



UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

**TÍTULO: DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA
IDENTIDAD DE LOS REFUGIADOS Y SUS AVANCES EN LA
LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO
REQUISITO PREVIO A OPTAR POR EL GRADO DE ABOGADA DE
LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

NADIA ARANTXA SÁNCHEZ BARRERA

NOMBRE DEL TUTOR:

ABG. VERÓNICA DE LOURDES HERNÁNDEZ MUÑOZ, MSc.

SAMBORONDÓN, ABRIL, 2019

A mis maestros, que no solo encontré en las aulas de clases, sino en la vida. A cada persona que fue impulso, distractor y freno, a todos ¡GRACIAS!

Desarrollo histórico del derecho a la identidad...

Nadia A. Sánchez, Universidad de Especialidades Espíritu Santo –
Ecuador, nadiasanchez@uees.edu.ec, Facultad de Derecho, Política y Desarrollo,
Edificio E, Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Km. 2.km Vía Puntilla.

Resumen

El presente artículo pretende colocar en un contexto histórico la trascendental importancia de solucionar la problemática de las personas en situación de refugio. Se plantea que el desarrollo de la legislación a través de instrumentos internacionales y los efectos de los conflictos que han existido en distintos países de América Latina y que han repercutido de forma directa a Ecuador, le han permitido ser una nación con experiencia en materia de asilo, siendo el país con más cantidad de personas en condición de refugio de la región, por lo que, con la finalidad de proteger la vida y dignidad del individuo, implementa la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cuerpo legal que prioriza el derecho a la personalidad jurídica de un refugiado para la consecución de los derechos que le asisten. Ecuador se perfila como un estado tolerante e inclusivo con este grupo vulnerable de la sociedad facilitando así el acceso a la nacionalidad ecuatoriana, principal reto que asume con la implementación de esta ley.

Palabras clave: Refugiado, refugio, asilo, derecho, legislación e identidad

Abstract

This article intends to place in a historical context the transcendental importance of solving the problems of people in a situation of refuge. It is argued that the development of legislation through. International instruments and the effects of conflicts that have existed in different countries of Latin America and which have directly impacted Ecuador have allowed it to be a nation with experience in the field of asylum, the country with the most amount of People in the condition of refuge in the region, so that, in order to protect the life and dignity of the individual, implements the organic law of human mobility, a legal body that prioritizes the right to the legal personality of a refugee to achieve the Rights that assist you. Ecuador is shaping up as a tolerant and inclusive state with this vulnerable group of society thus facilitating access to Ecuadorian nationality, the main challenge that it assumes with the implementation of this law.

Keywords: Refugee, refuge, asylum, law, legislation and identity

Introducción

El desplazamiento de personas a países vecinos no siempre es deliberado, muchas veces este éxodo, que en casos suele ser masivo, se da por situaciones ajenas a la voluntad de quienes emigran, este es el caso las personas refugiadas. Los refugiados políticos son siempre emigrantes que se ven obligados por las circunstancias a abandonar su país y a buscar protección en otro. (Borja, 2018) Los conflictos armados, las persecuciones políticas, religiosas, culturales o étnicas, la pobreza, la violación a los derechos humanos y el cambio climático pueden ser algunas de las causales de la migración forzada.

Este fenómeno social tiene orígenes que datan de hace miles de años, pero es en el siglo XX cuando la figura de refugiado aparece en el marco del Derecho Internacional. A causa de La Primera Guerra Mundial y La Revolución Rusa, que tuvieron como una de sus más grandes consecuencias la migración de más de seis millones de personas que se convirtieron en refugiados entre los años de 1914 y 1922, La Sociedad de las Naciones (Organismo Internacional que precedió a la Organización de las Naciones Unidas), consideró necesaria la creación de las primeras normativas e instituciones para proteger a los desplazados víctimas de los conflictos internos de sus países. Poco después de la segunda guerra mundial, como el problema de los refugiados no había sido resuelto, se dejó sentir la necesidad de un nuevo instrumento internacional que definiera la condición jurídica de los refugiados, es así como nace el primer documento de identidad para los refugiados, el Pasaporte Nansen. (Carrión, 2016)

