### 3.2 Importancia jurídica

La iniciativa de formular la Declaración de Cartagena, representó un gran desafío jurídico, ya que buscaba: “proporcionar orientaciones en materia de principios y criterios de derecho para hacer frente a esta colosal crisis de refugiados, con fronteras abiertas, y sobre la base de principios de derecho de refugiados anclados en los derechos humanos.”<sup>248</sup> El Presidente de Colombia Belisario Betancurt, en el acto de apertura del Coloquio en 1984 dijo al respecto:

El Coloquio de Cartagena debe significar una toma de conciencia universal sobre los refugiados en América Central, que permita apoyar los esfuerzos que vienen haciéndose y, en particular, a los países que están recibéndolos, así como a los países del área que los originan. Aspiramos a que esta reunión contribuya, en su campo concreto de acción, con un examen teórico y práctico, al encuentro de soluciones, centradas en la consecución de la paz en todas sus dimensiones, en el abandono de la violencia, en el trabajo común para un desarrollo con equidad y en libertad.<sup>249</sup>

En adelante la Declaración de Cartagena y su desarrollo posterior significó:

El punto crucial de incorporación del derecho internacional de refugiados en América Latina y, como señaló el documento “Principios y criterios para la

---

<sup>247</sup> Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005, p.83.

<sup>248</sup> Id. p.84.

<sup>249</sup> Belisario Betancurt. “Discurso del Presidente de la República de Colombia”, en Coloquio sobre La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Memorias del Coloquio en Cartagena de Indias, noviembre de 1984, editado por ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 1986, Pág. 33. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005, p.84.

protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”, revitalizó la tradición latinoamericana de asilo. En consecuencia, el asilo dejó de ser percibido como un privilegiado beneficio de políticos para ampliar sus horizontes a favor de todas las personas que en efecto lo necesitaran sin consideración a su condición social o económica.[comillas en el original]<sup>250</sup>

La definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena: “gracias a su valor jurídico propio, contempla dos factores: la situación objetiva existente- comprobada mediante la información de país de origen- y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados.”<sup>251</sup> Esta definición requiere que el Estado que reciba a una persona o grupo de personas analice que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en la definición. Cada uno de los procesos tiene como método de control los estándares establecidos en la práctica internacional, con una perspectiva *pro homine*, para que las normas mejoren la condición del individuo.<sup>252</sup>

El autor Eduardo Arboleda ha referido que la definición ampliada de la Declaración de Cartagena:

lejos de introducir todos los casos de refugio en un solo método de asignación de una condición legal migratoria, es un medio para resolver de manera pragmática los problemas de los países latinoamericanos, en donde los procesos de reconocimiento del status de refugiado, no son judiciales, sino que responden a procesos administrativos, limitados por tiempo y recursos.<sup>253</sup>

Es importante recordar que la Declaración de Cartagena no se limita a la definición ampliada de refugiado. Sino que incluye normas y principios universales de protección fundamental de refugiados, como el principio de no devolución (non refoulement):“incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras, y constata su carácter

---

<sup>250</sup>Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005, p.84.

<sup>251</sup>Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina. Ciudad de Guatemala, 29-31 de mayo de 1989.,parr.26

<sup>252</sup>Eduardo Arboleda.”La Declaración de Cartagena de 1984 y sus Semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, Una perspectiva Comparativa”, en ACNUR, Derecho Internacional de Refugiados, Lima, Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 87-88.

<sup>253</sup>Ibíd..

de principio *juscogens* o derecho imperativo.”<sup>254</sup> Igualmente ratifica: “la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de concesión de asilo. [...] reconoce que la reunificación familiar es un principio fundamental en materia de refugiados, y solicita a las Organizaciones No Gubernamentales internacionales y nacionales, a que prosigan su labor con refugiados, coordinándose con el ACNUR y el país de asilo.”<sup>255</sup>

Uno de los objetivos del Coloquio de Cartagena era establecer un marco mínimo para el tratamiento de los refugiados. Esta intención se recoge en el texto de la Declaración cuando establece: “propiciar que los países de la región establezcan un régimen mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR”<sup>256</sup> La Declaración, en su conjunto, constituye ese régimen mínimo para la protección de los refugiados y es importante anotar que reconoce que para la debida protección de los refugiados hay que recurrir a las normas de los Derechos Humanos.”<sup>257</sup>

El ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actual juez de la Corte Internacional de Justicia, el Dr. Antonio Augusto Cancado Trindade, ha resumido los principales aportes de la Declaración de Cartagena en cinco puntos: primero, la Declaración llenó un vacío al ampliar la definición de refugiado de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 y extender las causales a: “violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público”<sup>258</sup>; segundo, “fomentó la acción dentro de los Estados, al dedicar atención a la situación vulnerable de los desplazados

---

<sup>254</sup>Francisco Galindo Vélez.”Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999.” *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 tomo III*. México: ACNUR, 2002, p.27.

<sup>255</sup>Ibíd.

<sup>256</sup>Octava conclusión. Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", Cartagena, Colombia, 1984.

<sup>257</sup>Francisco Galindo Vélez.”Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999.” *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 tomo III*. México: ACNUR, 2002, p.27.

<sup>258</sup>Declaración de Cartagena (1984). Parte III, párrafo 3.

dentro de su propio país”<sup>259</sup>; tercero, reiteró la importancia del principio de no devolución, incluyendo la prohibición del rechazo en fronteras, como piedra angular de la protección internacional de los refugiados y norma perentoria del derecho internacional<sup>260</sup>; cuatro, señaló la necesidad de que los Estados sigan desarrollando las normas mínimas consagradas en los instrumentos básicos de protección como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y quinto, enmarcó la temática de los refugiados, desplazados y repatriados en el contexto más amplio de la observancia de los derechos humanos y de la construcción de la paz en la región. De este modo la protección se extendió a un número considerablemente mayor de personas, hasta entonces desamparadas.<sup>261</sup>

La Declaración de Cartagena es: “fruto de un momento histórico, en el que las necesidades urgentes generadas por una crisis concreta de grandes proporciones; en la medida en que esta crisis se fue superando, gracias en parte a aquella Declaración, su legado pasó a proyectarse a otras regiones y subregiones del continente.”<sup>262</sup> Esta Declaración: “no se concibió en sus inicios como un instrumento de obligatoriedad jurídica, sino más bien como un documento académico, que recogía las aspiraciones en materia de refugiados de sus autores. Respecto a la definición de refugiado, establecía que el concepto debía ser ampliado y que bien podían los Estados acoger o no la definición ampliada.”<sup>263</sup> Sin embargo debido a la aceptación y aplicación por parte de los diversos Estados, la Declaración de Cartagena ha logrado a través de los años adquirir una fuerza de persuasión

---

<sup>259</sup> Antonio Augusto CancadoTrindale. “Discurso Inaugural del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr., Antonio Augusto CancadoTrindale. *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.22.

<sup>260</sup>Declaración de Cartagena (1984). Parte III, párrafo 5.

<sup>261</sup> Antonio Augusto CancadoTrindale. “Discurso Inaugural del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dr., Antonio Augusto CancadoTrindale. *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1ra ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995, p.22.

<sup>262</sup>Id. p.14.

<sup>263</sup>José H. FischeDe Andrade. “Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana.” *IIDH, ACNUR e. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001. P.94

importante: “Se ha argumentado que su fuerza persuasiva se ubica en que existía una opinión juris generalizada cuando fue formada.”<sup>264</sup>

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 en definitiva demostró cómo América Latina adaptó a su respectiva realidad el sistema universal de protección y asistencia a los refugiados.<sup>265</sup> Y en particular, su definición ampliada:

Constituye hoy, la piedra angular de los mecanismos de protección que se aplican en América Latina y es, sin duda, una contribución muy significativa de la región al Derecho Internacional. La mejor prueba de su eficacia y vigencia es que constantemente es retomada en foros internacionales; además que un gran número de países que han legislado la materia de protección de refugiados la han hecho suya.<sup>266</sup>

### **3.3 Argumentos contrarios a la aplicación de la definición ampliada de Cartagena en Ecuador.**

Es necesario iniciar definiendo el concepto de Declaración como instrumento de derecho internacional público, a efectos de precisar su naturaleza:

Los Estados pueden adoptar normas mediante una Declaración por la que reconozcan ciertos principios. Se trata generalmente de declaraciones adoptadas por el conjunto de los Estados en el marco de la Asamblea General de la ONU o de conferencias internacionales. Estas declaraciones tienen un valor moral y jurídico, pero no tienen un carácter obligatorio.<sup>267</sup>

El argumento central en contra de la aplicabilidad de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, se basa justamente en el hecho de que al ser una Declaración, es un instrumento internacional que no alcanza la calidad de un Tratado propiamente, lo que implica que no tiene siempre tienen la misma fuerza vinculante:

---

<sup>264</sup> H.Gros Espiell. *La Declaración de Cartagena como Fuente del Derecho Internacional de los Refugiados en América Latina, in memoria del Coloquio*. pp. 453-469. Citado en *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.p.94

<sup>265</sup> Francisco Galindo Vélez. “*Introducción resumen del derecho de los refugiados*” Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos. México, pp. 41-42.

<sup>266</sup> Katya M. Somohano Silva. “El derecho Internacional de los Refugiados: alcance y evolución. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/248/pr/pr4.pdf> (acceso: 02/04/2014)

<sup>267</sup> WhatConvention.Org. *Introducción al Derecho Internacional*. [http://www.whatconvention.org/es/intro\\_il](http://www.whatconvention.org/es/intro_il) (acceso:31/07/2014).

El término “declaración” se utiliza para designar distintos instrumentos internacionales. No obstante, las declaraciones no son siempre jurídicamente vinculantes. Este término se usa a menudo deliberadamente para indicar que las partes no desean establecer obligaciones vinculantes sino simplemente dan a conocer determinadas aspiraciones. [...].<sup>268</sup>

Consecuentemente, Cartagena es una Declaración y no un Tratado, razón por la cual el gobierno aduce que se trata de un instrumento internacional sin fuerza vinculante para el Ecuador, como lo ha expresado en varias ocasiones.

La expedición del Decreto 1182 ha sido cuestionada por grupos de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos y particulares, e incluso se han presentado varias demandas de inconstitucionalidad en contra de algunos de sus artículos, entre los que se incluye al art. 8 que plantea como única definición de refugiado la de la Convención de 1951, eliminando la definición ampliada de la Declaración Cartagena. En virtud de los cuestionamientos al Reglamento, el gobierno ha alegado una serie de argumentos, que se exponen a continuación, entre los que justifica la eliminación de la definición de Cartagena del Decreto 1182.

Varias autoridades y representantes del gobierno han justificado la no inclusión de la definición ampliada de refugiado de la Declaración Cartagena en el Decreto 1182, basados en el hecho de que su validez normativa no es vinculante<sup>269</sup>; en respuesta a una carta enviada por la organización Human Rights Watch, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana expresó:

Es falso que la Declaración de Cartagena sea una norma vinculante. Ésta fue adoptada para hacer frente al conflicto centroamericano en un contexto y época que difieren notablemente de la realidad actual. La Declaración de Cartagena fue elaborada en un foro académico y no por representantes de Estados, por lo que la adhesión a ella es voluntaria.

En efecto, la Declaración de Cartagena es un instrumento internacional que se concibió en el contexto de la crisis de los países de Centroamérica en la década de los 80, a partir del éxodo masivo de personas de estos países, por lo que sus preceptos tuvieron origen en la búsqueda de soluciones a la situación de los refugiados víctimas de esta crisis.

---

<sup>268</sup>Naciones Unidas. *Declaraciones y Convenciones que figuran en las Resoluciones de la Asamblea General*. <http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html> (acceso:31/07/2014).

<sup>269</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Pronunciamento de Human RightsWatch sobre el Refugio no corresponde a la verdad. 20/07/2013. <http://cancilleria.gob.ec/pronunciamento-de-human-rights-watch-sobre-el-refugio-en-ecuador-no-corresponde-a-la-verdad/>(acceso:05/05/08).

De otro lado, en una de las demandas de inconstitucionalidad de algunos de los artículos del Decreto 1182, interpuesta por la fundación Asylum Access Ecuador, entre los que se demanda la inconstitucionalidad del art. 8 por reconocer únicamente la definición de refugiado de la Convención de Ginebra y omitir la de la Declaración de Cartagena, la accionante argumenta que esta eliminación violenta los incisos 3 y 8 del artículo 11<sup>270</sup> de la Constitución. El Dr. Alexis Mera, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República en contestación a este respecto manifestó:

que la norma dispone por un lado sobre la directa e inmediata aplicación de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y demás instrumentos internacionales por parte de cualquier servidor público y por otro sobre la progresividad de los derechos. En ninguna parte de su contenido regula sobre la obligatoriedad de disponer en nuestro ordenamiento jurídico alguna definición o aplicación normativa textual de la Declaración de Cartagena u otro instrumento jurídico internacional.<sup>271</sup>

Advirtió en su respuesta además que el Reglamento (Decreto 1182) debe basarse fundamentalmente en la Convención de 1951, de ahí que su nombre responda a “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 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”, por ello la definición normada en el art. 8 del Reglamento prácticamente es una copia del número 2 de la letra A del artículo 1 de la Convención de Ginebra: “el no acoger una definición de otro Convenio o una simple Declaración no es materia de

---

<sup>270</sup>Art. 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento. [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la

jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

<sup>271</sup>Alegato de rechazo a la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos del Decreto 1182 por parte de la fundación Asylum Access Ecuador, en el Caso 0056-12-IN, Registro No. 4796. Corte Constitucional del Ecuador 07 de diciembre de 2013.

inconstitucionalidad porque no se está contraviniendo con ningún principio de la Constitución.”<sup>272</sup>

Por su parte, el Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, el señor Marcos Arteaga Valenzuela, en contestación a otra de las demandas por inconstitucionalidad al Decreto 1182, interpuesta por la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, aduce en lo respectivo a la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena que:

acusan que el art. 8 del Reglamento omite la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, de la cual el Ecuador es parte, cuando en realidad, si nos atenemos al texto de dicho artículo, nos daremos cuenta de que contiene una definición que, sin dejar de ser producto de la soberanía interna del Estado ecuatoriano, confiere un concepto universal, amplio, de carácter general y bajo ningún aspecto restrictivo, de tal manera que no se opone ni es excluyente a la contenida en la mentada Declaración, sino más bien complementaria.<sup>273</sup>

Agregando que además resulta obvio que el Ecuador siendo Estado Parte de dicho instrumento internacional, independientemente de su Reglamento interno, no puede ni va a dejar de aplicar lo estipulado expresamente en aquél.<sup>274</sup>

De la lectura de estos argumentos se deduce que la eliminación de la definición de refugiado de Cartagena, no es en sí misma considerada una acción que incurra en la inconstitucionalidad del artículo. Se ha dicho también, que independientemente del Reglamento interno (Decreto 1182) el Ecuador por ser Estado Parte de la Declaración de Cartagena, no puede ni va a dejar de aplicar lo estipulado en este instrumento. De esta forma se entiende que no se excluye la aplicación de la definición ampliada de refugiado de Cartagena.

Es necesario precisar que este ha sido un tema politizado y tiene además una incidencia en la economía interna del país, entre otras implicaciones sociales, por lo cual a continuación se expondrán a breves rasgos argumentos políticos, sociales y económicos, además de los jurídicos, que de una u otra manera incidieron en la expedición del Decreto 1182 y por ende en la eliminación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.

---

<sup>272</sup>Ibíd.

<sup>273</sup>Alegato de rechazo a la demanda de inconstitucionalidad del decreto 1182, en el Caso No. 0003-12-IA Registro No. 4762. Corte Constitucional del Ecuador 07 de noviembre de 2013, p.4.

<sup>274</sup>Ibíd.

El Ecuador es el país latinoamericano que alberga al mayor número de refugiados reconocidos con más de 56000, de los cuales el 98% son personas de nacionalidad colombiana. La asistencia a esta población demanda de aproximadamente unos 60 millones de dólares por año en acceso a salud, educación y subsidios, por lo que el gobierno ecuatoriano ha pedido a Colombia cooperación en reiteradas ocasiones.<sup>275</sup> Este requerimiento de ayuda económica por parte del Ecuador se ha extendido también a la comunidad internacional, debido al alto costo que implica la asistencia a la mayor población de refugiados de la región; el ex Ministro de Seguridad del Ecuador, Miguel Carvajal también se ha referido a los esfuerzos del país en este compromiso: “La nuestra es una política de brazos abiertos, solidaria, pero que implica gastos en salud, educación, energía. Calculamos que, por año, solo en lo que tiene que ver con refugiados, Ecuador invierte entre 39 y 50 millones de dólares.”<sup>276</sup>

La importante acogida de refugiados en el Ecuador demanda una cantidad significativa de recursos económicos; esfuerzo que el gobierno ha asumido casi en su totalidad, al destinarla mayor parte de los fondos para el propósito; al respecto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad ha manifestado que: “la cooperación internacional aporta USD 15`000.000,00 de dólares cada año”<sup>277</sup>, contribución que representa apenas el 25% del total de este rubro.<sup>278</sup> A finales del año 2010 se llevó a cabo en Quito una reunión entre el Presidente de la República Rafael Correa y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, en la que se reafirmó que “el Ecuador

---

<sup>275</sup> Diario El Comercio. Sábado 14/09/2013 [http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion\\_0\\_992900860.html](http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion_0_992900860.html). (acceso:02/04/2014)

<sup>276</sup>Declaraciones de Miguel Carvajal Ministro ecuatoriano de Seguridad Interna y Exterior. Ecuador pide ayuda internacional para atender el drama de 135.000 refugiados colombianos. <http://www.seguridad.gob.ec/ecuador-pide-ayuda-internacional-para-atender-el-drama-de-135-000-refugiados-colombianos/>(acceso: 02/04/2014).

