Capítulo 5

Asylum Access Ecuador y su labor para hacer realidad los derechos de las personas refugiadas

KARINA SARMIENTO

Introducción

Asylum Access Ecuador (AAE) surge como parte del movimiento global por la defensa de los derechos de las personas refugiadas. Su búsqueda de cambio se sustenta en un enfoque de derechos humanos, en el cual se considera a las personas refugiadas como sujetos activos, en posición de exigir sus derechos con respecto a la situación que enfrentan como consecuencia de la salida de su país de origen. Las personas refugiadas, en virtud del derecho internacional, acceden a una amplia gama de derechos por el hecho de haber sido forzados a huir de su país de origen.

AAE trabaja desde el año 2007 en la implementación de un modelo que ha sido validado a nivel global y que parte del uso de estrategias legales como pilar para el acceso oportuno y efectivo de la población refugiada a la protección internacional. AAE incorpora en su gestión cinco estrategias de acción: asesoría legal directa, empoderamiento comunitario, promoción de políticas públicas, litigio estratégico y construcción de un movimiento por los derechos de las personas refugiadas. AAE está afiliada a la red de Asylum Access a nivel global, que tiene oficinas en

Tanzania, Tailandia, Malasia y cuya sede principal se encuentra en los Estados Unidos.

Asylum Access, como parte de sus políticas, privilegia el desarrollo de liderazgos locales y fomenta la participación de voluntarios de todos los países. La sede principal apoya a las organizaciones nacionales a través de asistencia técnica, enlace con quienes toman decisiones a nivel global, difusión de lecciones aprendidas, intercambios de experiencias, entre otras actividades. Las organizaciones locales determinan sus estrategias y tácticas, dentro del marco de la misión compartida de Asylum Access en todo el mundo, para desarrollar una gestión programática y operativa sólida, que genere resultados positivos y consistentes. En esencia, el modelo de Asylum Access y su apuesta de cambio brindan a las personas refugiadas herramientas que facilitan sus procesos de resiliencia y su adaptación a un nuevo plan de vida.

Este capítulo hace un recorrido por la trayectoria de Asylum Access, su origen y su proceso de crecimiento. Además, describe cada una de las estrategias programáticas de Asylum Access, a partir de su experiencia en el Ecuador, haciendo una revisión de los hitos de cada una de ellas, que incluye el contexto, las acciones y el impacto generado en la calidad de vida de la población refugiada en el Ecuador.

En estas páginas también se describe el trabajo y la visión de la organización a nivel nacional y regional, teniendo en cuenta que en 2014 el modelo de gestión de AAE empezó a implementarse en México, específicamente en la frontera sur en los Estados de Tabasco, Chiapas y Veracruz. Asimismo, el trabajo de Asylum Access América Latina se concreta gracias a sus actividades de incidencia con instancias políticas regionales y asesoría técnica en El Salvador, Honduras, Guatemala, y Trinidad y Tobago.

Asylum Access: movimiento global y sus inicios en Ecuador

AAE inicia su trabajo en Ecuador en el año 2007¹, y se constituye legalmente el 21 de agosto del 2008 como persona jurídica de derecho

1 La labor inicial fue liderada por Michelle Arévalo-Carpenter.

privado sin fines de lucro. Su creación es parte de una apuesta mundial que busca fortalecer el movimiento de defensa legal para las personas refugiadas, particularmente en el sur global, teniendo en cuenta que la mayoría de la población refugiada vive en países en vías de desarrollo.

Según el informe *Tendencias globales 2015* del Acnur, el 86 % de las personas refugiadas viven en estos países (2016, p. 2); por tanto, el trabajo debe centrarse en lugares donde el impacto del desplazamiento forzado alcanza los mayores números de población refugiada. En este orden de ideas y teniendo en cuenta el hecho de que Ecuador es el país con el mayor número de personas refugiadas de la región², esta es una de las naciones de Latinoamérica donde los servicios de defensa legal son más requeridos.

