

## Cuestiones generales sobre el Refugio en el Ecuador

María Carolina Baca Calderón

El puente de Rumichaca es el paso de miles de historias<sup>1</sup> sobre el conflicto interno de Colombia, el cual surge con la estructuración de tres grupos armados irregulares: dos grupos guerrilleros que son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo FARC-EP<sup>2</sup>; y, el Ejército de Liberación Nacional ELN<sup>3</sup>. Grupos guerrilleros de menor incidencia que son el Ejército Popular de Liberación EPL, el Ejército Revolucionario del Pueblo ERP; y, el Ejército Revolucionario Guevarista. Finalmente, grupos paramilitares llamados Autodefensas Unidas de Colombia AUC<sup>4</sup>. A esto se añade carteles del narcotráfico<sup>5</sup> y crimen organizado vinculados a la guerrilla y los paramilitares.

Las prácticas comunes de estos grupos, como masacres, desapariciones forzadas de personas, el secuestro, la extorsión; y, los desplazamientos internos<sup>6</sup>, hacen que a diario miles de los colombianos se vean obligados a huir del país y crucen las fronteras en búsqueda de protección internacional. En su mayoría son gente común, población civil en general, pero también es alarmante la persecución que sufren los individuos con un alto perfil público o comunitario como sacerdotes, dirigentes barriales, periodistas, activistas de derechos humanos, empresarios y políticos.

---

<sup>1</sup> Datos proporcionado en el Informe Nacional de ACNUR (Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador Informe Nacional, 2009), señala que existen 168.828 personas de nacionalidad colombiana con necesidad de protección internacional, hasta la fecha de informe 20.649 personas fueron reconocidas como refugiadas y existen registradas 33.915 solicitudes de asilo pendiente de resolución; de estas cifras el 90% de las solicitudes de asilo son de personas colombianas, habiendo miles de personas que no acuden a la protección del Estado ecuatoriano por no conocer sobre el derecho al refugio, por temor a ser perseguidos o porque no está a su alcance hacer la solicitud. Al 2012 el Ecuador tiene la mayor población de refugiados de América Latina, hasta diciembre de 2011, el Gobierno ha reconocido a 55.092 personas refugiadas en el Ecuador; 60% de ellas viven en áreas urbanas y la mayoría del 40% restante permanece cerca de la frontera, en regiones poco desarrolladas y aisladas, con limitados servicios básicos.

<sup>2</sup> Las FARC-EP nacen de movimientos campesinos constituidos como autodefensas comunistas; se organizaron como grupo armado y comenzaron a tener presencia en varias zonas de territorio colombiano; su mayor expansión armada se da en la década de los 90, cuando nacen los vínculos con el narcotráfico y el secuestro que se convirtió en el mecanismo para obtener recursos económicos.

<sup>3</sup> El ELN se crea bajo la influencia de la revolución cubana, el grupo se fortalece en la década de los 80 en que se iniciaron las prácticas de extorsión a compañías extranjeras de hidrocarburos, bajo un discurso nacionalista. No recurrió al narcotráfico como fuente de recursos; y, el mayor control a la inversión extranjera por parte del Estado hizo que este grupo se debilite.

<sup>4</sup> La AUC fueron creadas por grupos de terratenientes y ganaderos que eran presionados por la guerrilla; se constituyeron como un contra golpe para los grupos irregulares socialistas; y en su “lucha” atacan a la insurgencia desconociendo entre combatientes y población civil. Buscan quitar a la guerrilla del control ciertas zonas manipulada por ella. Se dice que su financiamiento proviene del desvío de recursos del sistema nacional de seguridad social y salud y en general de fuentes estatales debido a la presencia de altos funcionarios del Estado que son parte de la AUC.

<sup>5</sup> El narcotráfico ha facilitado las operaciones de grupos irregulares, lo que ha hecho que existan más enfrentamientos, altos índices de corrupción y violencia y se incrementen sus operaciones delictivas.