<sup>277</sup>Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Pronunciamiento de Human RightsWatch sobre el refugio en Ecuador no corresponde a la verdad. 20-06-2013. <http://cancilleria.gob.ec/pronunciamiento-de-human-rights-watch-sobre-el-refugio-en-ecuador-no-corresponde-a-la-verdad/> (acceso: 29/04/2014)

<sup>278</sup>“Ecuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados”. Diario El Comercio. Jueves 17/05/2012. [http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion\\_0\\_992900860.html](http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion_0_992900860.html). (acceso:29/04/2014)

necesita colaboración de la comunidad internacional y la corresponsabilidad de Bogotá, para atender a los miles de refugiados colombianos que viven en el país”.<sup>279</sup>

Del mismo modo el ex canciller del Ecuador Ricardo Patiño manifestó en su momento que:

pidieron al Acnur apoyo económico para atender a los refugiados que hay en el país, porque, [...], la atención a este colectivo asciende a entre 20 y 40 millones de dólares en materias como la sanidad o la educación. Asimismo, resaltó que este monto es mayor, porque no tiene en cuenta el dinero destinado a la seguridad en la frontera. "No pedimos que se devuelvan los recursos a Ecuador, lo hacemos con el mayor agrado, pero sí que haya una corresponsabilidad internacional" resaltó. El canciller indicó que hay 53.000 refugiados en el país, de los que el 98% es de Colombia, mientras que hay 20.000 solicitudes de refugio.[Comillas en el original].<sup>280</sup>

La cuestión del alto presupuesto que el Estado destina cada año para los refugiados, es uno de los factores que dificulta el reconocimiento de más solicitantes. El gobierno demanda más apoyo de la comunidad internacional para cubrir la atención a esta población; se requiere de capital para garantizar a estas personas el acceso a servicios básicos, inversión en programas de integración e infraestructura básica, entre otras necesidades.<sup>281</sup>

Otra de las razones que el Estado alega para justificar la adopción de medidas restrictivas al proceso de reconocimiento de refugiado, es la percepción de inseguridad en el país a raíz del incremento de presencia de población extranjera. Las manifestaciones que asocian a la delincuencia con los refugiados se dan no solo por parte de grupos de la población civil, sino también a nivel de funcionarios y portavoces de las entidades del Estado. En 2011 el titular de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios del Ecuador hizo las siguientes

---

<sup>279</sup> “Acuerdo para mejorar la situación de los refugiados.” Diario El Universo. Martes 21/12/2012.<http://www.eluniverso.com/2010/12/21/1/1355/acuerdo-mejorar-situacion-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014)

<sup>280</sup> Guterres en Quito pide solidaridad con refugiados. <http://www.eluniverso.com/2010/12/20/1/1360/guterres-quito-pide-solidaridad-refugiados.html> (acceso: 10/06/2014).

<sup>281</sup> “Acuerdo para mejorar la situación de los refugiados.” Diario El Universo. Martes 21/12/2012.<http://www.eluniverso.com/2010/12/21/1/1355/acuerdo-mejorar-situacion-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014)

declaraciones a un diario: “en el Registro Ampliado hubo colombianos que pidieron el asilo e incurrieron en actividades delictivas.” Y aunque remarcó “que el índice delincencial de colombianos en el país es bajo, la infiltración de antisociales gracias al programa de Registro Ampliado es evidente”<sup>282</sup>. Afirmaciones como estas inciden en la opinión pública, trayendo como resultado el aumento de la discriminación a los refugiados por parte de la población ecuatoriana; y tienen además incidencia en las decisiones políticas a la hora de regular los temas de refugio, en consecuencia las medidas que se adoptan en pro de la seguridad es limitar el reconocimiento de más refugiados. “A pesar de que Ecuador ha sido desde siempre un país proveedor de asilo y refugio, cada vez son más las clausulas y decretos que niegan el refugio.”<sup>283</sup>

El Estado tiene la soberanía en el manejo de las medidas que procuren el bienestar de sus ciudadanos: “La seguridad es ciertamente un interés legítimo de los Estados. El Estado tiene derecho a protegerse y a adoptar políticas y medidas para la protección de su población, incluyendo a todos los habitantes bajo la jurisdicción de un Estado, ya se trate de nacionales o no nacionales.”<sup>284</sup> Por tal motivo el gobierno ha invocado razones de protección y prevención de inseguridad de sus ciudadanos a la hora de promulgar la nueva normativa en materia de refugio en el Ecuador.

Existen asimismo prejuicios y percepciones negativas hacia los refugiados. Al ver que aumenta la población extranjera: “las respuestas de la población no son siempre las adecuadas, muchos ecuatorianos tiene desconfianza y eso a menudo crea un reflejo negativo.”<sup>285</sup> Las percepciones negativas se dan:

En torno a la nacionalidad colombiana, género, orientación sexual, estatus de refugiado, pertenencia étnica y condición socioeconómica. Estas manifestaciones no solo están asociadas a los ciudadanos colombianos aunque es innegable que hay una especificidad en el fenómeno. Esto se explica por las prácticas

---

<sup>282</sup> “Delincuencia motiva depuración del plan de visa de refugiados”. *El Universo*. 26/06/2011. <http://www.eluniverso.com/2011/06/27/1/1355/delincuencia-motiva-depuracion-plan-visa-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014)

<sup>283</sup> Karla Bravo y Santiago Jijón. Del papel al terreno. *Revista Enfoque*. (2013), p.2.

<sup>284</sup> Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso/02/04/2014)

<sup>285</sup> Daniela Garzón y Jamil Revelo. Ecuador: “Un destino complejo”. *Revista Enfoque* (2013), p. 3.

discriminatorias relacionadas con el racismo, la xenofobia, la segregación socio-económica que cotidianamente se producen en las ciudades.<sup>286</sup>

Las reacciones de muchos ecuatorianos frente a la presencia de más extranjeros en el país, es que ha traído como consecuencia más inseguridad, el incremento de actos delictivos, narcotráfico, entre otros hechos negativos, en virtud de lo cual dan voz de su malestar a las autoridades y a los medios de comunicación, exigiendo un control más riguroso por parte del Estado, lo que obliga a que la autoridades acojan sus pedidos y actúen con criterios de preventivos y de seguridad estatal.

Luego de haber recogido algunas de las razones más relevantes que el gobierno ecuatoriano ha invocado para justificar la omisión de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena; será posible analizar estas razones a continuación, con el objeto de establecer si a pesar de haber sido omitida la definición de refugiado de Cartagena en la normativa que regula actualmente el derecho de refugio en el Ecuador, debe ser aplicada en el proceso de concesión del estatuto de refugio.

### **3.4 Argumentos a favor de la aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en Ecuador.**

El autor Florentín Menéndez, ha referido respecto a la interpretación y aplicación de las declaraciones lo siguiente:

Aunque en estricto sentido las declaraciones y resoluciones internacionales no tienen carácter jurídicamente vinculante, en materia de derechos humanos dichos instrumentos deben ser interpretados y aplicados en consonancia con los instrumentos convencionales de carácter general y particular, e incluso con las normas de derecho interno. De tal manera, *los instrumentos declarativos y resolutivos sobre derechos humanos sí producen efectos vinculantes para los Estados*, ya que éstos están obligados a cumplir de buena fe los compromisos adquiridos en el seno de las organizaciones internacionales, atendiendo el objeto y fin de los tratados vigentes.[las cursivas con más]<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> Colectivo Migración y Refugio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Refugiados Urbanos en Ecuador Estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil. Quito: Mantis Comunicación, 2011. PP 21-23.

<sup>287</sup> Florentín Menéndez. *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia*. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_33254-1522-4-30.pdf?130109170856](http://www.kas.de/wf/doc/kas_33254-1522-4-30.pdf?130109170856) (31/07/2014).

De otro lado, Menéndez destaca la incorporación del contenido de las Declaraciones a la Constitución de algunos países, hecho que confirma la validez jurídica de estos instrumentos:

El contenido de las declaraciones y resoluciones internacionales ha sido ya incorporado y desarrollado por normas de derecho constitucional comparado y de diferentes legislaciones nacionales, lo cual reafirma la validez jurídica de los principios y normas de las declaraciones y resoluciones internacionales sobre derechos humanos.<sup>288</sup>

Asimismo, se ha sostenido que las declaraciones deben ser aplicadas en conjunto con los demás instrumentos internacionales de derechos humanos en armonía con el derecho interno de los Estados:

Los tratados, las declaraciones y resoluciones internacionales sobre derechos humanos constituyen la plataforma normativa mínima que los Estados deben cumplir y respetar, interpretando y aplicando de conjunto sus principios y disposiciones en consonancia con el derecho interno, especialmente constitucional, de tal forma que en cada caso concreto se aplique la norma más favorable al individuo.<sup>289</sup>

En definitiva, cabe destacar que algunas de las Declaraciones a pesar de ser instrumentos internacionales que en principio no se conciben con la idea de que sean vinculantes, pueden en un momento posterior adquirir fuerza vinculante, pero más importante para nuestro caso, es que en derecho internacional público también procede el reconocimiento como norma consuetudinaria únicamente de preceptos o principios contenidos en las Declaraciones. Como veremos más adelante, la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, por su importancia práctica y jurídica en la región, ha venido adquiriendo con el tiempo fuerza vinculante para los Estados de Latinoamérica y por tanto para el Ecuador. Por otra parte, la Presidencia de la República en la contestación a la demanda de inconstitucionalidad que se hizo en contra del art. 8 del Decreto 1182, aludió que el art. 11 de la Constitución: “En ninguna parte de su contenido regula sobre la obligatoriedad de disponer en nuestro ordenamiento jurídico alguna definición o aplicación normativa textual de la Declaración de Cartagena u otro instrumento jurídico internacional.”<sup>290</sup> Sin embargo

---

<sup>288</sup>Ibíd.

<sup>289</sup>Ibíd.

<sup>290</sup>Corte Constitucional del Ecuador. Contestación a la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos del Decreto 1182 por parte de la fundación Asylum Access Ecuador, en el Caso 0056-12-IN, Registro No. 4796. 07 de diciembre de 2013.

conforme lo que establece textualmente el mismo artículo en su inciso 3: “Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.”, se obtiene que la propia Constitución deja en claro la no exigencia de ningún tipo de condiciones ni requisitos para el pleno ejercicio de los derechos. Además el art. 416 inciso 7 reitera el interés del Estado por el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes de acuerdo a las disposiciones de los instrumentos internacionales cuando establece que el Ecuador: “exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.”

Por su parte, la Procuraduría General del Estado, ante la petición de declarar la inconstitucionalidad del art. 8 del Decreto 1182, por omitir la definición de refugiado de Cartagena, ha hecho el reconocimiento de Ecuador como Estado Parte de la Declaración de Cartagena, afirmando además que la definición de Ginebra es complementaria de la de Cartagena y que en tal virtud no es excluyente<sup>291</sup>, en consecuencia, se puede deducir de este criterio que la mencionada definición es aplicable en nuestro sistema..

En la política en materia de Refugio de 2008 formulada por el Estado ecuatoriano se precisó como uno de los principales objetivos: “armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema”, política dentro de la cual se establecía el programa de “Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de las personas refugiadas en el Ecuador”<sup>292</sup> el cual, expresamente considera como pilares del sistema de protección a las personas refugiadas en el Ecuador, bajo la protección de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena de 1984.<sup>293</sup>

La definición de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido reconocida, incorporada y aplicada por el Ecuador desde el año 1987 hasta el 2012, y fue justamente bajo sus

---

<sup>291</sup> Alegato de rechazo a la demanda de inconstitucionalidad del decreto 1182, en el Caso No. 0003-12-IA Registro No. 4762. Corte Constitucional del Ecuador 07 de noviembre de 2013, p.4.

<sup>292</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Política del Ecuador en materia de refugio. Quito, 2008, p. 44. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7022.pdf?view=1> (acceso:24/07/2014).

<sup>293</sup> *Ibíd.*

criterios de protección que fue posible el reconocimiento de más de 25.000 colombianos, solo en el proceso del Registro Ampliado, de hecho la mayoría de refugiados en el Ecuador han sido reconocidos gracias a la aplicación de la ésta definición. Por esta razón ha significado un enorme aporte para la protección efectiva de las personas con necesidad de protección nacional que han llegado al país; de manera que su incorporación a la legislación nacional por parte del Estado ecuatoriano, durante más de dos décadas, demuestra su afirmación como instrumento vinculante en la aplicación del derecho de refugio para el Ecuador.<sup>294</sup>

En esta sección se abordarán además algunas razones desde la perspectiva política y social, que esta vez, apoyan la tesis de la aplicabilidad de la definición de refugiado de Cartagena, puesto que rebaten algunos de los argumentos en este ámbito que motivaron la expedición del Decreto 1182, medida que conllevó a la eliminación de la definición en cuestión.

El Ecuador es el país en la región que más refugiados ha reconocido en los últimos años; sin embargo, no deja de ser una realidad también, que ha sido una sociedad generadora de un número importante de migrantes en la última década; hecho que muchas veces se ha dejado de lado al momento de evaluar la situación de los extranjeros que llegan al país. De acuerdo a una investigación realizada por el Doctor en Antropología Social, Jackes Ramírez:

El aumento de los migrantes en nuestro país, contrario a los que se cree, ha traído ciertos beneficios. “De la década 2000-2009, vemos que hay muchos más ecuatorianos que salieron que extranjeros que entraron...En otras palabras, la fuerza laboral de la población ecuatoriana, la mayoría económicamente activa, que ha migrado los últimos años ha sido compensada, en parte, con la mano de obra de la población extranjera que ha llegado a nuestro territorio.”[Comillas en el original]<sup>295</sup>

En 2012 el ACNUR organizó un taller para tratar algunos temas relacionados con los refugiados, en el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que apenas el 25% del gasto anual que representa para el Estado la asistencia a los refugiados reconocidos, es cubierto por la cooperación internacional. Colombia aportó ese mismo año por primera

---

<sup>294</sup>Johanna Roldán León. “El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto pionero en la protección internacional de refugiados en la región.” *La Protección Internacional de Refugiados en las Américas*. Quito: Mantis comunicación, 2011, p. 78.

<sup>295</sup>Daniela Garzón y Jamil Revelo. Ecuador: un destino complejo. *Revista Enfoque*. (2013), p.3.

vez, 500.000 dólares para atender a sus compatriotas refugiados en Ecuador.<sup>296</sup> En la misma ocasión “el periodista mexicano Marco Lara especialista en temas de migración y transformación política, aprovechó el encuentro motivado por ACNUR, para demandar que se revisen los términos que se usan para referirse al refugiado, los que, a su criterio, estigmatizan al extranjero. “Ecuador se beneficia del trabajo de estas personas. Lamentablemente no está cuantificado el trabajo que generan los refugiados en este país”. Lara recordó que los foráneos “son gente que paga impuesto al consumo y realiza trabajos turgurizados”[Comillas en el original].<sup>297</sup>

Asimismo el representante del Acnur en el país, Jhon Fredrikson, ha manifestado que:

La comunidad internacional tiene una deuda con Ecuador, pero aclaró que la cooperación de los países tampoco ha sido “insignificante”. [...] Según cifras de la Cancillería, Ecuador destina anualmente 60 millones de dólares para proteger a población desplazada, frente a un aporte de 15 millones del exterior. No obstante, Fredrikson subrayó que la inversión extranjera, a través de agencias socias de Acnur, ha alcanzado alrededor de 40 millones en proyectos de emprendimiento, infraestructura... pero reconoció que el aporte del Ecuador es mayor.<sup>298</sup>

Ciertamente el país ha asumido un gran compromiso económico en la asistencia a refugiados, sin embargo, se debe tomar en cuenta que actualmente, además de la cooperación de dinero por parte de organizaciones internacionales de derechos humanos y otros países, la contribución de la comunidad internacional, incluye también la ejecución de programas de reasentamiento para los refugiados reconocidos en países de gran acogida, como es el caso del Ecuador, recibéndolos junto con sus familias para reubicarlos de manera voluntaria en sus países.

El reasentamiento solidario es una de las estrategias en materia de cooperación internacional que busca el Estado ecuatoriano, es que los refugiados aprobados por el país puedan residir en un tercer país.<sup>299</sup> La puesta en marcha de estos proyectos, resulta un

---

<sup>296</sup> “Ecuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados.” El Comercio. 17/05/2012 [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Ecuador-USD-millones-anuales-refugiados\\_0\\_701929970.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Ecuador-USD-millones-anuales-refugiados_0_701929970.html).(acceso: 14/04/2014).