El noruego Fridtjof Nansen, fue el Primer Alto Comisionado para los Refugiados designado por La Sociedad de las Naciones y se le atribuye la

implementación del documento de viaje exclusivo para los refugiados que pretendía darles identidad a quienes la habían perdido. El Pasaporte Nansen fue un certificado expedido por la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados como sustituto del pasaporte, que permitía a los apátridas o a las personas privadas de pasaportes emitidos por su propio país la libre entrada y tránsito en otros países. (Biblioteca Digital Mundial, 2017)

1. El Refugio en América Latina

Los países latinoamericanos han sido reconocidos históricamente por su política de recepción y acogida de asilados desde el siglo XIX hasta el presente, pero para América Latina, el refugio, en su dimensión reglamentaria y legislativa, se hizo visible con la seguidilla de golpes de Estado que instalaron gobiernos castrenses que significaron desplazamientos de personas en calidad de asilados o refugiados (Palomera & Norambuena, 2018). Es así como la comunidad Internacional prioriza la necesidad de la creación de mecanismos de control que ofrezcan protección a ciudadanos de otras repúblicas, que por diversos motivos debieron abandonar su país implementando instrumentos de reconocimiento de la situación en el interior de los Estados mediante la expedición de normas en materia.

El tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, es considerado el primer instrumento Latinoamericano que reconoce la figura del asilo y declara la inviolabilidad del derecho de asilo a quienes se los persiguiera por delitos políticos (Jiménez Lambis, 2013). A partir de ahí se firman diferentes tratados que regulan de manera más específica la situación de los refugiados en el continente como lo son: La Convención sobre el Asilo, La Habana (1928) y el

Tratado sobre Asilo y Refugio Político, Montevideo (1939), en las que se recalca la categoría de la figura del asilo como humanitaria y se garantiza la igualdad de oportunidades para obtener dicho derecho por parte de todos los hombres y mujeres sin restricción alguna.

Es en el año 1954, en la Convención sobre Asilo Territorial en Caracas (1954), donde se destaca la importancia de respetar la soberanía a la que cada Estado tiene derecho, por ende tiene el poder de decidir a quién le otorga asilo o no, esto teniendo en cuenta que el impacto de la acogida de refugiados sin los controles respectivos, podría ser negativa, por lo que muchos Estados se han visto obligados a endurecer sus políticas migratorias que desde una perspectiva garantista, imposibilitan una eficaz protección a los refugiados, desde entonces se mantiene el debate sobre las implicaciones que tendría universalizar y homogenizar el derecho al refugio. (Ortega García, 2010)

2. El refugio en Ecuador

La historia del Ecuador en términos de recepción de población expatriada en busca de protección internacional es extensa. Dentro de la historia moderna se puede destacar que desde los años 50, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, tiene registros de procesos de asilo político de ciudadanos guatemaltecos que llegaron al país en busca de protección debido a la tensión política existente en su país. Más adelante, en las décadas de los 70 y 80, debido a las dictaduras militares instituidas en ciertos países de la región como Chile, Uruguay y Argentina, Ecuador recibe una gran afluencia de personas provenientes de dichas naciones en calidad de refugiados. Es a finales de los años 80 cuando el fenómeno cobra una gran trascendencia, puesto que como consecuencia de los

conflictos armados en Colombia, el país se convierte en el primer receptor de migrantes forzados que huyen en busca de protección humanitaria frente a la violencia. Este éxodo masivo de personas, se le atribuye a la cercanía geográfica que mantienen ambas naciones y coincide con el auge petrolero por el que atravesaba Ecuador, que en los años 70, debido al descubrimiento y la explotación de ricos yacimientos petrolíferos en la Región Amazónica ecuatoriana, se convirtió en exportador neto de hidrocarburos y se benefició por el incremento del precio del crudo en el mercado internacional. El boom generó ingresos que se tradujeron en un aumento promedio del 9 % del Producto Interno Bruto (PIB) al año (Coordinación General de Imagen Empresarial EP Petroecuador, 2013), factores positivos para los migrantes colombianos que buscaban mejores condiciones de vida.