<sup>6</sup> Todas estas prácticas se vieron ejemplificadas, el 29 de mayo de 1999 en La Gabarra, corregimiento del Municipio de Tibú, Colombia; los paramilitares asesinaron a 6 personas, secuestraron a 21 e instalaron retenes en la vía. Los asesinatos colectivos, los secuestros y desapariciones continuaron durante un mes y ocasionaron un gran desplazamiento de campesinos. La Policía y el Ejército, con una base militar en la zona, nada hicieron para impedir las masacres. El caso fue admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para llevarlo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH, 2010)

De acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, de la que el Ecuador es parte, una persona puede ser considerada como tal siempre que reúna los requisitos enunciados en la definición<sup>7</sup>:

..a los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

2) ....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...

Por otro lado, la Declaración de Cartagena de 1984 toma la necesidad de protección internacional del individuo como punto fundamental para ampliar la definición de la Convención de 1951, definiendo al refugiado como a quien:

...considere 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.

También se considera a personas con necesidad de protección internacional quienes bajo el Mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR<sup>8</sup> sean así determinadas, los solicitantes de asilo<sup>9</sup>, otras personas de interés que en un 90% son niños, niñas o adolescentes ecuatorianos de padre o madre

---

<sup>7</sup> Un principio importante es que esta calidad se adquiere porque la persona goza de la condición de refugiado y no por el reconocimiento que se le ha dado.

<sup>8</sup> El ACNUR es competente para reconocer bajo su estatuto a una persona como refugiada en el caso que el Estado receptor no la considere como tal, entrando el refugiado en un proceso de reasentamiento a un tercer país.

<sup>9</sup> Personas que entran en un proceso de reconocimiento por parte del Estado receptor, para ser registradas, entrevistadas y reconocidas como refugiadas después del análisis del caso por parte de las autoridades competentes.

refugiada y aquellas personas que estando en necesidad de protección internacional aun no se han registrado ni accedido al sistema de asilo que ofrece el Ecuador.

La existencia de los elementos que dan estas definiciones: fundados temores, persecución, por motivos de raza, grupos social, etc.; y violencia generalizada; deben ser altamente probables, si bien existe el beneficio de la duda hacia el solicitante de asilo con respecto a los motivos que le obligaron a huir y por los que no puede volver, se debe conocer que efectivamente esos hechos ocurren en ese país<sup>10</sup> y es posible que esta persona haya sido víctima de aquello.

Los fundados temores causados en el país de origen, no se refieren solo al Estado de ánimo de la persona sino a una situación objetiva de persecución<sup>11</sup>, que es toda amenaza a la vida o a la libertad por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

También puede existir una situación de *sur place*, es decir que dicha persecución o temor no exista en su país de origen cuando salió de éste, sino que éstos motivos aparecieron durante su permanencia en el país donde solicita asilo, los que le impiden regresar debido a que su vida o libertad corren peligro en ese lugar, siendo así que adquiere la calidad de refugiado durante su permanencia en el segundo país.

Los refugiados y solicitantes de asilo son personas con necesidad de protección internacional y los protege un principio fundamental que es el de no devolución<sup>12</sup> a su país de origen, porque se entiende que en él sus vidas corren peligro y no pueden regresar.

La Convención de 1951 contempla la posibilidad de la exclusión de personas de esta condición, por ejemplo, la persona que es reclutada para combatir en un conflicto armado toma parte directa de las hostilidades, por lo tanto los combatientes sean miembros de fuerzas irregulares o regulares no son refugiados; sin embargo los ex combatientes pueden ser considerados como tales siempre que cumplan con los requisitos de la Convención de 1951 y tomando en cuenta que un análisis de exclusión

---

<sup>10</sup> En el caso colombiano, son fácilmente identificables las zonas que son manejadas por la guerrilla o los paramilitares; la presencia de estos grupos en el lugar donde vivía el refugiado, hace suponer que de permanecer allí su vida corría peligro, debido a la existencia de masacres, secuestros, entre otras prácticas comunes de los grupos irregulares; lo que hace que el solicitante tenga la calidad de refugiado a razón de la Declaración de Cartagena por violencia generalizada o conflicto interno.

<sup>11</sup> Si la situación objetiva obedece a razones económicas, no se trata de un solicitante de asilo sino de un emigrante económico. Por otro lado, la persecución no debe tratarse de la huida de la persona porque está siendo buscada por un delito común que cometió, pues esto no le da la calidad de refugiada.