<sup>297</sup> *Ibíd.*

<sup>298</sup> “Refugiados podrán tener nacionalidad ecuatoriana “según nuevo proyecto”. La Hora. 21/07/2013. [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados\\_podr%C3%A1n\\_tener\\_nacionalidad\\_ecuatoriana\\_seg%C3%BA\\_nuevo\\_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados_podr%C3%A1n_tener_nacionalidad_ecuatoriana_seg%C3%BA_nuevo_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE) (acceso: 07/05/2014).

<sup>299</sup> Ecuador invierte cerca de \$ 30'000.000 en servicios para los refugiados. Agencia de Noticias Andes. <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%AD/2171.html> 08/05/2012 (acceso: 17/05/2014)

apoyo significativo para el país, ya que el propósito es dar soluciones definitivas a la situación de cientos de refugiados y sus familias, permitiendo que el Ecuador pueda seguir recibiendo refugiados que a futuro tengan la opción ya no solo de regresar voluntariamente a sus países de origen o establecerse en el país, sino también de reasentarse en otros países que les ofrecen la oportunidad de iniciar una nueva vida en su territorio. Se trata en definitiva de una medida de responsabilidad compartida entre los Estados de la región que beneficia al Estado, aliviando en parte la carga económica que actualmente asume el país:

Sólo en 2012, Ecuador logró reasentar en países como Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay al 30% de refugiados de un acumulado histórico de los últimos 30 años, y se aspira a que en los próximos dos años se pueda llegar al 50%. [...]El representante de Acnur en el país, Jhon Fredrikson, subrayó que la comunidad internacional tiene una deuda con Ecuador, pero aclaró que la cooperación de los países tampoco ha sido “insignificante”. [comillas en el original]<sup>300</sup>

Además de los países de la región ya citados, existen otras naciones que participan en esta alternativa, como son los países de Norteamérica y la Unión Europea, en total 20<sup>301</sup>, cooperación cuyo resultado arroja un importante número de refugiados reasentados:

El ministro Sandoval indica que los países envían los perfiles de las familias a quienes desean extender la invitación para que radiquen en ellos. Hasta la fecha, 3.600 personas han sido reasentadas y para este año se tiene previsto que 1.000 sean ubicados en un tercer país.<sup>302</sup>

En lo que respecta a la percepción de inseguridad, a raíz del incremento de población extranjera en el país, se ha asociado en reiteradas ocasiones la presencia de extranjeros o refugiados con el aumento de la delincuencia o la inseguridad, lo cierto es que estos datos provienen la mayoría de veces de información sesgada.<sup>303</sup>

Los propios datos revelados por el Estado, confirman que es falso aseverar que el incremento de la delincuencia en el país deba ser relacionado directamente con los

---

<sup>300</sup>“Refugiados podrán tener nacionalidad ecuatoriana “según nuevo proyecto”. La Hora. 21/07/2013. [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados\\_podr%C3%A1n\\_tener\\_nacionalidad\\_ecuatoriana\\_seg%C3%BA\\_nuevo\\_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados_podr%C3%A1n_tener_nacionalidad_ecuatoriana_seg%C3%BA_nuevo_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE) (acceso: 07/05/2014).

<sup>301</sup>Ecuador invierte cerca de \$ 30'000.000 en servicios para los refugiados. Agencia de Noticias Andes. <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%AD/2171.html> 08/05/2012 (acceso: 17/05/2014)

<sup>302</sup>Ibíd.

<sup>303</sup>Daniela Garzón y Jamil Revelo. Ecuador: un destino complejo. *Revista Enfoque*. (2013), p.3.

refugiados; el actual Director de la Dirección de Refugio, José Sandoval “hizo un llamado a los países a garantizar el principio fundamental del refugio. Y exhortó a “derribar los mitos perversos” de que en algún momento se pretendió identificar a los refugiados como delincuentes” [comillas en el original].<sup>304</sup> Afirmando que “las estadísticas demuestran lo contrario. De los 55.249 refugiados en el país, apenas el 0,5% (156) está cumpliendo condenas en centros de rehabilitación”.<sup>305</sup>

Asimismo el Representante Adjunto del ACNUR para el Ecuador, manifestó en una entrevista que: “En Ecuador hay mucho desconocimiento con el tema de los refugiados. Existen prejuicios y estereotipos... hay mucha discriminación. Esto es un tema que hay que trabajar con la sociedad.”<sup>306</sup> Algunos grupos de la sociedad civil dan voz de su malestar al gobierno, por lo que sus funcionarios acogen estos criterios, y emprenden la adopción de medidas restrictivas, en lugar de socializar de manera adecuada la llegada de refugiados que buscan protección en nuestro país y paralelamente mejorar el sistema de refugio para que sea más eficiente a la hora de reconocer el estatus de refugiado.

El canciller de la República, Ricardo Patiño señaló públicamente que: “aunque algunos delincuentes consiguieron “un documento falsificado de refugio”, son pocas las personas con este estatus que vienen al país a cometer actos ilegales. [...] “El 99,9% de esta gente es trabajadora, amable, cariñosa, solidaria y, de pronto, por un grupo de personas que delinquen, (...) no vamos a dejar de seguir ofreciendo nuestra solidaridad, nuestra política de refugio a los ciudadanos colombianos”, [...]” [Comillas en el original].<sup>307</sup>

Respecto al tema de la percepción de inseguridad, el Estado ecuatoriano, como Estado soberano que es, tiene la legítima preocupación por la seguridad nacional de sus ciudadanos, sin embargo, como ha señalado el autor Juan Carlos Murillo: estas legítimas preocupaciones nacionales y regionales de los Estados, no son ajenas y menos

---

<sup>304</sup>“Refugiados podrán tener nacionalidad ecuatoriana “según nuevo proyecto”. La Hora. 21/07/2013. [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados podr%C3%A1n tener nacionalidad ecuatoriana, seg%C3%BAAn nuevo proyecto.html#.U2qVh4F5NIE](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados%20podr%C3%A1n%20tener%20nacionalidad%20ecuatoriana,%20seg%C3%BAAn%20nuevo%20proyecto.html#.U2qVh4F5NIE) (acceso: 07/05/2014).

<sup>305</sup>Ibíd.

<sup>306</sup>Karla Bravo y Santiago Jijón. Del papel al terreno. *Revista Enfoque*. (2013), p.2.

<sup>307</sup> Guterres en Quito pide solidaridad con refugiados. <http://www.eluniverso.com/2010/12/20/1/1360/guterres-quito-pide-solidaridad-refugiados.html> (acceso: 10/06/2014).

incompatibles con las necesidades humanitarias de quienes necesitan protección internacional, y que hoy son víctimas de la persecución, la intolerancia, las violaciones masivas de derechos humanos, la violencia generalizada y los conflictos internos. En 2010 un grupo civil de oposición a la iniciativa del registro ampliado manifestó a los medios que: “había refugiados, mayoritariamente colombianos, que habrían aprovechado este estatus para delinquir en el país.”<sup>308</sup> La realidad es que los refugiados muchas veces son víctimas de la inseguridad, y no sus causas.

Los Estados cuentan con un régimen internacional de protección de refugiados que igualmente tiene presente sus legítimas preocupaciones de seguridad.<sup>309</sup> En el caso de nuestro país, el ACNUR trabaja desde el año 2000 en coordinación con el Estado, brindando asesoría jurídica, apoyando en los procesos de reconocimiento de solicitudes de refugiado, contribuyendo a la asistencia de refugiados reconocidos en el país, entre otras gestiones en beneficio de las personas con necesidad de protección internacional; no obstante “reconoce el derecho de los Estados de garantizar la seguridad y de ocuparse de los controles fronterizos respecto de quienes tratan de ingresar a su territorio”<sup>310</sup>, por ello su labor se realiza respetando los intereses de seguridad del Estado, y en procura de que dichos controles migratorios “no afecten indiscriminadamente a quienes necesitan protección internacional como refugiados”.<sup>311</sup>

En Ecuador las crecientes preocupaciones de seguridad han afectado a los refugiados, al punto que se han adoptado medidas que han llegado incluso a menoscabar el régimen internacional para su protección. Los refugiados han sido percibidos como amenazas para la seguridad de los ciudadanos, incluso han sido criminalizados en función de su nacionalidad, religión o país de procedencia. Los medios de comunicación a menudo presentan a la opinión pública un panorama en el cual los temas de seguridad y la lucha contra la delincuencia son vistos como incompatibles con las obligaciones internacionales

---

<sup>308</sup>Ibíd.

<sup>309</sup>Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso: 22/04/2014).

<sup>310</sup>Ibíd.

<sup>311</sup>Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso: 22/04/2014)

de los Estados en materia de derechos humanos y protección internacional de refugiados.<sup>312</sup>

Sin embargo, es preciso señalar que existen vínculos entre la seguridad del Estado y la protección de los refugiados, y que por tanto si es factible la relación entre estos dos temas:

El interés legítimo de los Estados en materia de seguridad es compatible con la protección internacional de refugiados, y ha de darse dentro del marco de respeto de los derechos humanos. En efecto, la seguridad y la lucha contra la delincuencia, el terrorismo, etc. al igual que la protección internacional de refugiados son igualmente temas de derechos humanos, y no deben ser vistos como antitéticos u opuestos. Los refugiados son muchas veces las primeras víctimas de la falta de seguridad y del terrorismo. En consecuencia, resulta relevante ver en qué medida ambos temas se complementan mutuamente y cómo la adopción de políticas públicas y de marcos normativos e institucionales para la protección internacional de los refugiados viene a reafirmar y fortalecer la seguridad de los Estados.<sup>313</sup>

La seguridad es vital tanto para el respeto y goce efectivo de otros derechos humanos como para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Por tanto es un derecho del individuo como del propio Estado, que posibilita preservar el derecho humano de solicitar asilo y a su vez la integridad misma de esta institución de protección para las víctimas de la persecución. En efecto, los refugiados buscan la seguridad y la protección que no tienen o a la que no pueden acceder en sus países de nacionalidad. Los Estados por su parte, tienen la obligación de proteger a sus nacionales y a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.<sup>314</sup>

La Corte Interamericana ha señalado que un Estado “tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad” aunque debe ejercerlos dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos

---

<sup>312</sup>Así lo ha indicado en los últimos años el Alto Comisionado, Sr. AntónioGuterres, en sus discursos inaugurales ante el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR citado en Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso: 22/04/2014).

<sup>313</sup>Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm)

<sup>314</sup>Ibíd.

fundamentales de la persona humana.<sup>315</sup> Asimismo ha señalado también que es un derecho soberano de los Estados adoptar sus políticas migratorias, pero que éstas han de ser compatibles con las normas de protección de derechos humanos establecidas en la Convención Americana.<sup>316</sup> En opinión del ACNUR, estos límites al poder soberano de los Estados de adoptar políticas migratorias igualmente están dados en otros instrumentos de derechos humanos, y entre ellos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

A pesar que la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece quienes no pueden beneficiarse de la protección internacional, ya sea porque no la necesitan o porque no la merecen, el ACNUR ha notado que en algunos países se opta por aplicar de manera restrictiva los criterios de inclusión, de tal forma que resulte innecesario hacer un análisis sobre las cláusulas de exclusión.

El artículo 1.F de la Convención de 1951, a fin de aclarar quienes no obstante tener un perfil de refugiado, no merecen protección internacional<sup>317</sup>, establece las siguientes cláusulas de exclusión:

Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.<sup>318</sup>

No obstante el carácter taxativo y restrictivo de las cláusulas de exclusión de la definición de refugiado, en el Decreto 1182 se han incorporado términos laxos e incluso nuevos motivos para su aplicación. Así, preocupa que se pretenda utilizar el concepto de

---

<sup>315</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/cap.6Anexo.a.htm> (03/04/2014).

<sup>316</sup> *Ibíd.*

<sup>317</sup> Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm). (acceso: 22/04/2014).

<sup>318</sup> Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Artículo 1F. (acceso: 22/04/2014).

“seguridad nacional” como si se tratara de una nueva cláusula de exclusión y se recurra a nuevas causales para denegar la condición de refugiado, en contravención del artículo 1.F. de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En el caso de Ecuador, el Decreto 1182 señala:

Conforme a los artículos 32 y 33 de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 sobre devolución, expulsión o extradición, la disposición precedente no se aplicará para el/la refugiado/a o solicitante de refugio que sea considerado por razones debidamente fundamentadas, como un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad ecuatoriana.<sup>319</sup>

La anterior se trata de una disposición inconstitucional, ya que viola los principios de no discriminación (art. 11) y el principio de no devolución (art. 41) de la Constitución; y contradice además las normas internacionales de derechos humanos:

Las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados no fueron ajenas a los redactores de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y precisamente por ello, establecieron que en determinadas circunstancias algunas personas no necesitaban o no merecerían protección internacional. En tanto las cláusulas de exclusión son taxativas y de interpretación restrictiva, los Estados que invocan la “seguridad nacional” para denegar la condición de refugiado, o como si se tratara de una nueva “cláusula de exclusión”, en realidad están violando el espíritu y las disposiciones de la Convención de 1951.<sup>320</sup>

Está claro que el Estado tiene todo el derecho de velar porque quienes reúnen los elementos de inclusión de la definición de refugiado, no estén incurso en alguna de las causales de exclusión; precisamente por ello, para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y el pleno respeto del derecho de asilo, es del propio interés de los Estados fortalecer la implementación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, a través de la adopción de normativas nacionales en materia de refugiados y establecer mecanismos operativos, justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado que les permitan identificar a quienes necesitan y merecen protección internacional<sup>321</sup>, con la aplicación de la Declaración de Cartagena el Ecuador contaría con mejores herramientas para garantizar su seguridad y el pleno respecto de sus obligaciones

---

<sup>319</sup>Decreto 1182 de 30 de mayo de 2012. Artículo 9.

<sup>320</sup>Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm). (acceso: 22/04/2014).

<sup>321</sup>Ibíd.

internacionales en materia de protección de refugiados; y no optar por la adopción de medidas restrictivas orientadas a dificultar la obtención del status de refugiado o bien por la negación de solicitudes de cientos de personas inocentes que requieren protección internacional. Este es un tema que fue reiterado por el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, António Guterres manifestó en su última visita al Ecuador:

que mejorar el sistema de asilo servirá para proteger a los que tienen que ser protegidos” y que con el mejoramiento de este sistema también se quiere evitar que haya un abuso del estatus de refugiado para que no “haya un abuso” del estatus de refugiado para que no haya personas que “tengan la posibilidad de utilizar el refugio para otras posibilidades.[comillas en el original]<sup>322</sup>

Las consideraciones de seguridad pueden afectar tanto al ejercicio de derechos fundamentales de los refugiados, como a la búsqueda de soluciones duraderas para su problemática:

En efecto, una opinión pública desinformada o la manipulación de la información con afanes populistas puede generar xenofobia y discriminación respecto de refugiados de una cierta nacionalidad, un determinado origen étnico o una religión específica, y esto igualmente incide en la integración local de refugiados y en el reconocimiento de más refugiados por parte de los Estados.<sup>323</sup>

Es importante dejar claro que como todo ciudadano que comete un delito, el Estado tiene el derecho y obligación de sancionar al refugiado que cometa un acto ilegal en su territorio. Si un refugiado no respeta o viola las normas del país de asilo está sujeto a la aplicación de las mismas medidas y sanciones previstas para los nacionales o cualquier otro extranjero bajo la jurisdicción del Estado.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, inspirada en disposiciones específicas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un instrumento flexible y práctico que articula las legítimas preocupaciones de seguridad nacional, estabilidad regional, y las necesidades humanitarias de protección de las personas. Su énfasis es la protección y la búsqueda de soluciones duraderas, partiendo del

---

<sup>322</sup> *Guterres en Quito pide solidaridad con refugiados.* 20/12/2010. <http://www.eluniverso.com/2010/12/20/1/1360/guterres-quito-pide-solidaridad-refugiados.html> (acceso: 10/06/2014).

<sup>323</sup> Juan Carlos Murillo González. Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados. Sur Revista Internacional de Derechos Humanos. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm). (acceso: 22/04/2014).

reconocimiento de que existen personas que requieren y merecen protección internacional.<sup>324</sup>

Por último el ACNUR comprende las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados y apoya decididamente la lucha contra la delincuencia, y reitera la importancia de preservar la integridad del asilo como instrumento de protección para el perseguido. Los delincuentes no pueden y no deben beneficiarse del reconocimiento de la condición de refugiado, en virtud de la aplicación de las cláusulas de exclusión. Sin embargo, la preservación de la integridad del asilo como instrumento de protección presupone una correcta interpretación de la definición de refugiado dentro de un procedimiento que satisfaga todas las garantías de debido proceso y el respeto de los estándares básicos de derechos humanos.<sup>325</sup>

Lo importante de todo esto es que el Ecuador puede seguir encaminado en el proceso de mejorar la protección efectiva de los refugiados, a la vanguardia de los instrumentos internacionales que posibilitan y garantizan de manera más adecuada esta obligación y compromiso que tiene el Estado, concretamente la aplicación de la Declaración de Cartagena aporta de manera directa en este proceso, que va de la mano con el mejoramiento de todo el sistema de seguridad, ya que el objetivo principal del Estado es garantizar la seguridad de todos sus habitantes, cuando hace referencia a seguridad humana, incluye también a los extranjeros en su territorio, tal como lo establece el art. 393 de la Constitución:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Una política solidaria de refugio no excluye la posibilidad de manejar la seguridad interna de manera adecuada, al contrario, el reto que conlleva constituirse como un país de acogida importante de refugiados, hace que se planteen metas para mejorar los estándares de los procesos implicados a todo nivel, entre los que esta la seguridad.