Frente a este escenario, en el que Ecuador se perfila como un país receptor de refugiados, se hizo imperiosa la necesidad de la creación de políticas internas, regionales y continentales para regular la situación de la población refugiada en el país. En el año 1992, mediante Decreto Ejecutivo 3301, Ecuador acata las consideraciones legales de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en el que ratifica las responsabilidades de las naciones que garantizan el asilo y se puntualizan las reglas a las que deben someterse las personas que se acogen a este derecho. El país ha suscrito todos los Instrumentos Internacionales¹ relativos a los derechos humanos que se aplican a los refugiados.

¹ Los Instrumentos internacionales son: Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1966)

DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS REFUGIADOS Y SUS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

Siendo Ecuador un país con una creciente cantidad de refugiados, desde el año 2000, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, trabaja en Ecuador apoyando al Estado para proteger a la mayor población refugiada de América Latina. (ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados). La presencia de este Organismo Internacional en territorio ecuatoriano, busca trabajar en coordinación con instituciones Estatales y de la sociedad civil en la creación de políticas públicas necesarias que otorguen soluciones para la situación de los refugiados en Ecuador, así como brindar asistencia humanitaria y orientación legal a las personas en situación de vulnerabilidad, además de asesorar a las instituciones gubernamentales en materia de refugio y asilo.

Según datos revelados en el año 2014 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, aproximadamente 60.500 han sido reconocidas como refugiadas en el país, cerca del 23% de ellos son niños, niñas y adolescentes, el 70% de las personas refugiadas en el país viven en áreas urbanas, la mayor parte del 30% restante permanece cerca de la frontera, en regiones poco desarrolladas y aisladas, con limitados servicios básicos e infraestructura, 950 personas cruzan la frontera cada mes en busca de protección internacional, alrededor de 175.000 personas solicitaron refugio en Ecuador (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015), cifras que reflejan que Ecuador debe implementar las políticas necesarias para regular a este grupo vulnerable de la sociedad puesto que ya no se tratan de casos aislados.

En la actualidad, la Carta Magna recoge las garantías de esta parte significativa de la población refiriéndose específicamente a estos casos en la

Sección de Movilidad Humana, en la que se reconocen los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos (Asamblea Constituyente, 2008).

2.1. Desarrollo de la legislación ecuatoriana con respecto a extranjeros

Ley de Extranjería

El 30 de diciembre de 1971 se publica en el Registro Oficial la Ley de Extranjería (1971) como instrumento principal para regular la situación de los extranjeros que residan en el país. Esta legislación, en sus 23 artículos pretendía de manera muy general otorgar derechos y obligaciones a quienes encuadraran dentro de la definición que establecía el artículo 21 de su Reglamento, en el que menciona que se considera extranjero a toda persona que la Constitución y demás leyes de la República no le conceda la calidad de ecuatoriano. (1986)

La implementación del Plan Colombia en una lucha contra el narcotráfico durante la presidencia del colombiano Andrés Pastrana en el año 2000, tuvo consecuencias inmediatas para la frontera colombo-ecuatoriana. Según datos de las Oficinas de Migración, en un período de 6 meses llegaron a la ciudad de Lago Agrio 2.300 personas censadas (se estima que al menos otras 1.000 no se registraron), que fueron alojadas en refugios preparados a la carrera. La llegada constante de personas refugiadas se mantuvo durante casi un año. (Villaverde, 2018). Debido al paulatino incremento del número de refugiados, las autoridades ecuatorianas consideraron necesaria la creación de parámetros de control en las fronteras a fin de evitar el establecimiento de cárteles de la droga o frentes guerrilleros. (Acuña, Benalcazar, López, & Saavedra, 2004)

La Ley de Migración fue un cuerpo legal complementario a la Ley de Extranjería que reguló la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. (2005)

La inminente crisis humanitaria que se desarrollaba en las fronteras entre Ecuador y Colombia y que se agudizó con la existencia de grupos rebeldes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en las que las poblaciones, tanto del lado ecuatoriano como del colombiano, padecían una situación generalizada de injusticia social, de ausencia del Estado y de falta de oportunidades (FLACSO, sede Ecuador, 2011) debido a que no existían normativas que mencionaran a los desplazados, asilados o refugiados como sujetos de derechos, muchas veces por su calidad de indocumentados debido a la manera forzada de salir de su país. Atendiendo a la necesidad de identificación de las personas que ingresaban al país bajo las condiciones antes mencionadas, Ecuador implementa el documento conocido como Carnet de Refugiado. (Peralta, 2015)

2.2. Carnet de refugiado

Con la publicación e inicio de vigencia de la Constitución de la República del año 2008, cuerpo legal y ley principal del Estado (Asamblea Constituyente, 2008), la cual recoge en su contenido el reconocimiento de la protección a las personas refugiadas conforme a los principios de aplicación de los Derechos Humanos acorde al Derecho Internacional en el ámbito del Derecho Internacional

Humanitario, la legislación ecuatoriana busca regular de manera más específica la situación de los refugiados, pero es hasta el año 2012 que se expide el Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio.