<sup>12</sup> En ningún caso, un extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea de origen o no, donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en peligro a causa de su origen, raza, nacionalidad, religión, condición social, de sus opiniones políticas o por pertenecer a un determinado grupo social.

para una persona que haya huido de la guerrilla o sea ex combatiente, necesita de la evaluación de las circunstancias para que exima de responsabilidad individual al solicitante, como que haya sido reclutado forzosamente y coaccionado por estos grupos; más aún si era niño<sup>13</sup> al momento de la captación, pues esto lo convierte en una persona vulnerable y es un factor relevante para evaluar el caso porque bien podría presumirse que es trata de personas<sup>14</sup>. Se debe analizar el elemento mental o *mens rea*; pues, si la persona cometió actos graves puede ser que no tenía la capacidad mental para hacerlo como por ejemplo debido a locura, discapacidad mental, intoxicación involuntaria o, en el caso de los menores de edad, inmadurez.

La persona que solicita ser reconocida como refugiada no tiene que “probar” los motivos por los que huye, debido a que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y a que generalmente no cuenta con documentos, no habla el mismo idioma o está traumatizada; que busque pruebas de los hechos sería entrar en un proceso de revictimización.

Recapitulando la historia del proceso de reconocimiento de refugiados en el país, debemos partir de la práctica que se ha llevado a cabo a razón de lo que contenía el Decreto Ejecutivo, recientemente derogado, 3301 de 6 de mayo de 1992 publicado en el Registro Oficial 833 del 12 de mayo del mismo año: la persona se acercaba a las oficinas en la Dirección Refugio, se registraba, tomaban sus datos y se le programaba una fecha para ser entrevistada por un oficial de elegibilidad, quien le preguntaba los motivos por lo que huyó de su país de origen; el trámite duraba 90 días (según el decreto porque en la práctica algunos casos tardaban cerca de 24 meses), tiempo en el que se le entregaba un documento de “solicitante de asilo” hasta que la Comisión de Elegibilidad, conformada por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Interior, decida si reconocer o no a la persona como refugiada. El ACNUR que actuaba como observador del proceso.

En marzo de 2009, al año de lo sucedido en Angostura y (quizás) como medida política, se dio inicio al Registro Ampliado, que fue una iniciativa del Gobierno

---

<sup>13</sup> El ACNUR ha señalado que las cláusulas de exclusión se aplican en principio a los menores sólo si han llegado a la edad de la responsabilidad penal y poseen la capacidad mental para ser responsabilizados del delito en cuestión. Dada la vulnerabilidad de los niños, debe ejercerse gran cuidado al considerar la exclusión de un menor, y los argumentos en su defensa, como la coacción, ameritan examinarse con especial cuidado.

<sup>14</sup> Debido a que la persona fue captada a través de la fuerza con el fin de que forme parte de grupos armados.

Ecuatoriano con el apoyo de la comunidad internacional y ACNUR que tenía la lógica de acercamiento a las comunidades fronterizas entre Colombia y Ecuador, para facilitar el acceso al registro a través de brigadas que llevan personal de ACNUR, de la Dirección de Refugio y ONG's encargadas de la asistencia humanitaria. El trámite se limitaba a la resolución de las solicitudes en un solo día, siempre que cumpla con los criterios ampliados establecidos en la Convención de Cartagena y en los criterios temáticos determinados para el Registro Ampliado, que se referían, en lo principal, a la identificación de grupos al margen de la ley en determinadas zonas del territorio colombiano.

Sobre el Decreto 3301 nunca existió una reglamentación, lo que obligó a la Cancillería a llevar a cabo un sin número de procedimiento *ad-hoc* que respondía a las circunstancias de momento, desde que las sesiones se podían llevar a cabo sin la presencia de uno de sus miembros, hasta la instauración de un/a presidente/a de la Comisión con voto dirimente.

Desde enero de 2011, con el Acuerdo Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración No. 000003, el Ecuador instauró un proceso de admisibilidad. Primero recordemos que, la condición de refugiado no se declara sino que se reconoce, en otras palabras, si la persona siente o se identifica como refugiada o tiene temor de regresar a su país: es refugiada. Basta cruzar la frontera e identificarse como tal o decir que no puede volver a su país para que tenga tal calidad, sin dejar de lado que, cada Estado tiene sus propios procedimiento para analizar el caso y reconocer o no a esta persona con esta condición. El proceso de admisibilidad dejaba de lado este principio, al no resolver sobre el reconocimiento de la calidad de refugiado sino sobre la admisibilidad de la solicitud; las personas llegaban a la Dirección de Refugio, tenían que pasar por una breve entrevista y el oficial que las entrevistaba, decidía si las admitían a trámite o no, considerando que su relato (cortísimo por demás) era suficiente para resolver que su solicitud de admisión al proceso era manifiestamente infundada o abusiva, términos utilizados a razón del 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.