La propuesta de crear una organización ecuatoriana que trabajara en la defensa de los derechos de las personas refugiadas surge de la iniciativa y la puesta en marcha del trabajo de Emily Arnold-Fernández, fundadora y directora ejecutiva de Asylum Access a nivel global. Esta iniciativa fue motivada por su experiencia como abogada voluntaria en Egipto, donde gracias a su trabajo fue testigo del impacto que el acompañamiento legal genera en la vida de las personas refugiadas. Desde entonces, Emily se embarcó en el reto de impulsar y apoyar procesos locales, con el objetivo de proveer servicios legales gratuitos a la población refugiada, y facilitar su acceso tanto al procedimiento de determinación de la condición de refugiado (DCR) como al ejercicio de derechos, promoviendo a la vez la toma de decisiones informadas de la población.

El modelo de Asylum Access fue aplicado por primera vez, luego de varios años de esfuerzos para conseguir fondos semilla, en Sudáfrica, en la Universidad de Ciudad del Cabo y su clínica de derechos humanos, con un programa de formación a líderes refugiados, que les dio las herramientas necesarias para actuar como asesores jurídicos comunitarios. Esta propuesta surgió como respuesta a una situación compleja de ataques xenófobos a la población refugiada somalí.

2 Según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016) desde 1989 han sido reconocidas 60 253 personas como refugiadas en el país.

La comunidad de refugiados quería exigir la protección a la que tenían derecho según la ley, en Sudáfrica, pero no sabían cómo hacerlo.

Con fondos de Asylum Access y otros donantes, la clínica de la Universidad de Ciudad del Cabo formó a cincuenta líderes de refugiados, educándolos sobre los mecanismos judiciales y administrativos disponibles en Sudáfrica y reuniendo a funcionarios del Gobierno como conferencistas invitados. Cuando el proyecto iba por la mitad de su desarrollo, el 87 % de los participantes ya habían compartido lo aprendido con otros miembros de sus comunidades, que los consultaban para obtener asesoría. Al final del proyecto, al menos tres graduados fueron contratados, a tiempo completo y con remuneración, por otras organizaciones no gubernamentales o de base comunitaria para asesorar a otros refugiados.

Este modelo, por tanto, probó no solo ser efectivo, sino también que encajaba perfectamente en la visión que acompaña a la organización hasta hoy en día:

Asylum Access cree en un mundo donde todas las personas refugiadas tienen una nueva vida, digna y justa. En todo el mundo, desafiamos las barreras que tienen los refugiados para vivir con seguridad, moverse libremente, trabajar y asistir a la escuela, porque cuando las personas refugiadas pueden reconstruir sus vidas, las naciones prosperan. (Nuestro enfoque, 2018)

El inicio del trabajo de AAE coincidió con un momento histórico en el país, a saber: el desarrollo de la Asamblea Constituyente, que inició el 30 de noviembre de 2007. Esta oportunidad sirvió para empezar a construir un trabajo participativo con la población refugiada en Ecuador que, de manera conjunta con otras iniciativas de defensa de la población en movilidad humana en el país, permitió incidir en el nuevo texto constitucional.

AAE trabajó con un grupo de líderes de la población refugiada para presentar su experiencia en el proceso de desarrollo de la nueva Constitución, esfuerzo que junto con otros se ve reflejado en el artículo 41 de la Constitución ecuatoriana, en el cual 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Y en el artículo 416, numeral 7, en el cual se 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”. La Constitución compromete así al Estado ecuatoriano al cumplimiento de los derechos de todas las personas en su territorio, incluidos los refugiados.

Luego del proceso de la Constituyente, el Gobierno ecuatoriano, ante la creciente demanda de solicitudes de asilo de personas colombianas, sobre todo en la frontera norte de Ecuador implementó el registro ampliado³, con el apoyo del Acnur. Esta iniciativa buscó dar respuesta a miles de personas que permanecían sin registro o a la espera de un pronunciamiento sobre su solicitud de protección.

A partir del año 2000, la cifra de solicitudes, en especial de población refugiada colombiana, aumentó de forma drástica de 709 solicitudes tramitadas entre 1979 y 1999 a 56 384 solicitudes de asilo en 2008 (Molina, 2010). Entre el 2009 y el 2010, Ecuador reconoció la condición de refugiado a 32 000 personas a través de este proceso (Molina, 2010)⁴. AAE acompañó el registro ampliado durante su

3 Esta estrategia hizo parte de la *Política del Ecuador en materia de refugio* (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008), documento en donde se trató de manera específica la situación de los refugiados colombianos: “el Estado ecuatoriano asume el desafío y el compromiso de buscar, en forma innovadora, la autosuficiencia y la integración local a todas las personas con necesidad de protección internacional” (p. 41).