---

<sup>324</sup>Ibíd.

<sup>325</sup>Ibíd.

Para finalizar es preciso citar las palabras que mencionó el ex Canciller de la República, Ricardo Patiño en ocasión de la visita que hizo al Ecuador el actual Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, António Guterres: "en ocasiones se intenta hacer pensar que el refugio es un paso o instrumento para delinquir y esto no se lo puede tener así, [...]. Por un pequeñísimo grupo de personas que delinca no vamos a dejar de ofrecer nuestra solidaridad a los refugiados".<sup>326</sup>

### **3.4.1 Obligación de incorporar la definición de refugiado de Cartagena en la legislación interna.**

Nuestro continente ha contribuido al desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados a través de enfoques creativos y la incorporación de estándares y normas de derecho internacional de derechos humanos, subrayando la importancia de la complementariedad de las distintas ramas del derecho internacional:

En este sentido, podemos resaltar 2 instrumentos fundamentales, que no obstante su carácter de no vinculantes (softlaw) y haber sido adoptados en contextos distintos, se han convertido en marcos estratégicos y operativos para garantizar un tratamiento humanitario a refugiados y otras personas necesitadas de protección: la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina.<sup>327</sup>

Para el ejercicio real y efectivo del derecho de solicitar y recibir asilo, consagrado en el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así como en el 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es necesaria la adopción de mecanismos legislativos o de otra naturaleza en la legislación interna de los Estados, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>328</sup> En base a estos artículos es posible argüir que para aplicar el derecho de

---

<sup>326</sup> Acuerdo para mejorar la situación de refugiados. El Universo. 21/12/1010. <http://www.eluniverso.com/2010/12/21/1/1355/acuerdo-mejorar-situacion-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014).

<sup>327</sup> Juan Carlos Murillo González. "El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano." *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011, p.55.

<sup>328</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación [...]. Artículo 2. Deber de

buscar y recibir asilo, los Estados partes de la Convención Americana, y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, como es el caso del Ecuador, deben incorporar normas de instrumentos internacionales en la legislación nacional bajo la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos en éstos y en sus propios ordenamientos jurídico.<sup>329</sup>,

En definitiva, la CADH ha establecido que: “los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”<sup>330</sup> Este artículo respalda la incorporación de la definición regional de la Declaración de Cartagena en el sistema interno del Ecuador, en tanto que garantiza de manera más adecuada el pleno ejercicio del derecho al refugio reconocido también en nuestra Constitución. Cabe recordar que la definición de Cartagena fue parte de nuestra normativa interna durante 25 años, período en el que bajo su aplicación se dieron la mayoría de reconocimientos de refugiados en el país, y se garantizó la vigencia de este derecho más que en cualquier otro momento.

Inclusive la propia Declaración de Cartagena en su conclusión primera hace un llamado a los Estados Parte a:

Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Por otro lado, los Estados han asumido de buena fe obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo la protección internacional de refugiados: “los

---

Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

<sup>329</sup>César San Juan. “Análisis de la evolución jurídica regional en materia de asilo y protección de los refugiados”. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2004, p. 62.

<sup>330</sup>Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Artículo 2.

instrumentos regionales e internacionales que reconocen el asilo se remiten a la legislación nacional como el marco real para la aplicación del derecho”<sup>331</sup>, por su parte la Organización de las Naciones Unidas ha manifestado que: “a través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes dimanantes de los tratados.”<sup>332</sup> Por su parte el Dr. Fabián Corral ha expresado que: “Cuando el Estado, en ejercicio de su independencia, suscribe o ratifica un tratado, se auto limita, se somete al ordenamiento internacional. Lo lógico es que ese Estado, por el principio de buena fe o pacta sunt servanda, cumpla lo pactado y no condicione sus compromisos internacionales a determinaciones políticas o jurídicas internas.”<sup>333</sup> Por tanto, en miras de alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas refugiadas, el Estado deberá regirse a las obligaciones que le exige el derecho internacional de los derechos humanos:

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al pasar a ser partes en los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.<sup>334</sup>

En este último criterio citado se destaca la obligación de los Estados Parte de los tratados de adoptar medidas positivas para respetar, proteger y realizar los derechos humanos, lo

---

<sup>331</sup> María Beatriz B. Nogueira. “El Asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África”. *Nuevos temas en la investigación sobre refugiados*. ACNUR, 2013, p. 17 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9163> (acceso:05/07/2014)

<sup>332</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El derecho internacional de los Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>. (Acceso: 14/02/2014).

<sup>333</sup> Fabián Corral. El Comercio 03/05/2012. <http://www.elcomercio.com/opinion/tratados-y-constitucion.html>. Si está pensando en hacer uso del mismo, por favor, cite la fuente y haga un enlace hacia la nota original de donde usted ha tomado este contenido. [ElComercio.com](http://www.elcomercio.com) (15/04/2014).

<sup>334</sup> El derecho internacional de los Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>. (Acceso: 14/02/2014).

que implica la integración de mecanismos que efectivamente permitan ejercitar los derechos, la relevancia de esta obligación, como vimos antes, es que el Ecuador es parte de algunos tratados de derechos humanos que amparan esta exigencia, de manera que está sujeto a armonizar su legislación con preceptos como los de la definición de refugiado de Cartagena que indudablemente garantiza de mejor manera el derecho al refugio.

Finalmente la necesidad de incorporar nuevamente la definición de refugiado de Cartagena a la legislación interna del Ecuador se sustenta en la necesidad de armonizar: “los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado, [...] bajo los principios internacionales, así como por la experiencia de la región.”<sup>335</sup> Adicionalmente la falta de armonización de la definición de refugiado de Cartagena evitaría la variación de nuestro sistema de protección de refugio frente a otros sistemas de la región, en razón de:

El problema de la falta de armonización de la legislación doméstica respecto de la definición del término de refugiado y los procedimientos para determinar este estatuto jurídico, es que existe la necesidad de establecer procedimientos armonizados para la determinación del estatuto de refugiado, ya que las variaciones entre los sistemas de determinación nacionales hacen que cualquier intento de armonizar la puesta en vigor del estatuto de refugiado sea inútil.<sup>336</sup>

### 3.4.2 Costumbre regional

Es importante el desarrollo del tema de la costumbre, ya que al momento en que una norma es considerada como tal, existirán consecuencias trascendentales en cuanto a la obligatoriedad de la misma. De hecho es tan grande la importancia de la costumbre en el derecho internacional que prácticamente todo este sistema está complementado por normas consuetudinarias y principios generales del derecho.

---

<sup>335</sup>K. Asomani. *Análisis Histórico de la Situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados*. p. 192. Citado en *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.p.88.

<sup>336</sup>Eduardo Arboleda. “The Convention Refugee Definition in the West: a legal fiction”, *5 International Journal of Refugee Law*.1993, p. 68.Citado en *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.p.88

Conceptualmente, la costumbre en el derecho internacional es:

Ciertas normas y obligaciones se derivan de lo que se denomina la costumbre. La costumbre la conforman dos elementos: la práctica efectiva de los Estados y la *Opinio Juris*, es decir, el convencimiento por parte de los Estados de que dicha práctica constituye una obligación legal. Existe, pues, un elemento material –la práctica–, que es imputable al Estado; esta práctica ha de ser continua, repetida y general. Y existe un segundo elemento, de orden psicológico éste, que es el convencimiento de que la práctica corresponde a una obligación.<sup>337</sup>

La costumbre internacional consta de dos elementos constitutivos, el elemento material y el elemento espiritual:

En primer lugar está el elemento material, el cual en la costumbre internacional es aquella práctica sostenida por los agentes internacionales y continuada en el tiempo. Una diferenciación básica de la costumbre en el derecho internacional frente al derecho local es que son los propios Estados, como destinatarios de las normas los que tras reconocer la costumbre internacional la positivizan dando a luz tratados e instrumentos internacionales. Dentro de este elemento material, se habla de que la repetición de actos constituye precedente bien fundado en actuaciones coincidentes de Estados.<sup>338</sup>

El segundo elemento de la costumbre está conformado por la *opinio juris sive necessitatis*, la cual se basa en que la aceptación de una práctica repetida en el tiempo con la convicción de que los Estados se hallan ante una norma cargada de obligatoriedad jurídica. Supone además que la *opinio juris* es un elemento psicológico que precede al elemento material antes descrito, siendo este el inicio del proceso consuetudinario.<sup>339</sup>

La costumbre internacional se subclasifica además en costumbre universal y costumbre regional, las cuales contribuyen con características normativas importantes: “el alcance subjetivo de la costumbre y determina a quien corresponde la carga de la prueba de la

---

<sup>337</sup> WhatConvention.Org. *Introducción al Derecho Internacional*. [http://www.whatconvention.org/es/intro\\_il](http://www.whatconvention.org/es/intro_il) (acceso: 31/07/2014).

<sup>338</sup> UNED. *La Costumbre Internacional*. [http://portal.uned.es/portal/page?\\_pageid=93,900853&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,900853&_dad=portal&_schema=PORTAL) (acceso: 27/07/2014).

<sup>339</sup> Héctor Gros Espiell. “Análisis Jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo V. IIDH*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/14.pdf> (acceso: 31/06/2014).

existencia de la costumbre en caso de litigio ante un tribunal internacional”<sup>340</sup> En primer lugar dentro de la subclasificación de costumbre internacional se encuentra la costumbre universal, la cual se caracteriza por ser de obligatoriedad a toda la sociedad internacional, la costumbre internacional ha dado a luz a normas consuetudinariamente universales tales como la prohibición del uso de la fuerza armada entre Estados.

Por otro lado y en segundo lugar, se encuentra la costumbre regional, la cual a diferencia de la universal obliga a los Estados de una cierta ubicación geográfica, los cuales han tenido ingencia en su formación o bien la han tomado como propia posteriormente, otra de las diferencias entre la costumbre regional y universal es la de la carga de la prueba, ya que en las costumbres regionales ésta recae sobre quien alega su existencia, mientras en la costumbre universal: “no hay propiamente carga de la prueba, sino que se entiende que “el juez conoce el derecho” y que aplicará aquella norma consuetudinaria general, una vez determinada su existencia, tanto si ha sido alegada como si no”[comillas en el original]<sup>341</sup> Es decir aquel que no quiere asumir la costumbre deberá hacerse cargo de la prueba demostrando su oposición constante y sin excepción desde el inicio de la configuración de la costumbre.<sup>342</sup>

Para Profundizar un poco en la costumbre regional, siendo ésta el centro de nuestro análisis, se debe decir que cuando se habla de Estados de un región se hace referencia a las similitudes o aproximaciones a nivel cultural, sociológico, político, económico, jurídico, histórico, entre otros factores comunes, que son producto de la cercanía geográfica. Es necesario destacar de que a pesar de que se comparte proximidad geográfica dentro de un mismo continente no se habla de prácticas o costumbres unánimes sino de consensos que hacen que las actuaciones de la región a pesar de que puedan ser diferentes avancen en pos de sentido de fondo de una norma, en este caso la protección de los refugiados en base a la definición de la Declaración de Cartagena. Justamente la Declaración de Cartagena es un ejemplo de norma consuetudinaria regional, porque fue creada para responder al fenómeno de los refugiados de Centroamérica, y que sin embargo se mantiene vigente hasta la actualidad ya que todavía enfrenta el problema del desplazamiento forzoso en la región

---

<sup>340</sup> Jaume Saura Estapá *et al.* “Costumbres y principios generales del derecho”. *Derecho Internacional Público*. Barcelona: Huygens Editorial, 2010, p. 95.

<sup>341</sup> *Ibíd.*

<sup>342</sup> *Ibíd.*

latinoamericana, por medio del reconocimiento e incorporación en su legislación nacional que han hecho de ésta una norma común de uso entre los Estados para la materia.<sup>343</sup>

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que bajo las actuaciones del Estado ecuatoriano al haber hecho propia la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena y habiéndola aplicado extendidamente en el tiempo, no le sería posible probar una oposición de su obligatoriedad cuando desde sus inicios la aplicó como obligatoria.

En los 30 años que han transcurrido desde la expedición de la Declaración de Cartagena, la práctica de los Estados de Latinoamérica ha revelado su vigencia y aplicabilidad; lejos de haberse convertido en un documento sin validez luego de acabada la crisis de los países de Centroamérica, la importancia de Cartagena radica en la trascendencia que ha tenido en estas décadas para resolver un sinnúmero de casos de refugio, tanto individuales como de afluencias colectivas a nivel de toda la región latinoamericana al haber extendido: “su protección a personas que huyen por los efectos de la violencia generalizada y los conflictos internos, amenazas que subsisten en nuestra región.”<sup>344</sup> Es preciso aclarar que cuando el elemento material de la costumbre, el que se refiere a la práctica generalizada por los Estados, no quiere decir que para hablar de costumbre debe haber un número específico de países que acojan la práctica, se debe más bien considerar que la norma consuetudinaria ha nacido a pesar de que no todos los países de la región la acogen, pero que sin embargo no se oponen a la misma, es decir que aquellos que la acogen forman parte de un conglomerado que ha tomado por consenso una práctica común que se evidencia en la aplicación de la definición de refugiado de Cartagena.<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup>Héctor Gros Espiell. “Análisis Jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo V. IIDH*.<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/14.pdf> (acceso: 31/06/2014).

<sup>344</sup> Daniela Salazar. “El discurso de los refugiados”. *Diario Hoy*.21/06/2014 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-discurso-de-los-refugiados-608705.html> (acceso:27/07/2014)

<sup>345</sup>Héctor Gros Espiell. “Análisis Jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo V. IIDH*.<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/14.pdf> (acceso: 01/08/2014).

### 3.4.3 Bloque de constitucionalidad

Es necesario para la mejor comprensión del tema, el análisis del concepto del bloque de constitucionalidad, como elemento de afección directa en el evento de una disputa de normas de derechos humanos, ante la jerarquía de los instrumentos internacionales o la jerarquía constitucional. El Concepto de bloque de constitucionalidad fue utilizado por primera vez en Francia por su Consejo Constitucional a finales del siglo pasado<sup>346</sup> y supone lo siguiente:

Este concepto hace referencia a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional. [...] una Constitución puede ser normativamente algo más que el propio texto constitucional, esto es, que las normas constitucionales, o al menos supra legales, pueden ser más numerosas que aquellas que pueden encontrarse en el articulado de la Constitución escrita.<sup>347</sup>

La cita explica uno de los argumentos centrales de la presente tesis en cuanto a que la norma constitucional no es una codificación cerrada, sino que por el contrario, lleva en sí misma normas que nos remiten a otros códigos, en este caso puntual a instrumentos como la Declaración de Cartagena, cuya relevancia es dada expresamente por la Carta Magna ecuatoriana cuando la misma establece en su art. 417:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. *En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.*[las cursivas son mías]<sup>348</sup>

El bloque de constitucionalidad da un nuevo carácter a la interpretación de la norma suprema, en cuanto obliga a dar un alcance que cubra garantías fundamentales enunciadas en la Constitución y profundizadas en tratados e instrumentos internacionales de derechos

---

<sup>346</sup> Eudoro Echeverri Quintana. Aproximación al bloque de constitucionalidad, p. 22. <http://unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos/Aproximacion%20al%20Bloque%20de%20Constitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).

<sup>347</sup> Rodrigo Uprimny. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal. <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Lectura3BloquedeConstitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).

<sup>348</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 417. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

humanos y de derecho internacional humanitario.<sup>349</sup> En base al bloque de constitucionalidad, la relevancia de estas normas pro ser humano expresadas en textos internacionales, tienen importancia no solamente porque son enunciadas en la misma expresamente como principios de aplicación directa, sino porque obligan a las entidades decisorias a aplicar principios que efectivizan la garantía de derechos humanos manteniendo el dinamismo de un derecho en continuo progreso.

De entre las ventajas del uso del bloque de constitucionalidad, se encuentra justamente la posibilidad de mantener viva a una norma escrita bajo ciertos parámetros históricos, de manera que la interpretación amplia, dando uso a los distintos instrumentos y tratados, evita la claudicación de la norma ante el dinamismo jurídico a nivel mundial. Los jueces están por tanto obligados a ejercer sus obligaciones tomando en cuenta principios que resguardan derechos, principios que por cuestiones prácticas no están enumerados en la Constitución, pero que sin embargo están incluidos en la misma de manera tácita dentro de la figura de los “derecho humanos”, y que con el paso del tiempo han ido adquiriendo aún más valor.