En este Reglamento se puntualizan consideraciones particulares con las que se maneja a este grupo vulnerable de la sociedad. Se podría considerar el primer texto legal que establece de manera delimitada el tratamiento de un refugiado desde su entrada al país y los pasos a seguir en caso de que sus intenciones sean la residencia estable dentro del territorio ecuatoriano acogándose a la condición de refugiado (2012).

Dentro de las principales consideraciones que se presentan en estos casos, está la disposición de que todo solicitante de refugio podrá identificarse por cualquier medio idóneo que tuviere al momento de la solicitud, por lo que se eximirá de la obligación de portar el documento de viaje, pasaporte e inclusive el certificado de antecedentes penales, así como el reconocimiento al derecho a la unidad familiar, por lo que la condición será reconocida también para su cónyuge o conviviente y sus hijos menores de edad o familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad bajo su custodia legal debidamente justificada documentalmente.

El Carnet de Refugiado es el documento que confiere la Dirección de Refugio, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, a las personas con necesidad de protección internacional con la finalidad de otorgar identidad a quienes residen en Ecuador una vez que el Estado les reconoce la condición de refugiado (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana).

DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS REFUGIADOS Y SUS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

El procedimiento para obtener dicha condición no ha variado desde que se implementó e implica en primera instancia la entrega de la solicitud y documentación del peticionario a quien se le otorgará un certificado provisional de refugiado. Acto seguido el solicitante debe someterse a una entrevista a partir de la cual será analizada la situación por la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador, quienes establecerán la procedencia del requerimiento. En caso de que la contestación fuera positiva, se le otorgará el carnet de identificación con la visa 12-IV, visa que según la derogada Ley de Extranjería, era concedida a los extranjeros no inmigrantes desplazados como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos. (Ley de Extranjería, 2004) El estatus otorgado es de carácter indefinido, sin embargo, la visa debía renovarse cada año.

Una vez obtenido el documento que en teoría debe garantizar a su titular realizar actividades económicas lícitas independientes o bajo relación de dependencia, según lo dispuesto en el Art. 46 del Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio, aparecen las dificultades para que estas personas se puedan integrar localmente. El desarrollo de la vida cotidiana puede ser una cadena de dificultades para un refugiado, desde aperturar una cuenta

bancaria², registrar un título que acredite un nivel de instrucción³ y afiliarse a la Seguridad Social⁴ se ve entorpecido por “el sistema”.

Tanto, entidades públicas como privadas, rechazaban dicha identificación pues la numeración asignada no era compatible con la base de datos otorgada y manejada por el Registro Civil. Esta situación se genera puesto que operativamente el Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene un control y orden cronológico independiente al que maneja la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación, por lo que los titulares de dicha identificación no constaban registrados en la base nacional.

La restricción del acceso a derechos básicos como a la salud, vivienda o trabajo, delataba la falta de efectividad de este documento para la integración de los extranjeros a la sociedad. La inestabilidad a la que eran sometidas estas personas las hacía más vulnerables al abuso, sobretodo en el ámbito laboral, puesto que al no poder ser registradas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), les era muy difícil exigir los derechos laborales de los que gozaban⁵, teniendo muchas veces que trabajar por menos del salario mínimo establecido en la época o renunciar a sus beneficios como el cobro de horas extras o vacaciones. Muchas veces para poder adquirir algún bien ya sea mueble o inmueble, debían recurrir a terceros para que puedan ejecutar la compra o en casos

² Pese a las facilidades otorgadas por las entidades bancarias, las personas refugiadas no contaban con el documento de identidad compatible para el registro.

³ La presentación del título de grado original, debidamente apostillado o legalizado de ser el caso, constituye un verdadero inconveniente para estas personas que salen de sus países apenas con la documentación básica para identificarse.