4 Estos datos fueron publicados por la Dirección de Refugio y Apatridia, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, y

implementación en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, que se desarrolló durante un año.

Las principales actividades de AAE incluyeron, en este proceso, la veeduría interinstitucional, de manera conjunta con el JRS, orientación legal y charlas informativas a la población refugiada, labores que dieron inicio al trabajo de AAE a nivel nacional, principalmente, en la frontera norte.

Las estrategias de AAE: impacto en la población refugiada

A nivel global, la normativa sobre protección para las personas refugiadas, establecida en el derecho internacional y las legislaciones nacionales, no siempre se garantizan en la práctica. Las personas refugiadas siguen encontrando obstáculos para el ejercicio de sus derechos a causa del desconocimiento y la ausencia de directrices precisas sobre cómo deben otorgarse estos derechos. Asimismo, el procedimiento para acceder a la condición de refugiado no es sencillo, si bien los Estados ejercen una función de verificación de esta condición, este proceso puede resultar complejo si las instituciones a cargo no cuentan con la información y el acompañamiento legal adecuados.

En este contexto, la pregunta que surge es: ¿cómo avanzamos para cerrar la brecha entre el enunciado normativo y la práctica del ejercicio de los derechos? Sin duda, este es el reto que las organizaciones de derechos humanos enfrentamos: cerrar la brecha entre los derechos establecidos en la norma y los derechos en la práctica, tanto en el Ecuador como en toda Latinoamérica.

Atender a estas demandas ha sido el objetivo de AAE en los últimos años de trabajo y el motivo por el cual su enfoque ha evolucionado con

recogidos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en su investigación. Es importante señalar que el éxito relativo del registro ampliado, sumado a la labor continua del proceso ordinario, ha posibilitado la obtención de 32 000 visas para la personas con necesidad de protección internacional entre 2009 y marzo de 2010, de un total de casi 51 000 durante esta década (Molina, 2010).

el tiempo. Las lecciones aprendidas han servido para diseñar e implementar estrategias que aseguren que la realidad vivida por las personas refugiadas se ajusta cada vez más a los criterios establecidos en el derecho internacional y según los derechos humanos.

Cada proceso de AAE se ha llevado a cabo de manera articulada, permitiendo atender a más de 60 000 personas refugiadas. En conjunto, las cinco estrategias de acción que componen el modelo de Asylum Access para hacer realidad los derechos de las personas refugiadas, que ya fueron mencionadas al inicio del capítulo, son: asesoría legal directa, empoderamiento comunitario, promoción de políticas públicas, litigio estratégico y construcción de un movimiento por los derechos de las personas refugiadas, de las cuales se habla en detalle a continuación.

Asesoría legal directa

La asesoría legal directa a personas refugiadas constituye el eje central de la operación de AAE. Los servicios legales consisten en atención individualizada a la población refugiada, para asegurar que sus derechos sean garantizados durante el proceso para determinar su condición de refugiados, y facilitar su acceso a otros derechos de manera efectiva (como atención de casos laborales, de educación, acceso a la justicia, entre otros).

La AAE busca fortalecer la práctica legal especializada para la debida atención a personas refugiadas y solicitantes de asilo. Para este propósito, AAE decidió adherirse al Código de Nairobi, código de ética que el movimiento global por la defensa de las personas refugiadas ha desarrollado, para promover la asesoría legal de calidad en el ámbito del derecho de refugiados.

Por otra parte, los servicios legales en AAE se han fortalecido por medio del desarrollo de alianzas estratégicas para la atención integral de casos, tanto con organizaciones afines que trabajan con refugiados, como con organizaciones estatales de defensa de derechos humanos —como la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública del Ecuador—, los Gobiernos locales —Gobierno provincial de Pichincha, Gobierno

provincial de Imbabura, municipio de Santo Domingo de Tsáchilas, municipio Metropolitano de Quito, municipio de la Libertad, entre otros— y la vital coordinación con el Acnur, con el cual formalizamos un acuerdo de cooperación en 2016.

Al principio, AAE brindaba sus servicios únicamente en una oficina ubicada en Quito. En 2009 se implementó la estrategia de las clínicas legales móviles, inicialmente a través del acompañamiento al desarrollo del registro ampliado, y luego, a través de la red de asesores legales comunitarios. Las clínicas móviles se siguen contemplando dentro de nuestras prácticas, ya que entendemos que aquellas personas que no pueden llegar a nuestras oficinas se encuentran en una situación de mayor desventaja. Así, acercar el servicio legal a la comunidad es uno de nuestros retos permanentes.