En suma, las ventajas de que los instrumentos y tratados de derechos humanos formen parte del bloque de constitucionalidad son: el aporte al dinamismo de la norma, la cautela efectiva de los derechos humanos, la interpretación más amplia de la Norma Magna, la apertura al reconocimiento de nuevos derechos, entre otros. Es importante destacar que los instrumentos y tratados de derechos humanos son parte del bloque de constitucionalidad debido a su relevancia constitucional al momento de emitir ciertas decisiones,<sup>350</sup> es decir que, la autoridad actuará primeramente en base a lo que la Constitución en su propia normativa demande, o sea la aplicación directa de los tratados o instrumentos de derechos humanos cuando contengan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución.

Con fundamento en el bloque de constitucionalidad la Declaración de Cartagena constituye fuente de derecho para el sistema de refugio en el Ecuador, ya que la propia Constitución

---

<sup>349</sup> Rodrigo Uprimny. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal. <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Lectura3BloquedeConstitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).

<sup>350</sup> *Ibíd.*

ha exigido la aplicación de las normas que contengan derechos más favorables y su preeminencia sobre el resto de normas del ordenamiento jurídico.

#### **3.4.4 Jerarquía de los instrumentos internacionales en la Constitución**

El art. 425 de la Constitución establece el orden jerárquico para la aplicación de normas de la siguiente manera “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; [...]”<sup>351</sup> Sin embargo, a pesar de este orden jerárquico, la propia Carta Magna ha establecido una excepción a esta regla en su art. 424 que: “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”<sup>352</sup> En lo que respecta a la aplicación de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos el art. 417 de la Constitución establece: “que se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de clausula abierta establecidos en la Constitución”. De la lectura atenta de la Constitución se obtiene que: “ésta da a los derechos humanos de origen internacional el mismo rango que a los derechos establecidos expresamente en el texto constitucional, con la excepción anotada a favor de aquellos cuando son más amplios o favorables que éstos”<sup>353</sup>, de modo que para estos casos los derechos contenidos en los instrumentos internacionales deben prevalecer incluso sobre la Constitución.

La preeminencia establecida por la Constitución en la aplicación de instrumentos de derechos humanos en virtud del principio pro homine, busca garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, que incluye al derecho de refugio. Esta voluntad precautelatoria de los derechos por parte del Estado, se refleja en las siguientes disposiciones constitucionales que hacen referencia explícitamente a la aplicación de los instrumentos

---

<sup>351</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 425. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>352</sup> Id. Artículo 424.

<sup>353</sup> Luis Pásara. “Las Normas de Derechos Humanos de origen internacional y el Derecho interno”. *El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia*. Quito: V&M Gráficas, p. 33.

internacionales, dentro de los cuales no se recogen únicamente los tratados, sino que abarca a todas las normas de derecho internacional de derechos humanos, de manera que bajo esta categoría se incluye la Declaración de Cartagena.

En el art. 10 de la Carta Magna se enuncia que: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los *instrumentos internacionales*. [...]”<sup>354</sup> A continuación el art. 11 referente a los principios que regirán el ejercicio de los derechos, expone en su inciso tercero que: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los *instrumentos internacionales de derechos humanos* serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. [...]”[el énfasis es mío]<sup>355</sup> Es preciso destacar que esta última norma se refiere a la aplicación directa de los instrumentos, lo que involucra que aun cuando no estén incorporados en la legislación nacional, podrán ser invocados y aplicados directamente.

Posteriormente el art. 41 declara: “Se reconocen los derechos de asilo y refugio, *de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos [...]” [el énfasis es mío]<sup>356</sup> Luego el art. 416 inciso 7 se refiere al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, señalando que el Estado ecuatoriano: “Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de *instrumentos internacionales de derechos humanos*.”<sup>357</sup> La literalidad de este artículo deja de manifiesto la voluntad del legislador para hacer efectivo el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes,

---

<sup>354</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 10. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>355</sup> Id. Artículo 11.

<sup>356</sup> Id. Artículo 41.

<sup>357</sup> Id. Artículo 416.

mediante el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador.

El art. 426 por su parte establece la aplicación directa de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de toda autoridad pública:

*Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación.*<sup>[el énfasis es mío]<sup>358</sup></sup>

Esta disposición confirma la regla del art. 11.3 cuando se refiere a la aplicación directa y agrega además que junto a las normas constitucionales, los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento. Podemos decir entonces, que la legislación ecuatoriana establece un sistema de aplicación directa de las normas internacionales en el sistema interno.

Las disposiciones de la Constitución de 2008, posibilitan que en materia de derechos humanos, todo juez o autoridad pública aplique de manera directa los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos; consecuentemente la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, aun cuando no haya sido incorporada en el Reglamento que regula la materia, es aplicable de manera directa, por entrar dentro de la categoría de instrumento internacional y reconocer derechos más favorables para las personas víctimas de la migración forzada.

---

<sup>358</sup>Constitución de la República del Ecuador. Artículo 426. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

### 3.4.5 Exigibilidad de los instrumentos internacionales.

Lo primero que hay que tener presente es que las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, a los que la Constitución alude usualmente como “instrumentos internacionales, pertenecen a dos categorías.<sup>359</sup> Por un lado están: “los convenios o pactos de los cuales los Estados se hacen parte a través de un procedimiento –usualmente de suscripción, primero, de aprobación, después y, finalmente de ratificación– que de ordinario está previsto en la respectiva constitución nacional.”<sup>360</sup> Como ejemplos de este primer grupo de instrumentos internacionales están: La Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos. Por otro lado:

son también fuentes del derecho internacional de los derechos humanos aquellas declaraciones u otros documentos que son emitidos por instancias representativas de los Estados, de nivel mundial – como Naciones Unidas– o regional – como la Organización de Estados Americanos –, pero no se abren al proceso de suscripción y ratificación mediante el cual los Estados hacen suyas formalmente las obligaciones contenidas en el documento.<sup>361</sup>

Para este segundo tipo de fuente de derecho internacional de los derechos humanos:

–las declaraciones u otro tipo de documentos emitidos por instancias internacionales– carece de las formalidades descritas para la entrada en vigencia dentro de un país dado, y por lo mismo no tiene la obligatoriedad que acompaña a los convenios y pactos internacionales una vez ratificados por el país de que se trate, no obstante, la Constitución Política del Ecuador usa la denominación genérica de “instrumentos internacionales”, sin distinguir entre ellos; en consecuencia, otorga igual tratamiento a tratados y declaraciones. Así el art. 11.7 establece: “El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas [...]”[comillas en el original]<sup>362</sup>

El argumento anterior de que la Constitución ecuatoriana no distingue entre tratados y declaraciones, es de suma importancia para poder establecer que la Declaración de Cartagena es considerada fuente de derechos humanos para nuestro ordenamiento y que

---

<sup>359</sup>Luis Pásara. “Las Normas de Derechos Humanos de origen internacional y el Derecho interno”. *El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia*. Quito: V&M Gráficas, p. 34.

<sup>360</sup>Ibídem.

<sup>361</sup> Id. p. 36.

<sup>362</sup>Ibíd.

debe ser aplicada conforme las disposiciones constitucionales, y en particular cobra fuerza la aplicación de su definición ampliada de refugiado, con el sustento el criterio de que:

Estos documentos, sin embargo, tienen contenidos orientadores sumamente importantes para determinar el sentido del derecho internacional de los derechos humanos. A menudo desarrollan de una manera más completa aquellos criterios que resultan de utilidad al aplicar las normas contenidas en los convenios y pactos. Por esta razón, son de gran valor como fuente auxiliar y pueden ser provechosamente usados para profundizar la interpretación de las normas de derechos humanos de origen internacional<sup>363</sup>

Ahora, es preciso abordar un último tema que guarda estrecha relación con la vigencia y exigibilidad de las normas de origen internacional, pero que se trata de un método o sistema distinto en la aplicación de las normas internacionales, se trata de las normas auto-ejecutables:

La norma de origen internacional que haya sido incorporada al orden interno puede ser invocada para exigirse su cumplimiento cuando es auto-ejecutable, esto, si: establece un derecho de modo claro y específico y contiene los elementos necesarios para que un juez aplique tal derecho al caso concreto, sin necesidad de que una norma secundaria o reglamentaria complete a la primera, a los efectos de que pueda ser aplicada y resulte garantizado el derecho internacionalmente reconocido.<sup>364</sup>

En el caso del Ecuador, en virtud de la disposición del art. 11 de la Constitución, cualquier servidor público “administrativo o judicial” está en la obligación de aplicar los derechos y garantías contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, específicamente, “No podrá alegarse falta de norma jurídica [...] para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.” De modo que los jueces y autoridades tendrán que poner en práctica tales derechos en todos los casos cometidos a su conocimiento.<sup>365</sup>

En conclusión, el Ecuador nuevamente da preeminencia a la aplicación de derechos contenidos en los instrumentos internacionales de manera directa; lo ideal sería que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena vuelva a incorporarse en la legislación interna, sin embargo de que aquello, como ha quedado demostrado por los

---

<sup>363</sup>Ibíd.

<sup>364</sup>Id. p. 42.

<sup>365</sup>Ibíd.

distintos mecanismos para la interpretación y aplicación de normas internacionales del sistema ecuatoriano: ésta definición, al desarrollar de mejor manera los criterios de la Convención de 1951 adaptándolos al contexto regional, y contener derechos y garantías que viabilizan de manera más favorable la plena vigencia del derecho del refugio, debe ser aplicada en la práctica de este derecho.

### **3.4.6 Principio pro homine en la interpretación de los tratados e instrumentos de derechos humanos**

La Constitución de 2008 ha invocado uno de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, el principio *pro homine* (principio pro persona):

Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre.<sup>366</sup>

El reconocimiento constitucional del principio pro homine se enuncia en el art. 417:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.<sup>367</sup>

En relación a esta regla, se ha faltado a la aplicación del principio pro homine en materia de refugio, porque al expedir el Decreto 1182 se incurre en la inadecuada aplicación de los instrumentos más favorables para la vigencia de los derechos de los refugiados, en virtud

---

<sup>366</sup>Mónica Pinto. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. [www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios](http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios)(acceso: 14/01/2014).

<sup>367</sup>Constitución de la República del Ecuador. Artículo 417. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

de lo establecido en el art. 11.5 de la Constitución: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.” Por ser el citado decreto la norma actual que rige la materia, una vez que ha dejado de reconocer la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, que amplía la protección a las personas con necesidad de protección internacional, no se está cumpliendo con lo que mandan los preceptos internacionales para el pleno ejercicio de los derechos humanos. El art. 426 de la Constitución reitera que:

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución.

Y a continuación el art. 27 dispone que en el evento de duda en la aplicabilidad de normas, se aplicará la más favorable, en virtud del principio pro homine:

Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

La eliminación de la definición de Cartagena implica el menoscabo de las garantías de protección de los derechos de las personas refugiadas, contraviniendo con el tratamiento más favorable y efectivo de las personas que requieren de esta protección. Respecto de este principio, el autor Juan Carlos Murillo ha señalado que:

Con la evolución del derecho de los derechos humanos y su carácter progresivo, los derechos y estándares establecidos en la Convención de 1951 han sido complementados e incluso reemplazados por disposiciones contenidas en otros instrumentos internacionales y regionales que brindan una protección más amplia. En estos casos, sobre la base del principio pro homine, los Estados están obligados a brindar a los refugiados el tratamiento más favorable derivado de otros instrumentos internacionales ratificados. Además, algunos instrumentos internacionales reconocen derechos no contemplados en la Convención de 1951.<sup>368</sup>

---

<sup>368</sup>Juan Carlos Murillo. *La protección internacional de los refugiados en el Sistema Interamericano de derechos humanos*. [www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_sesion\\_especial\\_2008\\_presentacion\\_murillo.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_sesion_especial_2008_presentacion_murillo.pdf) (acceso: 22/12/2013)

Es importante destacar que la incorporación de este principio en la Constitución significa un enorme e importante avance jurídico en el ámbito del respeto de los derechos humanos, ya que posibilita que los tratados internacionales de derechos humanos que contengan derechos más favorables para las personas tengan rango legal en el Ecuador, en tanto que prevalecen sobre la Constitución. En consecuencia toda norma más propicia o ampliada en vigencia de los derechos humanos ratificada por el Ecuador deberá ser aplicada de manera directa como la misma regla constitucional así lo ha dispuesto.

Algunos de los tratados de derechos humanos de los que Ecuador es parte han dispuesto normas de interpretación para la aplicación de los derechos reconocidos por estos y los Estados parte. La Convención Americana de Derechos Humanos ha establecido en su art. 29 las normas de interpretación para sus disposiciones, incorporando dentro de sus reglas que: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de [...]. b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;”<sup>369</sup> Asimismo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en su art 5: “No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”<sup>370</sup> Estas reglas disponen que para la aplicación de todo derecho protegido por el Estado, deba buscarse la interpretación más extensiva de las normas que contengan mejores garantías a favor de la persona:

Así, en general, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que ninguna de sus disposiciones autoriza a limitar los derechos protegidos en mayor medida de la prevista, a limitar el goce y ejercicio de cualquier otro derecho o libertad que pueda estar reconocido en otra norma internacional o interna en vigor, ni a excluir o limitar el efecto que puedan producir las normas consuetudinarias en materia de derechos humanos.<sup>371</sup>

---

<sup>369</sup>Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” (1969). Artículo 29 inciso b.

<sup>370</sup>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976). Artículo 5.

<sup>371</sup>Mónica Pinto. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos.* [www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios](http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios)(acceso: 14/01/2014).

De la misma forma este principio: “supone que las normas consuetudinarias que explicitan los contenidos de los derechos protegidos en los tratados deben tener cabida en el orden jurídico interno de un país siempre que enriquezcan sus disposiciones.”<sup>372</sup> De esta lógica podemos concluir que la Constitución ecuatoriana al contemplar el principio pro homine, ha establecido una herramienta para la aplicación de las normas de derechos humanos que recurre a la norma que garantice de manera más efectiva los derechos de las personas. De aquí que en materia de derechos de refugiados, la aplicación deberá regirse a este mecanismo de interpretación, en consecuencia la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena es la que debería aplicarse para la concesión del estatuto de refugiado en el país.

### 3.4.7 Principio de progresividad en materia de derechos humanos

La Constitución de la República ha recogido dentro de sus artículos el principio de progresividad:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.<sup>373</sup>

En la esfera de los derechos humanos, el Estado ha reconocido manifiestamente el interés por promover la integración de los países de Latinoamérica y el Caribe, mediante la armonización de las legislaciones con base en los principios de progresividad y no regresividad, esta disposición está en el art. 423 inciso 3 de la Constitución:

---

<sup>372</sup>Mónica Pinto. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. [www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios](http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios)(acceso: 14/01/2014).

<sup>373</sup>Constitución de la República del Ecuador. Artículo 340. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a [...] Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.<sup>374</sup>

Asimismo la Constitución ha reconocido expresamente la prohibición de regresividad en materia de derechos en su art. 11.8 al señalar que: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. ”A continuación en el mismo artículo, declara que toda vulneración a este principio será inconstitucional: “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”<sup>375</sup>

El principio de progresividad consiste: “en la irreversibilidad de los derechos que ya han sido reconocidos, por lo que los mismos no pueden ser desconocidos ni disminuidos, precisamente por ser inherentes a las personas.”<sup>376</sup> La progresividad implica: “de entrada, el establecimiento de un estándar mínimo a partir del cual se considera en aumento la implementación del derecho; y por otro lado, la prohibición de regresividad, es decir que una vez logrado el avance en el disfrute de ciertos derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado.”<sup>377</sup> De manera que esta disposición constitucional se proclama como: “una protección de los derechos humanos promoviendo su ampliación e impidiendo su restricción.”<sup>378</sup>

---

<sup>374</sup>Id. Artículo 423.

<sup>375</sup>Id. Artículo 11.

<sup>376</sup>Centro de Investigaciones Jurídicas. Los derechos humanos y el principio de progresividad en nuestra Constitución vigente. <http://cij.org.ve/site/los-derechos-humanos-y-el-principio-de-progresividad-en-nuestra-vigente-constitucion/> (acceso: 20/06/2014).

<sup>377</sup> Eduardo López Betancour. Principios rectores de los derechos humanos 11 de agosto de 2012 <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2012/08/11/index.php?section=opinion&article=002a1soc> (acceso: 20/06/2014).

<sup>378</sup>Centro de Investigaciones Jurídicas. Los derechos humanos y el principio de progresividad en nuestra Constitución vigente. <http://cij.org.ve/site/los-derechos-humanos-y-el-principio-de-progresividad-en-nuestra-vigente-constitucion/> (acceso: 20/06/2014).