⁴ El registro del contrato en el Ministerio de Trabajo, que es uno de los requisitos principales para la afiliación, se ve impedido por la falta de la cédula de identidad.

⁵ La informalidad era el factor predominante en las relaciones laborales con las personas refugiadas, contribuyendo así a la transgresión de sus derechos básicos.

de requerir asistencia médica, ver entorpecido su requerimiento por la falta de cédula de identidad.

Podría asegurarse que estos limitantes deterioran la calidad de vida de esta parte de la población, quienes por la imperiosa necesidad de acceder al documento de identidad ecuatoriano suelen recurrir a mecanismos dudosos para la obtención del visado siendo víctimas de estafas o engaños. La asesoría en trámites legales y el apoyo emocional también constituyen problemas prioritarios derivados de estas restricciones.

El carnet de refugiado, tal como para el fin que estuvo concebido, resultaba poco eficiente, puesto que en la práctica únicamente servía para identificarse ante la policía o cualquier autoridad de control.

Por situaciones como las antes mencionadas, se cuestionaba la efectividad del Estado ecuatoriano y sus instituciones para garantizar el cumplimiento de políticas de protección para los refugiados, puesto que a pesar de contar con legislación y procedimientos creados para el efecto, la implementación en la vida diaria no representaba ninguna seguridad o respaldo obtener dicha condición, en este sentido, era necesario materializar el reconocimiento del carácter declarativo de la condición de refugiado y establecer las normas de debido proceso y garantías de tutela judicial que permitan a las personas ejercer el derecho a solicitar y recibir asilo. (Ubidia Vasquez, 2014)

3. Ley Orgánica de Movilidad Humana

La crisis económica y social en Venezuela supuso una huida de su población hacia países limítrofes. Huyen de la peor crisis económica de la historia reciente del país, con la mayor inflación del mundo y con problemas de

desabastecimiento de ciertos alimentos, medicinas y productos básicos (BBC News Mundo, 2018).

Esta crisis humanitaria tiene repercusión en toda la región puesto que este éxodo masivo busca refugio en países aledaños que en su mayoría son naciones en vías de desarrollo, lo que puede significar para las mismas un problema social si no se toman las medidas necesarias para controlarlo. Siendo Ecuador uno de los destinos escogidos por los venezolanos para establecerse, el país vuelve a tener en sus fronteras una alta demanda de solicitantes de asilo derivadas de la crisis de la vecina nación Bolivariana.

Conscientes de las dificultades de las que eran sujetos los refugiados en Ecuador hasta ese momento, las autoridades competentes inician acciones para perfeccionar el sistema de acogida a migrantes internacionales con necesidad de protección.

Con el fin de reducir el margen de vulnerabilidad e institucionalizar compromisos de acuerdo a las necesidades de los refugiados y siguiendo el camino marcado por la Constitución de la República vigente, en el año 2016 empieza la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cuerpo normativo que pretende colocar en un marco legal soluciones duraderas para otorgar un ambiente de estabilidad a los refugiados. Esta Ley, publicada el 6 de febrero de 2017 en el Registro Oficial, es considerada una de las más avanzadas del mundo por su contenido altamente garantista, priorizando las buenas prácticas en materia de desplazados, refugiados, asilados, erradicando así la criminalización por causas de movilidad humana.

La Ley de Movilidad Humana y su respectivo Reglamento, publicado en el Registro Oficial el 10 de agosto de 2017, compila en su texto los derechos y obligaciones vinculados a las personas en movilidad humana⁶, por lo que con su publicación, derogó las leyes y demás disposiciones reglamentarias de la materia⁷.

La mencionada Ley, dentro de sus actualizaciones y novedades, presenta enmarcadas en la categoría migratoria de visitantes temporales a las personas solicitantes de protección internacional, dentro de las que se encuentran las personas asiladas, refugiadas y apátridas. Quienes hayan sido reconocidas por el Estado ecuatoriano como tal, se les concederá una visa humanitaria hasta que cuente con la resolución en firme determinándoles dicha condición. El procedimiento establecido para el otorgamiento de la condición de refugiado no varió respecto de la legislación pasada, garantizando la celeridad y gratuidad del trámite, sin que la falta de documentación restrinja la presentación de la solicitud, pero estableciendo de manera expresa que la carga de la prueba es compartida, es decir que es deber de la autoridad de movilidad humana recabar fuentes de información para probar la necesidad de protección, disposición reciente que contempla este código.