Figura 3. Jornada de servicio legal de AAE en una de sus clínicas

Fuente: Asylum Access Ecuador.

Hoy en día AAE presta servicios legales directos en sus oficinas ubicadas en Quito, Guayaquil, Ibarra, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Lago Agrio, y a través de clínicas móviles en las provincias de Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos, Orellana, Guayas y Santa Elena. Durante los últimos diez años hemos prestado asesoría legal en más de 20 000 casos con relación a la determinación de la condición de refugiado y acceso a derechos.

Figura 4. Número de orientaciones, casos de procedimiento y acceso a derechos en Ecuador

Fuente: AAE, 2017.

Figura 5. Personas beneficiadas con los servicios legales de AAE

Fuente: AAE, 2017.

Acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado

El servicio de asesoría legal entre 2007 y 2008 se enfocó de forma exclusiva en atender casos vinculados al proceso de determinación de la condición de refugiado. Durante los primeros años de operación de AAE, este procedimiento estaba regulado por el Decreto Ejecutivo 3301 de 1992, por lo cual las solicitudes eran analizadas por la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en Ecuador⁵. La Dirección de Refugio del Ecuador realizó entrevistas en las localidades ubicadas en la frontera, sobre todo en Sucumbíos, con el objetivo de darles a las personas la oportunidad de realizar el proceso. Sin embargo, el volumen de las solicitudes rebasó la capacidad de atención a través de este modelo.

Los servicios de asesoría legal de AAE, en relación con este procedimiento, incluyeron: acompañamiento para las entrevistas, apelaciones y orientación sobre cómo escribir un recurso administrativo. En este periodo se brindó asistencia legal a ochocientas personas, con un equipo de unos diez asesores, de los cuales la mayoría eran voluntarios.

Entre los años 2009 y 2010, la AAE continuó ofreciendo estos servicios en su oficina central ubicada en Quito, y siguió brindando acompañamiento en el registro ampliado, alcanzando a cerca de 1600 personas, cuyos casos, en un 50 %, estuvieron relacionados con el procedimiento; un 30 % con el derecho al trabajo, un 20 % con educación, y un 10 % con trámites administrativos.

El registro ampliado contribuyó a resolver un enorme número de solicitudes pendientes o no atendidas, a través de un mecanismo único que permitió realizar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado en un día, en el cual se realizaba la entrevista, el análisis jurídico, el análisis del caso y la toma de decisión por parte de la Comisión. Para implementar el registro ampliado se expidieron reformas al Decreto 3301, a través del Decreto 1635 del 25 de mayo de 2009, en cuyo artículo 1 se estableció la creación de comisiones temporales y simultáneas para realizar el registro ampliado. Un cambio importante,

5 La Comisión estaba integrada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, con sus respectivos suplentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 3301.

posterior al registro ampliado, fue la descentralización de la Dirección de Refugio, que condujo al establecimiento de oficinas en las principales ciudades que albergan población refugiada, como Lago Agrio, Esmeraldas, Tulcán y Guayaquil.

En enero de 2011, Ecuador cambió el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, introduciendo el proceso de admisibilidad. Este cambio fue posible gracias al Decreto 1635 de 2009 que incluyó la siguiente disposición:

Artículo 3. La Dirección General de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, al recibir solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas, podrá, inmediatamente, o como máximo, hasta dentro de los diez (10) días hábiles subsiguientes, declarar su inadmisión motivada a trámite, sin que para ello sea necesaria resolución por parte de la Comisión. En estos casos, se emitirá una certificación de presentación de la solicitud, que tendrá una validez de diez (10) días hábiles; y, con la notificación de inadmisión, se otorgará hasta treinta (30) días hábiles de plazo, para que la persona cuya solicitud no fuere admitida, regularice su situación migratoria o abandone el país. (Decreto Ejecutivo 1689)

Al salir este artículo causó una gran polémica, y las autoridades de ese periodo no lo aplicaron por considerarlo inconstitucional⁶. Sin embargo, esta visión cambió en 2011, cuando la Dirección de Refugio comenzó a aplicarlo. El proceso de admisión al trámite instaurado con esta reforma creó una etapa previa al procedimiento en la cual se omitían varias de las garantías del derecho al debido proceso, entre ellas, la decisión sobre la admisión era emitida por un funcionario técnico, y no por la Comisión en su calidad de autoridad competente, y además, no se preveía un mecanismo de apelación.