La Constitución de la República dispone que el ejercicio de los derechos humanos se regirá, entre otros principios, por el de progresividad, lo cual le obliga al Estado a desarrollar el contenido de los derechos de manera progresiva, por tanto queda prohibida la posibilidad de que cualquier norma, jurisprudencia o política pública restrinja los derechos reconocidos constitucionalmente o en instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>379</sup> En abril de este año, con motivo de los 30 años de la Declaración de Cartagena, en un informe emitido al Estado ecuatoriano, se ha recomendado lo siguiente:

Reconocer que tanto en la guerra como en la violencia generalizada las personas pueden verse obligadas a huir a causa de un temor fundado de persecución por motivos de la Convención, que dichas circunstancias implican avanzar hacia una comprensión integral y contemporánea de los retos a la protección que enfrenta la región. Particularmente, en el caso de Ecuador, es fundamental incorporar la definición de la persona refugiada incluida en la Declaración de Cartagena de 1984, de acuerdo con los principios constitucionales de la primacía constitucional, la progresividad y no regresividad, en vista a su efectiva aplicación desde el año 1987 hasta el mayo 2012.<sup>380</sup>

Cabe mencionar que este principio además de estar consagrado en la Constitución ha merecido atención por parte de los sistemas internacionales de promoción y protección de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional:

Así, los Comités de Derechos Humanos y de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, se han pronunciado en el sentido de que los Estados están obligados, en virtud de la ratificación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a garantizar y respetar los derechos humanos, lo cual significa el compromiso de adoptar medidas que favorezcan el goce y ejercicio efectivo de esos derechos. Además, la progresividad de los derechos humanos lleva consigo la obligación de no aplicar o invocar restricciones que menoscaben el elemento esencial de los derechos reconocidos en los instrumentos mencionados.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> INREDH. Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).

<sup>380</sup> Coalición por las Migraciones y el Refugio. Aportes de la sociedad civil ecuatoriana. Conmemoración de Cartagena + 30. <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2014/04/ecuador-documentos-pac3ads-cartagena-30-mercosur-ampliado.pdf> (acceso: 12/06/2014).

<sup>381</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 31, aprobada el 29 de marzo de 2004 (2187<sup>o</sup> sesión), párrafo 6 y Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 3, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, párrafo 9. Citado en INREDH. Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).

Un complemento del principio de progresividad es la irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el PIDCP y en el PIDESC.<sup>382</sup> El principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión:

la primera a la que podemos denominar positiva, lo cual “está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales” y la otra a la que podemos denominar negativa que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad.[comillas en el original]<sup>383</sup>

El principio de progresividad está estrechamente relacionado con el principio de no regresividad, y su reconocimiento por parte del Estado, implica la obligación de mantener coherencia en las decisiones y acciones futuras:

cuando un derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada. La dignidad humana no admite relativismos, de modo que sería inconcebible que lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental. Puesto que la naturaleza del derecho se independiza del acto por el que fue reconocido, que es meramente declarativo. La tutela efectiva a tal derecho se fundamenta en la dignidad humana y no en el acto por el cual el mismo fue reconocido como inherente a dicha dignidad.<sup>384</sup>

Adicionalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe anual de 1993, ha manifestado que es una obligación de los Estados partes, la adopción permanente de medidas que promuevan avances en el ejercicio de derechos humanos y no restricciones a los mismos:

---

<sup>382</sup>“ Revista Derecho y Sociedad N° 30.La Renovación del Nuevo Derecho”. Lima 2008, pag.63. Citado en Omar Toledo Toribio. El Principio de Progresividad y no Regresividad, p. 2-3.[http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad\\_y\\_regresividad\\_laboral.pdf](http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf) (acceso: 19/06/2014).

<sup>383</sup> Omar Toledo Toribio. El Principio de progresividad y no regresividad, p. 2-3.[http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad\\_y\\_regresividad\\_laboral.pdf](http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf) (acceso:21/06/2014).

<sup>384</sup>Pedro Nikken. “Sobre el concepto de derechos humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009. Citado en INREDH. Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).

el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales. El principio de progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboren y amplían. Los Tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos... De manera que de ello se desprende que la obligación de los Estados miembros de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga, independientemente del nivel de desarrollo económico, a garantizar un umbral mínimo de esos derechos.<sup>385</sup>

Es preciso en este punto recordar que el Ecuador incorporó por primera vez la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el Decreto 3293 de 1987, que en lo posterior fue derogado por el Decreto 3301 de 1992, en cuyo contenido ratificó la definición de Cartagena, este último estuvo vigente como Reglamento de la materia hasta el 2012, año en que se expidió el Decreto 1182 y eliminó la citada definición de refugiado. Consecuentemente el hecho de que la definición ampliada de refugiado de Cartagena esté ausente en el Decreto 1182, ha implicado una clara regresión en la materia de refugio, ya que el Ecuador dio importantes pasos dirigidos a la protección de los refugiados: jurídicamente, a nivel regional fue uno de los primeros países en reconocer la definición de refugiado de Cartagena. Pragmáticamente, el Ecuador se convirtió en el país de acogida más solidario de toda la región, al adoptar políticas dirigidas al amparo del ser humano, con especial interés en la protección a las personas en búsqueda de resguardo internacional. Sin embargo, la postura frente al fenómeno de los refugiados dio un giro radical, que se ha visto traducido en una normativa restrictiva, que en lugar de cumplir con los propios intereses de la Constitución, ha significado la vulneración a los derechos humanos de las personas refugiadas, debido a la reducción de reconocimientos de refugiados que necesitan protección.

La eliminación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el decreto 1182, por incurrir en una acción que vulnera el derecho a pedir y recibir asilo recogido en el art. 41 de la Constitución, constituye la vulneración a los principios de progresividad y de no regresividad, lo que implica la inconstitucionalidad del Decreto 1182, ya que el propio texto constitucional recoge en el art. 11.8 que: “Será inconstitucional cualquier

---

<sup>385</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 1993. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm> (acceso:15/05/2014).

acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.”<sup>386</sup>

### 3.4.8 Actos propios del Estado

Es trascendente tocar el tema de la doctrina de los actos propios en la presente tesis, ya que a través de un caso práctico se pondrá sobre el contexto histórico actual la incongruencia de las declaraciones de la postura estatal y sus actos. Entraremos en este análisis haciendo referencia al caso de la concesión de asilo político a Julian Assange por el caso de la revelación de información a través de Wikileaks.

La doctrina de los actos propios:

Es un principio general del derecho, fundado en la buena fe, que impone un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, evitando así la agresión a un interés ajeno y el daño consiguiente.<sup>387</sup>

El concepto de los actos propios, establece que: “nadie puede variar de comportamiento injustificado cuando ha generado en otros una expectativa de comportamiento futuro y constituye una derivación inmediata y directa del principio de buena fe.”<sup>388</sup> La doctrina considera que la buena fe no admite la irregularidad en el proceder del Estado en perjuicio de terceros al haber existido una conducta previa contraproducente a la actual.<sup>389</sup> Esta incongruencia en el accionar del Estado se evidencia el 16 de agosto cuando el Canciller Patiño, como autoridad representante del Estado ecuatoriano, en vista de la calidad de canciller que detenta, justificó el asilo de Assange en los siguientes argumentos:

---

<sup>386</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11.8. Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>387</sup> Fernando Fueyo Laneri, *Instituciones de derecho civil moderno*. Editorial Jurídica: Santiago, 1990, p. 310.

<sup>388</sup> Marcelo J. López Mesa. La Doctrina de los actos propios: esencia y requisitos de aplicación. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602009000200014](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602009000200014) (acceso: 04/07/2014)

<sup>389</sup> *Ibíd.*

1) El asilo, en todas sus modalidades, es un *derecho humano fundamental que crea obligaciones para todos los Estados*.

[...]3) Sin importar en cuál de sus modalidades o formas se presente, *el asilo tiene siempre la misma causa y el mismo objeto lícitos, es decir, salvaguardar la vida, seguridad personal y libertad de la persona protegida*.

4) *El derecho de asilo es un derecho humano fundamental, por tanto, pertenece al ius cogens, es decir, al sistema de normas imperativas de derecho reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto*, que no admiten acuerdo en contrario, siendo nulos los tratados y disposiciones del derecho internacional que se les opongan.

5) Más allá de la institución del asilo, al otorgar la protección solicitada por el señor Assange, el Estado ecuatoriano *lo acoge bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública*. [las cursivas son mías]<sup>390</sup>

Además, en su declaración el Canciller hace mención de que los Estados incluyendo el Ecuador, han suscrito instrumentos internacionales de derechos humanos que los obligan a proteger el derecho de brindar asilo y refugio, entre los que menciona a la Declaración de Cartagena; de manera que hace su reconocimiento y aplicación como norma que impone al Estado ecuatoriano la obligación de garantizar el derecho al refugio.

De las declaraciones del canciller surge un análisis que sostiene esta tesis, y es que el Decreto 1182, contraviene: a la Constitución que proclama a los instrumentos internacionales como normas de aplicación directa, a los principios del bloque de constitucionalidad, a la costumbre internacional que aplica la imperatividad de los derechos humanos y aplicada como tal por el Ecuador antes del Decreto, se opone asimismo a la opinión juris en su concepto. Pero además, en lo pertinente a este análisis específico, la omisión de la definición ampliada de refugiado en el Decreto 1182, contraviene a la propia opinión del Estado ecuatoriano, emitida por el Canciller, en cuanto al asilo como un derecho humano fundamental, y sumado a ello, según Patiño, un derecho perteneciente al ius cogens, y por tanto de obligatorio cumplimiento por pertenecer a un sistema de normas imperativas, que no admite acuerdo en contrario. Es necesario destacar los elementos jurídicos de lo que se entiende por norma de ius cogens, que son los siguientes: “1.debe ser aceptada por la Comunidad Internacional de Estados en su

---

<sup>390</sup>Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.<http://cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/> (acceso: 24/07/2014)

conjunto; 2. Es una norma que no acepta norma en contrario; 3. Solo puede ser modificada por otra norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”<sup>391</sup>

Vistos dichos elementos, es una imprecisión jurídica decir que el derecho al refugio es de *ius cogens*, debido a que no cumple con los requisitos que le otorgan esta calidad en el derecho internacional. Sin embargo, la afirmación pública del Canciller de la República como representante del Estado tiene implicaciones jurídicas importantes, ya que abre paso a la interpretación de que en el país debe garantizarse el derecho al refugio en apego a este criterio.

El Decreto 1182, denota un atentado contra la buena fe, la que procura mantener una estabilidad en los derechos protegidos por una actuación que debe ser regular por parte del Estado. Dicha buena fe en la doctrina de los actos propios intenta precautelar los derechos de ciudadanos que solían encontrarse protegidos por una actuación anterior de tipo garantista. El Estado ecuatoriano mediante el Decreto en cuestión ha venido actuando en contra de sus propios actos, contra aquellos demarcados por la costumbre en la que el refugio era sostenido por las garantías y principios de la Declaración de Cartagena, el Decreto además se va en contra de las declaraciones públicas de un sujeto representante del Estado que inclusive colocó al asilo como un derecho de *ius cogens*.

---

<sup>391</sup> Ricardo Abello-Galvis. “Características de normas *Ius Cogens*”. *Introducción al estudio de las normas *Ius Cogens* en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, CDI*. Bogotá: 2011, p. 89.

## **CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

En el caso de Ecuador, el Estado incorporó por primera vez la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el Decreto 3293 de 1987, adopción que lo ubicó entre los primeros países en hacer el reconocimiento de esta definición en su legislación interna; convirtiéndolo así en un sistema a la vanguardia de las normas y estándares internacionales de protección a los derechos humanos de los refugiados. Posteriormente en el año 1992 se expidió el nuevo Decreto 3301, en cuyo contenido ratificó la definición de refugiado de Cartagena, ratificando una vez más los actos del país en pro de la definición de refugiado de Cartagena. La medida que más relevancia ha tenido en el último y más crítico período en el ámbito de refugios en el país, debido a la masiva afluencia de refugiados de Colombia en Ecuador durante la última década, ha sido el Registro Ampliado, proceso llevado a cabo entre los años 2009-2010.

El Registro Ampliado posibilitó el reconocimiento de casi 30.000 personas colombianas que se encontraban en el territorio ecuatoriano en situación irregular. La ejecución de esta medida le significó al Ecuador el reconocimiento a nivel mundial como modelo único en la protección de refugiados. El Registro fue llevado a cabo bajo la vigencia del Decreto 3301; es decir que, todo reconocimiento de refugiado en este proceso se llevó a cabo bajo los criterios de elegibilidad establecidos en la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, en plena armonía con las disposiciones de la Constitución y en el marco del irrestricto respeto a los Derechos Humanos que al momento fue la consigna de la política de refugio en el Ecuador. Con lo expuesto referente al primer capítulo es posible concluir, a partir de los hechos jurídicos y prácticos, que la importancia de la definición de refugiado de Cartagena radica en que ofrece una protección amplia al cubrir un rango mayor de situaciones particulares del país de origen que generan desplazamiento forzoso en la región latinoamericana. Estas mayores garantías de protección a los refugiados víctimas de estas situaciones no están contempladas en la definición de refugiado universal de la Convención de Ginebra.

En el segundo capítulo ha sido necesario advertir que la Declaración de Cartagena no constituye en sí misma un instrumento vinculante para los Estados. Sin embargo,

Cartagena ha adquirido una fuerza persuasiva de gran importancia, debido a la aceptación y aplicación que ha tenido por parte de los países de la región. Mediante la revisión de legislación comparada de los países que han incorporado en sus legislaciones internas la definición de refugiado de Cartagena, fue posible establecer que actualmente son 14 los Estados que la han incluido; hecho que afirma que la mayoría de los países latinoamericanos, acogen y aplican en el presente la definición de refugiado de Cartagena. Concluyentemente ésta práctica de los Estados, revela la legitimidad alcanzada por esta Declaración en materia de Derecho Internacional. Es valioso rescatar casos como el de Costa Rica, el cual aún sin haber incorporado a su legislación interna la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, la aplica como una consecuencia práctica de la costumbre internacional y en virtud de la consideración de prevalencia de los derechos humanos, posicionándolo como uno de los mayores países de acogida de refugiados en la región.

Nuestro país a diferencia del resto de países que sí han puesto en vigencia a la definición de refugiado, expidió el Decreto 1182 con el cual excluyó la definición ampliada de refugiado. Este importante hecho ha implicado el desconocimiento de un proceso histórico regional en el desarrollo del contenido de este derecho, que involucró grandes esfuerzos vistos desde: los Estados, sociedad civil y el ACNUR para adecuar la normativa y protección a los requerimientos de Latinoamérica. Por tanto un hito fundamental de este proceso histórico ha sido la Declaración de Cartagena, e ignorar la definición de refugiado de este instrumento internacional significa deslindarse y revertir un proceso histórico regional<sup>392</sup>el cual viene desde los exiliados de Cuba en la década de los 60, las dictaduras del Cono Sur en los 70, los centroamericanos en los 80 y el conflicto colombiano en los en las últimas décadas. Todos estos han determinado un proceso histórico en el que los Estados han visto la necesidad de adecuar la normativa a estas realidades para garantizar una mejor protección a estas personas.

En el año 2012, la postura del gobierno cambió substancialmente en torno a la problemática de refugio, cuestión que se vio reflejado en la expedición del Decreto 1182 “Reglamento de aplicación del Derecho de Refugiados en el Ecuador”. Este Decreto

---

<sup>392</sup>Leonardo Franco y Jorge Santistevan. “La contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en las Américas”. *Protección Internacional de refugiados en las Américas*. ACNUR: Quito, 2011, p. 144.

omitió la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, lo que implicó un retroceso enorme para el sistema de protección de los derechos humanos en el Ecuador por las implicaciones jurídicas que trajo esta eliminación. En primera instancia, se han transgredido las garantías del derecho al refugio previstas por la propia norma constitucional en su art. 41, no obstante, la ilegitimidad de esta medida, ha trascendido a la vulneración de principios constitucionales, además de la doctrina y normativa interna e internacional; todo sobre lo cual se ha estudiado principalmente en el capítulo 3.

Entre los principios, la doctrina y las disposiciones constitucionales vulneradas por la eliminación de la definición de refugiado de Cartagena del ordenamiento interno, los cuales fueron analizados en el capítulo 3, son: en primer lugar, existe la obligación de incorporar la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, en virtud de los tratados de derechos humanos que reconocen el derecho a solicitar y recibir asilo, y que además exigen a los Estados la producción de normativa interna para la efectividad de los derechos. Para citar un ejemplo, el Ecuador es Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, que exige dicha obligación; lo cual nos lleva a concluir que el Ecuador al haber omitido la definición de Cartagena, está faltando a sus obligaciones internacionales al haber suscrito convenios y tratados de derechos humanos, que obligan a la garantía efectiva de derechos como el de refugio.