Es evidente que el Ecuador ha sufrido, no recientemente, una ola de delincuencia, común y organizada, sobra revisar los diarios cada semana o ver los

noticieros de la noche (sea de televisión pública o privada). La criminalización secundaria, de la que habla el maestro Eugenio Zaffaroni, es ciertamente ejemplificada en el país, basta que un colombiano haya presuntamente cometido un delito (aunque según la noticia él es culpable) para que la comunidad generalice y asocie que al igual que aquel “delincuente” todo colombiano también lo es. Adicional a que se habla que el Ecuador no solo importa ropa colombiana sino también “nuevas modalidades” de delincuencia como el sicariato o el mismo narcotráfico; pero sobre esto, se debe tener claro que generalizar es sinónimo de equivocarse.

Frente a este “problema de seguridad” no es posible poner una “muralla china” en la frontera con el vecino país, es claro que los únicos pasos fronterizos no son el Puente Rumichaca o San Miguel, existen cientos de pasos “invisibles” o no controlados. La dinámica del conflicto colombiano obliga a que las personas huyan por salvar sus vidas y otras, pocas, que “huyan” porque ven al Ecuador como un país de paso para hacer “negocios” ilícitos, sin embargo lo único cierto es que el refugio es un derecho humano y que son los derechos humanos, principalmente de mujeres y menores de edad, los que día a día son vulnerados en el vecino país, gracias a un conflicto que toma distintas modalidades y evoluciona a través de los años; esto no quiere decir que quienes cometan delitos en territorio ecuatoriano están amnistiados o indultados, estas personas además de pasar por un debido proceso penal, su condición de refugiado puede ser cesada o revocada según sea el caso o bien su solicitud, luego de un análisis de inclusión y exclusión, puede ser negada.

Actualmente, lo que se ha tomado en cuenta no son estas víctimas sino esos “malos elementos” que cruzaron la frontera y “han dañado” la reputación de quienes necesitan de protección internacional; esto es aún más claro el día miércoles 30 de mayo de 2012, en el que se expidió un nuevo Decreto Ejecutivo con número 1182, el cual reglamenta el procedimiento para ser reconocido como refugiado y deroga los Decretos mencionados anteriormente. Basta saber que el Decreto lo firma junto al Presidente de la República el Ministro Coordinador de Seguridad, para evidenciar la posición del Estado, posición no precisamente garantista de los derechos humanos pero si de la “seguridad interna”.

Este decreto tiene ciertos puntos que generan algunas aclaraciones y otras tantas preocupaciones. ¿Por qué se refiere a aclaraciones? ciertamente porque “legaliza”

algunas prácticas que se venían llevando a cabo de manera arbitraria, como es el quórum y las votaciones en la comisión de elegibilidad.<sup>15</sup> Sobre el proceso de admisibilidad, el Reglamento determina que será una unidad administrativa quien decida admitir o no las solicitudes. El plazo para resolver las solicitudes es de 4 meses ya no 90 días, prorrogables por 30 días más. Las personas tienen 15 días para presentar su solicitud luego de haber ingresado al Ecuador, quien no se presente a las entrevistas en dos ocasiones consecutivas, su solicitud será declarada como abandonada (antes se declaraba abandonada cuando no renovaban el documento de identificación durante un año), se considera como cláusula de cesación el hecho de que la persona haya regresado a su país de origen sin previa autorización de la Dirección de Refugio.