6 AAE participó en varias reuniones con el Ministerio de Gobierno, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y organizaciones de la sociedad civil, donde se llegó a este consenso; sin embargo, no existe registro documental de estas deliberaciones.

Figura 6. Número de casos de AAE en 2010 y 2011

Fuente: AAE, 2017.

En este contexto, los servicios de AAE relacionados con el procedimiento de determinación aumentaron de manera radical. Además de la admisibilidad, se comenzaron a abarcar otros procedimientos que cobraron importancia, como, por ejemplo, la asesoría en casos de revocatoria de la condición de refugiados a personas que no realizaban la renovación del documento de refugio dentro del término legal, quienes además perdían el reconocimiento que se les había otorgado y su proceso era analizado como un caso nuevo.

El 30 de mayo de 2012, el Decreto 3301 y el Decreto 1635 fueron reemplazados por el Decreto 1182, mediante el cual se expidió el *Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967*. Este Decreto normalizó una serie de procedimientos que se venían aplicando desde el año 2011. Además, incluyó nuevas normas que complejizaron el acceso al procedimiento, pues, por ejemplo, se obligó a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a los quince días de haber entrado al territorio ecuatoriano, se estableció un plazo de tres días para interponer el recurso de apelación de casos en la etapa de admisibilidad y cinco días para la apelación de decisiones y resoluciones tomadas en cualquiera de las otras etapas del procedimiento. Asimismo, el decreto permitió la deportación de las personas cuyos casos tuvieran un recurso extraordinario pendiente de resolución.

Estos cambios en el procedimiento de la determinación de la condición de refugiado en Ecuador implicaron retos importantes para la gestión de los servicios legales de AAE. Por ello, se implementaron nuevas estrategias para la apelación de casos, entre ellas, se solicitó la ampliación del plazo para presentar el recurso de apelación y se introdujo la aplicación de nuevos recursos, como el de reposición y revisión, establecidos en el derecho administrativo. También se fortaleció la asesoría previa al procedimiento para solicitantes de asilo, de modo que accedieran a los procedimientos de refugio, de manera informada, dentro del plazo perentorio de quince días, establecido por el decreto para presentar la solicitud de refugio.

Entre otras medidas adoptadas, se establecieron brigadas de registro masivas para asesoría legal en lugares remotos, orientación a recién llegados en zonas de fácil acceso para la población, disponibilidad de acompañamiento a la entrevista ante la Dirección de Refugio, asesoramiento sobre otras alternativas migratorias y desarrollo de la red de alerta a recién llegados en comunidades de frontera. Esto fue posible gracias a que en septiembre de 2012 AAE incrementó su cobertura en distintas partes del país, con oficinas ubicadas en Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Santo Domingo y Guayas, donde se inició un trabajo permanente.

En septiembre de 2014, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales varios puntos del Decreto 1182, como resultado de la acción de inconstitucionalidad presentada por AAE. Estos cambios permitieron reorganizar nuestros servicios.

En la actualidad AAE presta asesoría y acompañamiento relacionado con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, en los diferentes tipos de casos que se muestran en la tabla 2.

Los servicios legales vinculados al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, han definido a AAE como una organización especializada en la atención a personas refugiadas, debido principalmente a la experiencia de su equipo de asesores en derecho de refugiados y en la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de los instrumentos regionales y la normativa local en materia de protección internacional. Esta práctica se hace evidente en el impacto que nuestros casos alcanzan. En una muestra

de casos realizada entre julio y diciembre de 2016 se obtuvieron resultados exitosos en el 86.4 % de los casos relacionados con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Lo anterior significa que las personas consiguieron el resultado deseado, por ejemplo, admisión a trámite o reconocimiento como refugiadas, entre otras.