En lo referente a la costumbre, como se constató en el capítulo 2 y se profundizó en el capítulo 3, la mayoría de países de Latinoamérica acoge o aplica actualmente la definición de refugiado, de lo cual se obtuvo lo siguiente: la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, se ha constituido en norma consuetudinaria ya que el Ecuador desde 1987 hasta antes del Decreto 1182 la llevó aplicando por un período extendido de tiempo y con el convencimiento de su obligatoriedad jurídica, cumpliendo el elemento espiritual de la costumbre, es decir la *opinio juris*. Lo cual tiene en sí mismo un reconocimiento de su obligatoriedad y por lo tanto se le atribuiría el tratamiento de fuente forzosa y de aplicación directa

Otro de los argumentos centrales y concluyentes de la tesis, trata al bloque de constitucionalidad como un elemento que obliga a dar un alcance a ciertos principios constitucionales al momento de su interpretación, los cuales deberán cubrir garantías fundamentales ya enunciadas en la Carta Magna y que son profundizados en tratados e

instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario como la definición de refugiado de Cartagena.<sup>393</sup> Así podemos decir que, la relevancia de la definición de refugiado de Cartagena, a pesar de que no esté incluida en la normativa interna, tiene importancia porque la misma Constitución dispone que la aplicación de los derechos humanos sea complementada por los instrumentos y tratados internacionales, obligando a la efectivización de los derechos más favorables y su preeminencia sobre el resto de normas del ordenamiento jurídico.

La Constitución ecuatoriana ha establecido como norma suprema del ordenamiento jurídico a la propia Constitución, sin embargo ha dado preeminencia a la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando estos contengan derechos más favorables a los establecidos en cualquier norma del ordenamiento jurídico incluyendo a la propia Carta Magna. Esta regla para la interpretación y aplicación de los derechos humanos, debe cumplirse mediante el principio de interpretación pro homine, consagrado en el art 417 de la Constitución, interpretación que permite que la definición de la Declaración de Cartagena pueda ser invocada y aplicada por cualquier autoridad pública, en virtud de su contenido más garantista en beneficio de los derechos humanos de los refugiados.

La Constitución Política del Ecuador emplea la denominación genérica de instrumentos internacionales, sin distinguir entre tratados, declaraciones y otros documentos de derecho internacional, en consecuencia les ha otorgado igual tratamiento. Ante esta equiparación de fuentes, se deduce que la Declaración de Cartagena se considera fuente de derechos humanos para la aplicación del derecho de refugio. En particular, la aplicación de su definición de refugiado, cobra fuerza bajo el criterio de que sus contenidos son importantes orientadores que determinan en un mejor sentido el derecho internacional de los derechos humanos, y además que su definición desarrolla de una manera más completa los criterios de la definición de la Convención de 1951.<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup>Rodrigo Uprimny. Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal, p.1. <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads%20bloque%20constitucional.pdf> (acceso: 26/07/2014).

<sup>394</sup>Luis Pásara. “Las Normas de Derechos Humanos de origen internacional y el Derecho interno”. *El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia*. Quito: V&M Gráficas, p. 36.

Ahora, es preciso abordar un último tema que guarda estrecha relación con la vigencia y exigibilidad de las normas de origen internacional, pero que se trata de un método o sistema distinto en la aplicación de las normas internacionales, se trata de las normas auto-ejecutables:

La norma de origen internacional que haya sido incorporada al orden interno puede ser invocada para exigirse su cumplimiento cuando es auto-ejecutable, esto, si: establece un derecho de modo claro y específico y contiene los elementos necesarios para que un juez aplique tal derecho al caso concreto, sin necesidad de que una norma secundaria o reglamentaria complete a la primera, a los efectos de que pueda ser aplicada y resulte garantizado el derecho internacionalmente reconocido.<sup>395</sup>

En el caso del Ecuador, en virtud de la disposición del art. 11 de la Constitución, cualquier servidor público “administrativo o judicial” está en la obligación de aplicar los derechos y garantías contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, específicamente, “No podrá alegarse falta de norma jurídica [...] para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.” De modo que los jueces y autoridades tendrán que poner en práctica tales derechos en todos los casos cometidos a su conocimiento.<sup>396</sup>

Otro de los principios vulnerados por la existencia del Decreto 1182, es el principio pro homine, el cual consiste en un mecanismo de interpretación de la norma que busca el sentido más favorable a la protección y garantía de los derechos del individuo. Entendido de esta manera, procede concluir que la definición más favorable al refugiado, es la Declaración de Cartagena, la cual resulta mucho más propicia para el tratamiento de los refugiados colombianos, por contemplar de manera más amplia que la Convención de 1951 las causas de las que pueden ser víctimas estas personas, y por ende acceder a la protección como refugiado en el Ecuador, dándose así la interpretación y aplicación de la norma más favorable en pos de la persona.

El principio de progresividad aplicado al campo de los derechos humanos, el cual supone la obligación del Estado de mantener el estándar de protección que ya venía impartiendo,

---

<sup>395</sup>Id., p. 42.

<sup>396</sup>Ibíd.

inclusive existe la obligación de que las garantías mejoren progresivamente o que al menos se sostengan sin disminuirlas. La omisión en cuestión contradice los lineamientos propuestos en la política de refugio que el gobierno nacional venía llevando a cabo en pro de los derechos de los refugiados, lo cual significó una evidente regresión. Manifiestamente el art. 11.8 de la Constitución arguye: “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.” De lo dicho se concluye la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto 1182; ningún decreto puede menoscabar la Constitución, para lo cual el principio de progresividad y no regresividad, fortalecen la obligación de salvaguarda de los derechos humanos y la inconstitucionalidad de cualquier acción en su contra.

Entre una de las conclusiones finales de la presente tesis, es necesario tocar aquella surgida de la contravención a los actos propios del Estado. Los actos propios hacen referencia a un principio general de derecho, que se basa en la buena fe, y que al imponer un deber jurídico de respeto y sometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, intenta precautelar los derechos de ciudadanos que solían encontrarse protegidos por una actuación anterior de tipo garantista. En la presente tesis se ha citado un caso puntual de incoherencia que ha ido en contra de los actos propios del Estado ecuatoriano: en 2012 el canciller de la república, Ricardo Patiño, en ocasión al reconocimiento de asilo a Julian Assange, por parte del Estado ecuatoriano, afirmó públicamente, entre otras cosas, que el derecho al refugio es un derecho fundamental y que pertenece al *ius cogens*, lo cual implica su imperatividad de cumplimiento. En primer lugar la aseveración del canciller incurre en una interpretación errónea del derecho de refugio al categorizarlo como *ius cogens*, sin embargo debe rescatarse la voluntad del Estado por precautelar el derecho de refugio, cuestión que no se cumple adecuadamente, ya que como se ha visto el Decreto 1182, como norma que regula actualmente la materia de derecho en el Ecuador es restrictivo y eliminó la definición de refugiado más propicia a la vigencia de este derecho.

Ante la eliminación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984 del Decreto 1182, mi hipótesis en el presente estudio fue demostrar que dicha definición es la que debe aplicarse en el sistema nacional, por su carácter precautelatorio a favor de los refugiados en función del derecho internacional. De manera que tras haber obtenido todos

los argumentos que sostienen la presente investigación mis recomendaciones son las siguientes: que en primera instancia se declare la inconstitucionalidad del art. 8 del citado Decreto, en razón de haber incluido únicamente la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, excluyendo la de Cartagena. Por otro lado, a pesar del hecho de que el Decreto 1182 omita la definición de la Declaración, se ha comprobado a través de todo el presente estudio, que su aplicación procede en virtud de los preceptos constitucionales que ordenan la aplicación directa de los instrumentos internacionales de derechos humanos, mediante los principios y mecanismos de interpretación establecidos también en la Constitución ecuatoriana, por consiguiente toda autoridad competente debe remitirse a la norma constitucional para aplicar la definición de refugiado de Cartagena en pro de las personas refugiadas. Finalmente, lo ideal es que la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sea nuevamente incorporada a la legislación nacional para asegurar su efectiva aplicación en todos los procesos de concesión de refugio; sin embargo, la incorporación deberá darse mediante una ley orgánica que regule la materia de refugio, tal como manda el art. 133.2 de la Constitución, que ha previsto el rango de ley orgánica para la regulación y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Ventajosamente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha previsto para este año la creación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cuyo proyecto contempla en su título VIII el régimen de protección para las personas necesitadas de protección internacional (refugiados y apátridas)<sup>397</sup>; es transcendental que se incluya en esta ley la definición de refugiado de Cartagena dentro de la sección del reconocimiento de refugiado para que pueda garantizarse el ejercicio efectivo del derecho a solicitar y recibir asilo en el Ecuador.

---

<sup>397</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad. *Construcción Ley de Movilidad Humana*. <http://cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/> (acceso:01/08/2014).

## BIBLIOGRAFIA

- Abdelmalek Sayad. “Entrevista colonialism e migracoes. En Mana. Estudios Antropología”. 1996. Citado en Jacques P. Ramírez G. *La Política Migratoria en el Estado Ecuatoriano rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. 1ª ed. Quito: IAEN, 2013.
- Abello-Galvis, Ricardo. “Características de normas Ius Cogens”. *Introducción al estudio de las normas Ius Cogens en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, CDI*. Bogotá: 2011, p. 89.
- ACNUR, “La situación de los refugiados en el mundo 1995: En busca de soluciones”, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. *La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina*. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005.
- ACNUR. “Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas”. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9182](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9182) (acceso: 27/06/2014).
- ACNUR. “¿Qué es el ACNUR?” <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/> (acceso: 23/01/2014).
- ACNUR. “¿Qué es Plan de Acción de México?” <http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general/>(acceso:25/03/2014).
- ACNUR. “2014 UNHCR regional operations profile – Latin America”. <http://www.unhcr.org/pages/49e4923c6.html> (acceso: 04/07/2014).
- ACNUR. “Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y Universidad Iberoamericana”. *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina Documentos Regionales 1981-1999*. México, D.F, 2002.
- ACNUR. “Documento de Trabajo presentado por el ACNUR al Coloquio Internacional para Conmemorar Diez Años de la Declaración de Cartagena, en ACNUR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Gobierno de Costa Rica, Memoria del Coloquio Internacional: Diez años de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados”. San José,

Costa Rica, 1995. Citado en Francisco Galindo Vélez. "Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999." *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 tomo III*. México: ACNUR, 2002.

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Argentina". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/paraguay/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Bolivia". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/bolivia/> (acceso: 04/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Chile". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/chile/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Colombia". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Costa Rica". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/costa-rica/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Paraguay". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/paraguay/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El ACNUR en el sur de Suramérica- Uruguay". <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/uruguay/> (acceso: 05/07/2014).

ACNUR. "El Aniversario No. 50 de la Convención de 1951". <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/el-aniversario-n-50-de-la-convencion-de-1951/>(acceso: 06/06/2014).

ACNUR. "El muro tras el cual los refugiados se sienten a salvo". <http://www.acnur.org/revistas/111/> (acceso: 22/01/2014)

ACNUR. "La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Preguntas y Respuestas". <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5754.pdf?view=1> (acceso: 18/03/2014).

ACNUR. "La descolonización de África". *La situación mundial de Refugio 2000*. <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/tabla23.htm>. (acceso: 24/02/2014).

ACNUR. “Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1>. (acceso: 24/02/2014).

ACNUR. “Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984 – 2004”. San José: Editorama, 2004, p.27.

ACNUR. “Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999”. Tomo III. México, 2012.

ACNUR. “Refugiados en el Ecuador”. *La mayor operación de refugiados en América Latina*. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados\\_en\\_el\\_Ecuador\\_2009.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados_en_el_Ecuador_2009.pdf?view=1) (acceso: 28/03/2014).

ACNUR. “Ser un Refugiado en Panamá”. *Diagnóstico participativo 2010*. Panamá, 2011.

ACNUR. “Tabla de Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, personas bajo el mandato de apatridia del ACNUR y otras personas de interés en las Américas, por país de asilo, finales de 2012”. <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/> (acceso: 04/07/2014).

ACNUR. “Un año de crisis”. *Tendencias globales 2011*. Ginebra: 2012. [http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales\\_2011\\_spa\\_20120619151451.pdf](http://www.acnur.es/PDF/tendenciasglobales_2011_spa_20120619151451.pdf) (01/04/2014).

ACNUR. *El Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de las Naciones*. <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/> (acceso: 18/6/2013).

ACNUR. *Estadísticas del ACNUR*. [www.acnur.org/t3/recursos/tablas/](http://www.acnur.org/t3/recursos/tablas/) (acceso: 03/04/2014).

ACNUR. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1> (acceso: 05/07/2014).

- Agencia de Noticias Andes. *Ecuador invierte cerca de \$ 30'000.000 en servicios para los refugiados*. <http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%AD/2171.html> 08/05/2012 (acceso: 17/05/2014)
- Andrade, Fischel, H. José. “Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana”. *IIDH, ACNUR e. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.
- Arboleda, Eduardo. “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa”. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Sandra Namihás(coord.) Perú: Fondo Editorial, 2001.
- Arboleda, Eduardo. “Refugee Definition in Africa and Latin America: The lessons of Pragmatism”. *3 International Journal of Refugee Law* (1991). Citado en Antonio Augusto Cancado Trindale. “Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias.” *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas *Desplazadas 1994*. 1era ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995.
- B. Nogueira, María Beatriz. “El Asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África”. *Nuevos temas en la investigación sobre refugiados*. ACNUR, 2013, p. 17 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9163> (acceso:05/07/2014).
- Balda Larrea, Sebastián. “El Refugio Colombiano en el Ecuador en el período 2000 – 2007: debilidad institucional y políticas públicas”. *Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador. Quito, 2008.
- Barahona, Sergio Pérez. “El Estatuto de “Refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”. <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf>. (acceso: 19/03/2014).
- Barbagelata, Héctor Hugo. “La Renovación del Nuevo Derecho”, *Revista Derecho y Sociedad* N° 30, Año XIX, Lima 2008. Citado en Omar Toledo Toribio. *El Principio de Progresividad y no Regresividad*, p. 2-3. [http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/progresividad\\_y\\_regresividad\\_laboral.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf) (acceso: 19/06/2014).

BBC. *Bolivia tiene más de 850 refugiados, mayormente de Perú y Colombia*. [http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas\\_noticias/2014/06/140619\\_ultnot\\_bolivia\\_refugiados\\_peru\\_colombia\\_jgc.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140619_ultnot_bolivia_refugiados_peru_colombia_jgc.shtml) (acceso: 04/07/2014).

Benalcázar, Alarcón, Patricio. (ed.) “El Refugio en el Ecuador”. Quito: *Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH*, 2004.

Betancurt, Belisario. “Discurso del Presidente de la República de Colombia”, *Coloquio sobre La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*. Memorias del Coloquio en Cartagena de Indias, noviembre de 1984, editado por ACNUR, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 1986, Pág. 33. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. *La Contribución del Proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina*. Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José: Editorama, 2005.

Bravo, Karla y Jijón, Santiago. “Del papel al terreno”. *Revista Enfoque*. (2013).

Cancado Trindale, Antonio Augusto. “Derecho Internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias.” *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas 1994. 1era ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995.

Carvajal, Miguel. “Ecuador pide ayuda internacional para atender el drama de 135.000 refugiados colombianos”. <http://www.seguridad.gob.ec/ecuador-pide-ayuda-internacional-para-atender-eldrama-de-135-000-refugiados-colombianos/>(acceso: 02/04/2014).

CDESC de ONU, Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador”, 2012, p. 4. Citado en Francisco Hurtado Caicedo. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil”. *Informe de Ecuador*. Sistema Andino de Migraciones. 2012.

Centro de Investigaciones Jurídicas. *Los derechos humanos y el principio de progresividad en nuestra Constitución vigente*.. <http://cij.org.ve/site/los-derechos-humanos-y-el-principio-de-progresividad-en-nuestra-vigente-constitucion/> (acceso: 20/06/2014).

CIDH, “Los refugiados y el sistema interamericano”, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* 1981-82, Capítulo VI (b), Campos en los cuales han de tomarse medidas, OEA/Ser.L/V/II/57, doc. 6 rev. 1, Washington, USA, 1982. Citado en Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega. “La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en “América Latina”. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005.

CNN. *Colombia es el país de origen de más refugiados y desplazados en América*. <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/06/20/colombia-es-el-pais-de-origen-de-mas-refugiados-y-desplazados-en-america> (acceso 01/04/2014).

Coalición por las Migraciones y el Refugio. “Aportes de la sociedad civil ecuatoriana”, *Conmemoración de Cartagena +30*. <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2014/04/ecuador-documentos-pac3ads-cartagena-30-mercosur-ampliado.pdf> (12/05/2014).

Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1994).

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 1993*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm> (acceso: 15/05/2014).

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/cap.6Anexo.a.htm> (03/04/2014).

Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 31, aprobada el 29 de marzo de 2004 (2187º sesión), Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 3, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990. Citado en INREDH. *Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular*. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).

*Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. COMAR*. [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La\\_creacion\\_de\\_la\\_COMAR](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR) (acceso: 05/07/2014).