Según lo dispuesto en la Ley vigente, a la persona reconocida con la condición migratoria de refugiado, se le concederá una visa de residencia temporal con un tiempo de vigencia de dos años, dicha condición le confiere la posibilidad de obtener una cédula de identidad ecuatoriana.

⁶ Personas en movilidad humana comprenden: emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y sus familiares.

⁷ Ley de Documentos de Viaje, sus codificaciones y reglamento; Ley de Naturalizaciones, sus codificaciones y reglamento; Ley de Extranjería, sus codificaciones y reglamento; y Ley de Migración, sus codificaciones y reglamento.

DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS REFUGIADOS Y SUS AVANCES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

La posibilidad de que un refugiado pueda ser portador de una cédula de identidad es el mayor aporte que integra este nuevo cuerpo legal y esto surge con el fin de erradicar los inconvenientes que presentaba el carnet de refugiado con respecto al acceso a los derechos básicos para el desarrollo e integración de su titular, puesto que en sí nunca representó una garantía de igualdad de condiciones con un ecuatoriano. La unificación del documento de identidad tanto para ecuatorianos como para extranjeros con residencia temporal y permanente, elimina la problemática respecto a su codificación, evitando así complicaciones de identificación por parte de un refugiado ya que su cédula tendrá las mismas condiciones técnicas permitiéndole realizar los trámites requeridos en instituciones públicas y privadas.

La implementación de la emisión de cédulas a las personas con condición de refugiado, representó un trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Registro Civil, puesto que antes de la publicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), únicamente los extranjeros con visas de residencia permanente estaban autorizados para obtener dicho documento de identidad con la vigencia estandarizada para todos los ecuatorianos que es de 10 años. A partir de este cambio, los refugiados son portadores de cédulas de identidad ecuatoriana en la cual hace mención a su condición para efectos de control pero sin que exista ningún tipo de restricción por dicha especificación. La visa otorgada en primera instancia para este tipo de casos tendrá una vigencia de dos años, periodo de tiempo que también reflejará en su cédula. Esta visa está sujeta a renovación por una sola ocasión. El refugiado podrá solicitar la visa de residente permanente una vez cumplido al menos 21 meses en calidad de residente temporal, este tipo de

visado le evita la revisión periódica de su condición puesto que se ha comprobado su ánimo de establecerse en el país.

3.1. Acceso a la nacionalidad ecuatoriana por parte de un refugiado

El Estado ecuatoriano, en su afán de brindar estabilidad y reconociendo las posibles problemáticas que han alejado a un refugiado de su país de origen, abrevia el procedimiento para que una persona extranjera pueda obtener la nacionalidad ecuatoriana. Siendo así que, de poder acreditar su residencia ininterrumpida de al menos tres años en territorio ecuatoriano, la persona está apta para iniciar el trámite administrativo de naturalización.

La Naturalización es el acto administrativo efectuado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana mediante el cual el Estado otorga la nacionalidad ecuatoriana al extranjero que cumpla con los requisitos descritos en la ley de la materia. La Carta de Naturalización es el documento por el cual la autoridad correspondiente confiere el derecho a la nacionalidad conforme lo determina la Constitución de la República y automáticamente faculta al extranjero a realizar su inscripción de nacimiento por naturalización en las Agencias del Registro Civil de las principales ciudades del país, Quito, Guayaquil o Cuenca. A partir de dicha inscripción la persona cambia su condición de refugiado a ciudadano, correspondiéndole así todos los derechos y obligaciones que la ley le confiera a un ecuatoriano.

3.2. Aplicación en la actualidad de la Ley Orgánica de Movilidad Humana

El 6 de febrero de 2019, la LOMH cumplió dos años desde su publicación y en este periodo de tiempo, las instituciones afines han trabajado en la

actualización de procedimientos para adaptarse a las novedades de esta normativa. A la fecha se encuentran habilitados todos los mecanismos de los que pueda hacer uso un refugiado con intención de radicarse de forma estable en Ecuador.

A pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigencia de esta ley, el desconocimiento de gran parte de los beneficiarios de la misma es un punto que requiere la intervención de las autoridades. Muchas de las personas que se acogen a las herramientas disponibles para su estabilidad en el país son aquellas que han cruzado la frontera recientemente. Existe una importante cantidad de refugiados, cuya entrada al país se suscitó previa a la promulgación de la LOMH, que por desconocimiento no han regularizado su situación y siguen portando el carnet de refugiado como identificación, por ende manteniendo los inconvenientes que este documento conllevaba.

Desde el año 2017 aproximadamente 5750 personas han regularizado su situación como refugiados según cifras otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MREMH; DPIN, 2019), pero teniendo en consideración que Ecuador cuenta con un estimado de 66.288 personas reconocidas bajo esta condición, la efectividad de esta ley aún no abarca ni el 50% de su población objetivo.

El impacto internacional que ha tenido este compromiso del Estado ecuatoriano con la problemática social que implica el desplazamiento de personas como consecuencia de los diferentes conflictos en sus países de origen ha sido positivo y ha puesto al país como referente y pionero en prácticas innovadoras para garantizar el derecho a la ciudadanía universal e instituir la prohibición de la criminalización por razones de condición migratoria.

La amplia socialización de estas actualizaciones en materia de refugio es de vital importancia para el cumplimiento del objetivo de las mismas, puesto que garantizar el acceso a las herramientas legales que le asisten según la condición de movilidad en la que se encuentran, es parte de los derechos promovidos en la Constitución vigente.

4. Retos del Ecuador en materia de movilidad humana

El Ecuador es una nación particularmente sensibilizada con el tema del refugio a partir de la situación de desarraigo que sufrió en dos ocasiones a lo largo de su historia como república. La primera sucedida en la década de los años setenta y cuyos destinos principales eran Venezuela y Estados Unidos. La segunda que mantenía latente el “sueño americano” pero que adicionó otros países como Italia y España donde el flujo de ecuatorianos se hizo más evidente (Tomalá Parrales, 2016), es por ello que conoce de cerca la vulnerabilidad de una persona sometida a abandonar su país por causas ajenas a su voluntad.

Con su legislación vigente y las prácticas derivadas de la misma, Ecuador está comprometido con la erradicación de la criminalización por la condición migratoria por lo que ha fortalecido sus políticas migratorias y ha regularizado principalmente el acceso al documento de identidad de una persona en condición de refugio, para evitar que se repitan casos de violaciones a los derechos humanos como lo ocurrido en República Dominicana, en donde la población haitiana y las personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana sufrían con frecuencia tratos peyorativos o discriminatorios, inclusive por parte de autoridades, lo que agravaba su situación de vulnerabilidad. Dicha situación se vinculaba con la dificultad de quienes integran la referida población para obtener

documentos personales de identificación. (Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana , 2012)

El documento de identificación garantiza derecho a la personería jurídica como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. (Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana , 2012)

Resultan comprensibles muchas de las limitaciones materiales que tiene Ecuador para la atención a la población refugiada, pero también reconocemos que el tejido institucional existente en las ciudades puede brindar mejores respuestas a este conglomerado que para lograr una mejor integración local se requiere de una labor sistemática y articulada que logre sacar el mayor provecho posible a dicho tejido institucional con el que ya cuentan las ciudades principales. (Molina, Ortega, Ospina, & Santacruz, 2012)

5. Conclusión

Como se pudo apreciar en varios apartados, la investigación identificó múltiples factores que llevaron al país a tomar acciones puntuales para atender a la población refugiada cuya presencia dentro del territorio ecuatoriano se torna permanente.

Reciente y en pleno desarrollo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el dinamismo del proceso de inserción de la población refugiada da un nuevo significado al derecho a la identidad de una persona en condición de refugio. Las múltiples experiencias y conocimientos que se entrecruzan conforman un

potencial que está en espera de ser aprovechado a través de la implementación de políticas públicas que incentiven el desarrollo a nivel local.