Tabla 2. Servicios relacionados con el procedimiento de determinación de la condición de refugiados prestados por AAE

Fase del procedimiento	Servicio
Fase preliminar	Orientación en cuanto al procedimiento y los derechos a los que hay lugar durante el proceso, que no requiera ninguna acción adicional.
Fase de admisibilidad (dentro o fuera del plazo de noventa días)	Acompañamiento y asesoría legal durante el proceso de entrevista de admisibilidad.
Fase de elegibilidad	Acompañamiento y asesoría legal durante el proceso previo a la entrevista y durante la entrevista.
Fase de recursos administrativos	Presentación de recursos administrativos en aquellos casos que lo ameriten, según los criterios establecidos por AAE.
Otros trámites administrativos	Orientación sobre reingresos, renovaciones, reunificación familiar, autorización de salida del país, entre otros.

Fuente: AAE, 2017.

Figura 7. Casos de DCR asesorados por AAE entre julio y diciembre de 2016

Fuente: AAE, 2017.

Acceso a derechos

AAE comenzó a atender casos de acceso a derechos en el año 2009, a raíz del incremento de la demanda de este tipo de servicios y como consecuencia de los efectos del registro ampliado. Este procedimiento permitió que un mayor número de personas contaran con el estatus de refugiado, y, por consiguiente, les fuera reconocido un amplio número de derechos. Sin embargo, estas personas no siempre tenían acceso a estos derechos, pues su ejercicio estaba vinculado de manera directa con lograr una integración local efectiva⁷. Lo que demuestra que, en muchos casos, la solución duradera que mejor se adapta a las necesidades de la población refugiada es precisamente la integración local, puesto que una vez que la persona llega a un nuevo país, su expectativa se centra en encontrar los mecanismos para reconstruir su vida y la de sus familias.

La experiencia en Ecuador ha revelado que la población refugiada sigue encontrando barreras de acceso al trabajo, a la educación, a la salud y a la justicia, además de múltiples obstáculos administrativos que limitan el ejercicio de derechos. En la práctica, AAE ha abordado la atención de estos derechos, mediante la oferta de servicios que se muestra en la tabla 3.

7 La integración local es parte de las soluciones duraderas o permanentes, que han surgido en el marco del derecho internacional de los refugiados. Se habla de tres tipos de soluciones duraderas: en primer lugar, la repatriación voluntaria, con la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; en segundo lugar, la integración local, en la cual el país de asilo le ofrece la residencia y la persona refugiada puede reconstruir su proyecto de vida, y en tercer lugar, el reasentamiento, donde un tercer Estado está dispuesto a acoger a la persona refugiada de manera permanente (Acnur, 2017).

Tabla 3. Servicios relacionados con el acceso a derechos prestados por AAE

Servicios	Descripción
Orientación sobre acceso a derechos y servicios públicos y privados disponibles	Guía en cuanto al derecho a la salud, educación, vivienda, terrenos, propiedad y justicia, que no requiera de seguimiento ni acompañamiento. Así como orientación sobre acceso a bancos, licencias, programas sociales, programas públicos, registro civil, servicios financieros, etc., que no requieran nuestro seguimiento ni acompañamiento. Asistencia sobre servicios prestados por otras agencias y organizaciones (sin que se haga una remisión con seguimiento).
Orientación sobre alternativas migratorias de regularización	Asesoría sobre naturalización y otros tipos de visas.
Orientación sobre el derecho al trabajo	Asesorías sobre derechos laborales que no requieran nuestro seguimiento ni acompañamiento. Orientación laboral para la búsqueda de empleo, el autoempleo y visas; sobre tipos de contrato y beneficios sociales, así como sobre posibilidades de formación para el empleo.
Acceso a derechos relacionados con el trabajo en relación de dependencia	Seguimiento o acompañamiento en materia de derecho laboral, por ejemplo: mediación, trámites legales de contratación, demanda de derechos del trabajador en relación de dependencia con el empleador, ante el Ministerio de Relaciones Laborales o ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otros.
Acceso a derechos relacionados con el trabajo por cuenta propia	Seguimiento o acompañamiento en materia de derecho laboral por cuenta propia, por ejemplo: trámites legales ante el municipio, el Servicio de Rentas Internas o los ministerios para la seguridad jurídica del negocio o microemprendimiento. Seguimiento o acompañamiento en la tramitación de visas profesionales, incluyendo los procedimientos de reconocimiento del título en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación u otros tipos de visa relacionados.
Acceso a derechos relacionados con educación, salud, vivienda y justicia	Acompañamiento en la realización del trámite relacionado con la inscripción y permanencia en el sistema, para acceder a los derechos a salud, educación, vivienda, terrenos, propiedad y justicia, y que requieren de asesoría y acompañamiento legal.