- Corral, Fabián. El Comercio 03/05/2012. <http://www.elcomercio.com/opinion/tratados-y-constitucion.html>. (acceso: 15/04/2014).
- De Andrade, José H. Fische. "Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana." *IIDH, ACNUR e. Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.
- Diario El Comercio. *Ecuador gasta USD 60 millones anuales en los refugiados*. [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Ecuador-USD-millones-anuales-refugiados\\_0\\_701929970.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Ecuador-USD-millones-anuales-refugiados_0_701929970.html). (acceso: 14/04/2014).
- Diario El Comercio. Sábado 14/09/2013 [http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion\\_0\\_992900860.html](http://www.elcomercio.com.ec/politica/Colombia-ciudadanos-refugiados-Ecuador-Acnur-contribucion_0_992900860.html). (acceso: 02/04/2014).
- Diario El Mercurio. *Registro ampliado efectuado en Ecuador es premiado en Ginebra*. <http://www.elmercurio.com.ec/217750-registro-ampliado-efectuado-en-ecuador-es-premiado-en-ginebra/#.UxDqZON5NIE>.
- Diario El Universo. *Acuerdo para mejorar la situación de los refugiados*. Martes 21/12/2012. <http://www.eluniverso.com/2010/12/21/1/1355/acuerdo-mejorar-situacion-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014).
- Diario El Universo. *Delincuencia motiva depuración del plan de visa de refugiados*. 26/06/2011. <http://www.eluniverso.com/2011/06/27/1/1355/delincuencia-motiva-depuracion-plan-visa-refugiados.html> (acceso: 16/04/2014).
- Diario El Universo. *Guterres en Quito pide solidaridad con refugiados*. <http://www.eluniverso.com/2010/12/20/1/1360/guterres-quito-pide-solidaridad-refugiados.html> (acceso: 10/06/2014).
- Diario La Hora. "Refugiados podrán tener nacionalidad ecuatoriana "según nuevo proyecto"". 21/07/2013. [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados\\_podr%C3%A1n\\_tener\\_nacionalidad\\_ecuatoriana,\\_seg%C3%BAAn\\_nuevo\\_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101524465/-1/Refugiados_podr%C3%A1n_tener_nacionalidad_ecuatoriana,_seg%C3%BAAn_nuevo_proyecto.html#.U2qVh4F5NIE) (acceso: 07/05/2014).
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157>. (acceso: 23/02/2014).

Echeverri Quintana, Eudoro. “Aproximación al bloque de constitucionalidad”. <http://unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos/Aproximacion%20al%20Bloque%20de%20Constitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).

El pueblo presidente. *Nicaragua sede del segundo Taller de Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica*. <http://www.elpueblopresidente.com/noticias/ver/titulo:1628-nicaragua-sede-del-segundo-taller-de-comisiones-nacionales-de-refugiados-de-mesoamerica> (acceso: 05/07/2014).

Enciclopedia Jurídica. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ius-cogens/ius-cogens.htm> (acceso:02/08/2014)

Espín M., Johanna. “Hechos y expectativas del Registro Ampliado”. *Aproximaciones a la Frontera*. 1era. Ed. Quito: FLACSO, 2013.

Estapá, Jaume Saura *et al.* “Costumbres y principios generales del derecho”. *Derecho Internacional Público*. Barcelona: Huygens Editorial, 2010, p. 95.

Fichel de Andrade, José H. “Derecho de los Refugiados en América Latina: reflexiones sobre su futuro”. *Derecho Internacional de los Refugiados cap. IV*. Perú: Fondo Editorial, 2001.

Fichel de Andrade, José H. IIDH, ACNUR. “Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana”. *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*. San José: EDITORAMA, 2001.

Franco, Leonardo y Santistevan de Noriega, Jorge. “La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina”. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005.

Franco, Leonardo. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005.

Fueyo Laneri, Fernando, *Instituciones de derecho civil moderno*. Editorial Jurídica: Santiago, 1990.

Galindo Vélez, Francisco. “Derecho Internacional de los Refugiados”. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/consideraciones-sobre-la-condicion-de-refugiado-galindo-velez.pdf>(acceso: 17/02/2014).

- Galindo Vélez, Francisco. “Introducción resumen del derecho de los refugiados” *Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos: Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*. México 1999 tomo III. México: ACNUR, 2002.
- Galindo Vélez, Francisco. ”Protección de Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, 1981-1999.” *Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina. Documentos Regionales 1981-1999 tomo III*. México: ACNUR, 2002.
- Garzón, Daniela y Revelo, Jamil. Ecuador: “Un destino complejo”. *Revista Enfoque* (2013).
- Gesulfo, Antonella. “El Alto Comisionado para los Refugiados de la Sociedad de las Naciones”. <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/> (acceso: 18/6/2013).
- Goodwin-Gill, Guy S. “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”. United Nations Audiovisual Library of International Law. United Nations, 2008. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7397.pdf?view=1> (acceso: 07/06/2014).
- Gros Espiell, Héctor. “La Declaración de Cartagena como fuente del derecho internacional de los refugiados en América Latina”, *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Memoria Coloquio Internacional*, IIDH-ACNUR, San José, Costa Rica, 1995.
- Gros Espiell, Héctor. “Análisis Jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales”. *Estudios Básicos de Derechos Humanos Tomo V. IIDH*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1839/14.pdf> (acceso: 13/06/2014).
- Guglielmelli White, Ana. “Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina”. *Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos*, Washington DC, Estados Unidos de América. ACNUR, 2002.
- Hope, Hanlan. *El Asilo y la Protección Internacional Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Leonardo Franco *et al* (coord.). San José: EDITORAMA, 2004.

- Hurtado Caicedo, Francisco. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil. Informe de Ecuador”. *Sistema Andino de Migraciones*.2012. <http://uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/.../Informedh2011.pdf> (acceso: 13/06/2014).
- Hurtado Caicedo. “Migraciones y derechos humanos en la región andina, Una mirada desde la sociedad civil. Informe de Ecuador”. *Sistema Andino de Migraciones*. 2012.
- INREDH. “Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular”. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).
- J. López, Marcelo. “La Doctrina de los actos propios: esencia y requisitos de aplicación”. *Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-90602009000200014](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602009000200014) (acceso: 04/07/2014).
- K. Asomani. “Análisis Histórico de la Situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados”.*Citado en Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas*.San José: EDITORAMA, 2001.
- Kelsen, Hans. “The Law of the United Nations”.*A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*.Nueva York, The Lawbook Exchange, 1950, 1a.ed.
- Larrea, Gustavo. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito: Mantis Comunicación, 2008.
- López Betancour, Eduardo. “Principios rectores de los derechos humanos”11 de agosto de 2012<http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2012/08/11/index.php?section=opinion&articulo=002a1soc> (acceso: 20/06/2014).
- Mejía Ortiz, Vitelio. “Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados.”*Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Declaración de San José sobre Refugiados y Personas *Desplazadas 1994*. 1era ed. San José: IIDH-ACNUR, 1995.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Datos obtenidos de la página de Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*.

<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/refugee#sthash.ibg5tMR0.dpuf>  
(acceso:01/04/2014).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Cifras obtenidas de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.*  
<http://cancilleria.gob.ec/estadistica-de-refugios/> (acceso: 28/03/2014).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange.*  
<http://cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/> (acceso: 01/04/2014).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Pronunciamento de Human Rights Watch sobre el refugio en Ecuador no corresponde a la verdad.* 20-06-2013.  
<http://cancilleria.gob.ec/pronunciamento-de-human-rights-watch-sobre-el-refugio-en-ecuador-no-corresponde-a-la-verdad/> (acceso: 29/04/2014).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad. *Construcción Ley de Movilidad Humana.*  
<http://cancilleria.gob.ec/construccion-ley-de-movilidad-humana/> (acceso:01/08/2014).

Ministerio de Relaciones exteriores, Comercio e Integración. *Política del Ecuador en Materia de Refugio 2008.* Dirección Nacional de Refugio  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7022.pdf?view=1> (acceso:04/04/2014).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *La Constitución 2008 y las relaciones internacionales.* [http://www.mmrree.gob.ec/pol\\_exterior/constit\\_08.pdf](http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/constit_08.pdf).  
(acceso: 24/02/2014).

Molina Bolívar, Juan Camilo. “El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador.” *Boletín de Coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*. No. 2 (2010).

Montes Mozo, Segundo. *Refugiados colombianos en Ecuador.*  
<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Refugiados%20colombianos%20en%20Ecuador.pdf> (acceso: 20/01/2014).

- Murillo Gonzáles, Juan Carlos. “Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados”. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso: 22/04/2014).
- Murillo González, Juan Carlos. “El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano.” *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: Mantis Comunicación, 2011.
- Murillo González, Juan Carlos. “Los legítimos intereses de seguridad de los Estados y la protección internacional de refugiados”. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*. [http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo\\_murillo.htm](http://www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo10.php?artigo=10,artigo_murillo.htm) (acceso/02/04/2014).
- Murillo González, Juan Carlos. *La protección internacional de los refugiados en el Sistema Interamericano de derechos humanos*. [www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_sesion\\_especial\\_2008\\_presentacion\\_murillo.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_sesion_especial_2008_presentacion_murillo.pdf) (acceso: 22/12/2013)
- Musalo, Karen. Moore, Jennifer. A. y Boswell, Richard. “The International Origins of Refugee Law.” *Refugee law and policy: a comparative and international approach*. 2da. ed. California: Carolina Academic Press, 2002.
- Naciones Unidas. *Declaraciones y Convenciones que figuran en las Resoluciones de la Asamblea General*. <http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html> (acceso:31/07/2014).
- Namihas, Sandra. *Derecho Internacional de los Refugiados*. Pontificia Universidad Católica del Perú. 1era. ed. Perú: DESA S.A., 2001.
- Nava, Bárbara. *Derechos Humanos de los Refugiados Situación Actual en Venezuela*. Caracas: UCAB, 2008.
- Nikken, Pedro. “Sobre el concepto de derechos humanos”. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, 2009. Citado en INREDH. Observaciones del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo a la convocatoria de consulta popular. [http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta\\_consejo\\_consultivo.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/consulta_consejo_consultivo.pdf) (acceso: 23/06/2014).

- Nogueira, María y Marques, Carla Cristina. *Brasil: 10 años de protección a los refugiados*. <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF30/57-58.pdf> (acceso: 05/07/2014).
- OACNUDH. “Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (acceso: 05/02/2014).
- OACNUDH. *El derecho internacional de los Derechos Humanos*. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>.(Acceso: 14/02/2014).
- Ospina, Oscar Raúl. “Colectivo Migración y Refugio Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)”. *Refugiados Urbanos en Ecuador Estudio sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*. Quito: Mantis Comunicación, 2011.
- Pérez Bevia, José Antonio. *La determinación del Estatuto de Refugiado*. [http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/21001/1/ADI\\_VI\\_1982\\_07.pdf](http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/21001/1/ADI_VI_1982_07.pdf). (acceso: 14/06/2014).
- Pinto, Mónica. “El principio pro homine”. *Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. [www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios](http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/.../el-principio-pro-homine-criterios) (acceso: 14/01/2014).
- Procuraduría General del Estado. “Contestación a la demanda de inconstitucionalidad del decreto 1182”, en el Caso No. 0003-12-IA Registro No. 4762. Corte Constitucional del Ecuador 07 de noviembre de 2013.
- Rodrigo Uprimny. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*. <http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Lectura3BloquedeConstitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).
- Roldán León, Johanna. “El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto pionero en la protección internacional de refugiados en la región.” *La Protección Internacional de Refugiados en las Américas*. Quito: Mantis comunicación, 2011.

- Roldán León, Johanna. “La Protección Internacional de Refugiados en las Américas”. *El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto Pionero en la Protección Internacional de Refugiados en la región*. Quito: ACNUR.
- Ruiz de Santiago, Jaime. “Evolución de la protección internacional de los refugiados a nivel regional”. *Derecho Internacional de los Refugiados*. 1era ed. Perú: DESA S.A.
- Salazar, Daniela. “El discurso de los refugiados”. *Diario Hoy*. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-discurso-de-los-refugiados-608705.html> (acceso:27/07/2014).
- Salinas Mendoza, Alejandra. *Refugiados kurdos en Alemania: problemas de integración y adaptación a la cultura y sociedad de la República Federal Alemana. Refugiados: Conceptos y Definiciones*. Tesis de grado. Universidad de las Américas Puebla. Puebla, 2005. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/salinas\\_m\\_a/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/salinas_m_a/capitulo1.pdf) (acceso: 06/02/2014).
- San Juan, César. “Análisis de la evolución jurídica regional en materia de asilo y protección de los refugiados”. *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2004.
- San Juan, César. Manly, Mark. *Citado en Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984*. 1a. ed. San José: EDITORAMA, 2005.
- Secretaría de Gobernación SEGOB, COMAR (México). *El Refugiado Guatemalteco*. México [http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El\\_refugio\\_guatemalteco](http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco) (acceso: 05/07/2014).
- Seminario sobre Asilo Político y Situación del Refugiado, realizado en La Paz, entre el 19 y el 22 de abril de 1983.
- Somohano Silva, Katya M. “El derecho Internacional de los Refugiados: alcance y evolución”. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/248/pr/pr4.pdf> (acceso: 02/04/2014).
- Spindler, William.”El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad”. <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF24/40.pdf> (acceso:25/03/2014).

- Telesur. *Uruguay recibirá a refugiados sirios hasta febrero de 2015*.  
<http://www.telesurtv.net/articulos/2014/07/01/uruguay-recibira-a-mas-de-100-refugiados-sirios-hasta-febrero-de-2015-1647.html/> (acceso: 05/07/2014).
- Toledo Toribio, Omar. “El Principio de progresividad y no regresividad”.[http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/progresividad\\_y\\_regresividad\\_laboral.pdf](http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf) (acceso: 21/06/2014).
- Troya, María. Sánchez, José y Chuquimarca, Luis. “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Plan Ecuador y ACNUR”. *Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador. Encuesta 2007 Informe Nacional*. Quito: Mantis Comunicación, 2009.
- Türk, Volker. “Comentarios introductorios”. *Encuentro Internacional sobre Protección de Refugiados, Apatridia y Movimientos Migratorios Mixtos en las Américas: Lanzamiento de las Conmemoraciones del ACNUR en las Américas*. Brasilia, 2010.
- UNED. *La Costumbre Internacional*.  
[http://portal.uned.es/portal/page?\\_pageid=93,900853&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,900853&_dad=portal&_schema=PORTAL)  
 (acceso: 27/07/2014).
- UNESCO. *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*.  
[http://portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL\\_ID=9374&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)(acceso:03/04/2014).
- Uprimny, Rodrigo. “Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal”.<http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/documents/Clase1-Lectura3BloquedeConstitucionalidad.pdf> (acceso: 26/07/2014).
- Valenzuela Morales, Oscar. *Extranjeros no inmigrantes*.  
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2013/12/10/extranjeros-no-inmigrantes> (acceso:21/03/2014).
- Varese, Luis. “Política del Ecuador en Materia de Refugio”. *La protección Internacional de Refugiados en las Américas*. Quito, 2011.
- WhatConvention.Org. *Introducción al Derecho Internacional*.  
[http://www.whatconvention.org/es/intro\\_il](http://www.whatconvention.org/es/intro_il) (acceso:31/07/2014).

Wilhelmi, Marco Aparicio. “Derechos: enunciación y principios de aplicación”. *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau (eds.). 1era ed. Quito: V&M Gráficas.

### **Normativa nacional**

Constitución del Ecuador. Registro Oficial No. 133 de 25 de mayo de 1967.

Constitución del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Decreto 3301. Registro Oficial No. 9933 de 12 de mayo de 1992.

Decreto Ejecutivo 1182. Registro Oficial No. 727 de 19 de junio de 2012.

Decreto Ejecutivo 1635. Registro Oficial No. 565 de 7 de abril del 2009.

Decreto Supremo 1897. Registro Oficial No. 382 del 30 de diciembre de 1971.

Ley de Migración y Extranjería (2004). Registro Oficial No. 382 del 30 de diciembre de 1971.

Reglamento a la Ley de Extranjería. Registro Oficial N° 473 del 7 de julio de 1986.

### **Normativa internacional**

Acuerdo Gubernativo No. 383-2001. Guatemala, (2001)

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)(1989).

Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. (1969).

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985).

Convención sobre Asilo (1928).

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Decreto 3293 (1987).

Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano firmada en Brasilia (2010).

Declaración de Cartagena (1984).

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).

Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994).

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004).

Decreto Ejecutivo No. 23, Panamá (1998)

Decreto Ejecutivo No. 23, Panamá (1977).

Decreto Ley 1094 Establece Normas sobre Extranjeros en Chile (2011).

Decreto N° 918, El Salvador (2002).

Decreto No. 208 Ley de Migración Extranjera, Honduras (2004).

Decreto No. 28329, Bolivia (2005).

Decreto No. 2849 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013).

Decreto No. 4503, Colombia (2009).

Decreto Promulgatorio DOF, México (2000).

El Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, México (2012).

LEI No. 9.470, Brasil (1997).

Ley de Protección de Refugiados, Colombia (2008).

Ley del Refugiado, Perú (2002).

Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, Argentina (2006).

LEY N° 1938. General sobre Refugiados, Paraguay (2002).

Ley No. 18076 Derecho al Refugio y a los Refugiados, Uruguay (2007).

Ley No. 251, Bolivia (2012).

Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas, Venezuela (2011).

Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, México (2011).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, NY (1967).

RefugeesAct, Belice (1991).

Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala (2001).