Se “aclararon” “legalmente” prácticas que ya se venían llevando a cabo, lo que genera serias preocupaciones debido a que el fijar un plazo para hacer la solicitud no responde a la realidad de las personas que ingresan al país con necesidad de protección internacional, pues no conocen de su derecho a solicitar asilo, no siempre se encuentran en ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca donde hay oficinas de la Dirección de Refugio sino en localidades lejanas a estas ciudades, muchas veces saben de su derecho cuando han necesitado dejar sus labores campesinas para buscar mejor suerte en las ciudades o por tener que acudir a un centro de salud o educativo. Esto no ocurre normalmente en los primeros 15 días de ingresados al Ecuador. Por otro lado, la cesación por salir del país, tampoco responde a la dinámica de la población refugiada, pensemos en que el trámite administrativo para solicitar la autorización o bien es desconocido o toma demasiado tiempo, el hecho de que una persona regrese a su país de origen no quiere decir que las circunstancias por las que huyó hayan desaparecido, existen casos en que tienen familiares gravemente enfermos, hijos que no pudieron venir en el primer momento de la huida o incluso ha sucedido que las mismas autoridades de la escuela le han pedido, por ejemplo, el pase de año de la escuela en Colombia para poder matricular a sus hijos en la escuela ecuatoriana.

Aún más grave, es que el Decreto no contempla la Declaración de Cartagena; analicemos este punto con un ejemplo. Una padre de familia que viene de la Hormiga, Putumayo, zona conocida por presencia de guerrilla y paramilitares, es campesino y

---

<sup>15</sup> Con este Decreto, la Comisión está conformada por tres miembros, un representante del Ministerio de Justicia (esto es una novedad), otro del Ministerio de Interior y otro del Ministerio de Relaciones Exteriores. El quórum para sesionar es de 2 personas y la Secretaría Técnica queda a manos de la Cancillería. Esto se venía ya practicando, ahora se lo incluyó en el reglamento.

tiene 4 hijos menores de edad, nunca recibió una amenaza directa sobre su vida o integridad; los hijos de su vecino, que tienen la misma edad que los suyos, fueron reclutados por la guerrilla, sabe que es posible que vayan por sus hijos, tiene miedo, además uno de sus sobrinos, hace poco, pisó una mina antipersonal a pocos metros de su casa, por las noches escucha la balacera de los enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla; por estas razones decide ingresar al Ecuador, pues de donde viene, existe violencia generalizada y violaciones masivas a los derechos humanos. Ahora que el reglamento no contempla Cartagena, esta persona que no recibió una amenaza directa no será reconocida como refugiada porque no cumple con los requisitos de la Convención de 1951 (fundados temores de ser perseguida por motivos de....). No es posible que regrese a otro lugar de Colombia porque no tiene familiares, ni trabajo, volver a La Hormiga significaría poner en riesgo su vida y la de sus hijos, esta persona debería ser reconocida como refugiada por la Declaración de Cartagena, la cual ha sido fuertemente “satanizada” a raíz del Registro Ampliado pues se ha considerado que fue objeto de abusos y ahora varios de los casos han sido puestos en revisión.

El país pasó de ser considerado un modelo en la región sobre el derecho al refugio, a ser un país restrictivo, que al no saber responder con una real política de estado a toda esta multitud de personas en necesidad de protección internacional, que gozan de los mismos derechos y deberes que un ecuatoriano salvo el derecho al voto, optó por la salida más fácil que es restringir la entrada de personas a través de trabas al procedimiento, lo que no responde a la progresividad de los derechos, principio reconocido constitucionalmente en el artículo 11 numeral 8, pues decir que el país reconoce el derecho al refugio no es suficiente cuando no ha sabido responder a las necesidades de esta población, con un proceso encaminado a cumplir los derechos a través de políticas públicas y no tomando medidas regresivas que disminuyen el goce de los derechos, sin embargo no es posible “echar toda la culpa” al país, cuando existe una comunidad internacional que conoce que se trata de un país en vías de desarrollo que no puede responder efectivamente ni siquiera a las necesidades de los suyos.

El proceso de solicitar el refugio en el Ecuador es un acto de “*dividir y rechazar*”<sup>16</sup>, es decir analizar miles de casos, aceptar unos cuantos y otros tantos rechazar sin considerar las necesidades especiales de cada persona. Bajo este panorama,

---

<sup>16</sup> Schussler, S. *Entre Sospecha y Ciudadanía: Refugiados colombianos en Quito*, FLACSO, Quito, 2009, pp. 82-115.



no muy alentador, cada 20 de junio, se celebra el día mundial del refugiado, cuyo objetivo principal, es incentivar una cultura de conocimiento de la realidad de la persona refugiada y romper mitos y paradigmas errados sobre sus vidas para lograr una convivencia solidaria.