Ecuador enfrenta un reto al presentarse ante el mundo como una nación absolutamente garantista y flexibilizando los procedimientos para permitir a una persona en situación de movilidad humana ejerza una residencia permanente en el país, inclusive otorgando la nacionalidad de manera más sencilla. Teniendo en cuenta que esto puede significar un incremento no controlado de la población de un país que está en vías de desarrollo, se debe llevar un control de los efectos que tengan y posibles repercusiones que existan. Cuando se pueda considerar que la gran mayoría de la población refugiada tenga conocimiento de los derechos que los asisten y a su vez los ejerzan, el país debe estar preparado para otorgar los derechos que garantiza en materia de trabajo, salud, vivienda, educación entre otros, sin afectar a su población natal.

Referencias bibliográficas

- Borja, R. (18 de julio de 2018). *Enciclopedia de la Política*. Recuperado el 18 de marzo de 2019, de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/refugiados/>
- Carrión, J. (2016). El Ejercicio de los Derechos Humanos de los Refugiados Colombianos Adultos en la ciudad de Cuenca. (Tesis de maestría, Universidad de Cuenca) Cuenca, Ecuador.
- Biblioteca Digital Mundial*. (24 de mayo de 2017). Recuperado el 20 de marzo de 2019, de <https://www.wdl.org/es/item/11576/>
- Palomera, A., & Norambuena, C. (2018). Refugio y asilo de Bolivianos durante la dictadura Chilena entre 1973 Y 1975. *Diálogo Andino*, 129-142.
- Jiménez Lambis, L. (2013). Asilo y Refugio en América Latina: ¿Avances o retrocesos? *Saber, Ciencia y Libertad*, 63-68.
- La Convención sobre el Asilo (20 de Febrero de 1928). La Habana, Cuba.
- Tratado sobre Asilo y Refugio Político (1939). Montevideo, Uruguay.
- Convención sobre Asilo Territorial (28 de Marzo de 1954). Caracas, Venezuela.
- Ortega García, C. E. (2010). Tendencias actuales del refugio en la región. *Repositorio Digital FLACSO Ecuador*, 2-10.
- Coordinación General de Imagen Empresarial EP Petroecuador. (2013). El Petroleo en el Ecuador, La Nueva Era Petrolera. Quito.

ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados . (s.f.). *ACNUR La Agencia de la ONU para los Refugiados*. Recuperado el 04 de Abril de 2019, de <https://www.acnur.org>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). *ACNUR en Ecuador*.

Villaverde, X. (10 de Septiembre de 2018). *Open democracy, free thinking for the world*. Recuperado el 17 de Abril de 2019, de <https://www.opendemocracy.net>

Acuña, W., Benalcazar, P., López, T., & Saavedra, L. Á. (12 de 2004). *El Refugio en el Ecuador*. Quito , Ecuador.

FLACSO, sede Ecuador. (2011). *Refugiados Urbanos en Ecuador*. Quito.

Peralta, K. (Abril de 2015). *Análisis Jurídico de la Protección Efectiva de los Derechos del Refugiado Colombiano en el Ecuador*. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). *Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio*. Quito.

Ubidia Vasquez, D. (2014). *Impactos de la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1182 sobre el Derecho a Solicitar Refugio en el Ecuador*. *Revista de Derechos Humanos PADH-UASB Ecuador*, 42.

BBC News Mundo. (24 de Agosto de 2018). *Crisis de Venezuela: "El éxodo de los venezolanos es el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años"*.

MREMH; DPIN. (2019). *Estadísticas de Refugiados (Histórico)*.

Tomalá Parrales, M. Á. (11 de 2016). El proceso migratorio en el Ecuador después de la crisis económica-financiera de 1998-1999. Un análisis histórico descriptivo. Manabí, Ecuador.

Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana , 12.271 (Corte Interamericana de Derchos Humanos 29 de 03 de 2012).

Molina, C., Ortega, C. E., Ospina, O. R., & Santacruz, L. V. (2012). *No se puede ser refugiado toda la vida...” Refugiados colombianos y colombianas en Quito y Guayaquil*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador, con el auspicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Ecuador.

Leyes consultadas

Ley de Extranjería. (30 de 12 de 1971).

Asamblea Constituyente. (2008). Art. 40.

Reglamento a la Ley de Extranjería. (7 de Julio de 1986). Ecuador.

Ley de Migración. (12 de Abril de 2005). Ecuador.

Reglamento para la aplicación del derecho al refugio. (30 de Mayo de 2012).

Quito.

Ley de Extranjería. (4 de Noviembre de 2004).