Servicios	Descripción
Detención migratoria y retención en zonas de tránsito	Acompañamiento y seguimiento de casos de solicitantes o de refugiados que están en situación de privación de libertad o retenidos en zonas de tránsito, como aeropuertos o fronteras.
Alternativas migratorias	Casos de personas refugiadas (reconocidas o no reconocidas) que quieren regularizar su situación o cambiar de estatus migratorio (visa de amparo, naturalización, visa Mercosur u otras).

Fuente: AAE, 2017.

En la muestra de casos, realizada entre julio y diciembre de 2016, se evidenció que, en promedio, el 87.4 % de los casos de acceso a derechos fueron exitosos. Esto significa que las personas obtuvieron el resultado deseado en su caso, por ejemplo: el pago de sus indemnizaciones, beneficios en relación de dependencia, legalización de sus emprendimientos, entre otros. En la figura 12 se puede observar el porcentaje de éxito por tipo de caso o de casos que tuvieron una respuesta positiva para la persona.

Figura 8. Casos relacionados con el acceso a derechos asesorados por AAE entre julio y diciembre de 2016

Fuente: AAE, 2017.

Algunos de los casos destacados, atendidos por la organización en materia de acceso a derechos, son:

- *Caso de acceso a la educación.* AAE atendió el caso de una niña de doce años, cuyo ingreso a la escuela había sido negado por el Gobierno cantonal, después de que su madre intentara inscribirla, puesto que no aceptaban como válidos los registros académicos colombianos de la niña. El equipo de AAE revisó el caso de manera conjunta con la administración de la escuela, luego de lo cual esta aceptó los documentos e inscribió a la niña, revirtiendo su decisión.
- *Caso de acceso a la salud.* AAE atendió el caso de una trabajadora sexual que, para ejercer su labor, necesitaba certificado de exámenes médicos del Ministerio de Salud. En dicha institución se le indicó que no podía ser atendida debido a su estatus migratorio (visa de refugio). AAE procedió a realizar una remisión a la Defensoría del Pueblo, la cual convocó a una audiencia defensorial. En esta se dictó una resolución que reconoció la validez del documento de refugio para el acceso al derecho a la salud. Además, como medida de no repetición, la Defensoría del Pueblo realizó con las instituciones de salud talleres de sensibilización.
- *Caso de acceso a vivienda.* En el municipio de La Libertad se le negó a una persona refugiada el acceso a un plan de vivienda, debido a su condición de refugiada. AAE inició acciones para revertir la resolución del caso. Después de dos años se logró este objetivo y se realizó la ceremonia de celebración del contrato y vinculación al programa de vivienda de la persona refugiada. Este caso marcó un precedente en el cantón, puesto que era el primero en el cual se le concedía acceso a programas municipales de vivienda a una persona refugiada. Dentro de sus discursos, las autoridades municipales enfatizaron su compromiso de inclusión y reconocimiento de derechos de toda la población, sin discriminación alguna.

En cuanto al derecho al trabajo, el Estado ecuatoriano ha hecho esfuerzos por implementar las obligaciones internacionales en su legislación nacional, incluida la protección de los derechos laborales de las personas refugiadas.

En Ecuador, las personas refugiadas y solicitantes de asilo tienen derecho al trabajo. Sin embargo, pese a que la legislación ecuatoriana garantiza a la población refugiada el derecho a trabajar, muchas personas continúan enfrentando algunas barreras, entre ellas: el incumplimiento de pago de beneficios por parte del empleador, despidos intempestivos sin liquidación o beneficios, discriminación y explotación laboral, entre otros. Estas situaciones provocadas por la omisión de la ley se presentan, en muchos casos, por el desconocimiento sobre los derechos de las personas refugiadas. Dado que el desconocimiento de la ley no exime de la obligación de aplicarla, AAE trabaja para eliminar estas barreras. A continuación, algunos ejemplos de nuestra labor en esta área:

- *Caso de incumplimiento de pago de la liquidación laboral.* AAE llevó a cabo una mediación con el empleador de una persona en condición de refugio, logrando el pago de la liquidación por los años de trabajo y otros beneficios de ley.
- *Caso de denuncia ante la Inspectoría de Trabajo por incumplimiento de beneficios laborales.* AAE prestó asesoría en un caso en el cual no se llegó a ningún tipo de acuerdo en la audiencia ante el inspector del trabajo, por lo que se dio fin a la vía administrativa y se continuó con la vía judicial. Sin embargo, la empleadora acudió a nuestras oficinas, en compañía de su abogado, para realizar una mediación laboral y para que no se continuara con las diligencias judiciales. Tras la mediación se logró el pago por parte de la empleadora de 1500 dólares, concluyendo así con el conflicto laboral.
- *Caso de acceso al régimen tributario.* Por medio de las clínicas móviles se identificaron casos en Guayaquil, Machala y Santa Elena, donde las autoridades del Servicio de Rentas Internas se negaban a entregar el Registro Único de Contribuyente (RUC) a

los refugiados, debido a su estatus migratorio. En estos casos se capacitó a las personas sobre sus derechos para que exigieran su regularización tributaria y presentaron una insistencia a las autoridades, logrando la autorización de su inscripción en el RUC y su acceso al Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano.

- *Caso de demanda ante el Juzgado de Trabajo.* Una mujer colombiana, refugiada reconocida, fue víctima de explotación laboral en el gimnasio en el que trabajaba prestando servicios de limpieza. A pesar de haber intentado varias veces hablar con sus empleadores sobre sus derechos laborales, ellos siguieron sin reconocerle ninguno de los beneficios de ley (acceso a seguro social, vacaciones, horas extraordinarias y suplementarias, etc.). En el año 2012, AAE inició una demanda laboral en el Ministerio de Trabajo y, posteriormente, en el Juzgado de Trabajo. El Juzgado emitió una sentencia a favor de la refugiada en 2014 y en 2016 recibió, en su totalidad, el monto determinado por el juez laboral, por concepto de indemnización por la explotación laboral de la que había sido víctima.

Empoderamiento comunitario

Mientras que la asistencia legal directa ayuda a las personas refugiadas a enfrentar situaciones en las cuales se violan sus derechos individuales, la estrategia de empoderamiento comunitario promueve la defensa colectiva de derechos, y les facilita entender cuáles son sus opciones, tomar decisiones informadas y fortalecerse a través de la creación de redes para reconstruir sus proyectos de vida.

Desde el año 2007, en AAE hemos sido testigos de miles de historias difíciles que dan constancia de la gravedad de los conflictos armados, la discriminación y la violación de los derechos humanos. ¿Cómo reconstruir un proyecto de vida si todo nos fue arrebatado o, inclusive, si nunca tuvimos la oportunidad de ejercer derechos? La población refugiada no solo enfrenta los retos de hacer valer sus derechos en el país de acogida, desde las varias situaciones de desventaja que genera la discriminación a la que es sometida, sino que también debe enfrentarlos cargando con las consecuencias que genera el desarraigo.

Figura 9. Taller con refugiados sobre violencia basada en el género y sobre violencia sexual

Fuente: AAE.

En el caso de las mujeres refugiadas, la violencia basada en género y la violencia sexual es un factor que complejiza cualquier proceso de empoderamiento, y, a la vez, lo hace más necesario. Por ello, AAE trabaja el empoderamiento comunitario en varios niveles y con distintas metodologías:

Talleres Conoce tus Derechos

Los talleres Conoce tus Derechos han sido estratégicos para acercarse a la población refugiada en diversos espacios comunitarios y zonas del país. Consisten en sesiones cortas enfocadas en temas específicos, como por ejemplo, brindar información a los recién llegados, explicar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el derecho al trabajo, el trabajo por cuenta propia, el acceso a derechos, entre otros temas. A través de estos espacios de encuentro se logra un acercamiento con la población, lo que a su vez permite, de

una manera sencilla, provocar preguntas sobre su situación y orientarla sobre sus derechos; así, además, se identifican las necesidades en cuanto asesoría legal se refiere. AAE implementa estos talleres desde el año 2007 y gracias a ellos hemos llegado a más de 40 000 personas en todo el país.

Formación de lideresas

La formación de líderes comunitarios ha sido parte del trabajo de AAE desde sus inicios. Muchas personas refugiadas, debido a su liderazgo, desempeñan un papel de orientadores en sus comunidades. Las personas acuden a ellos en busca de soluciones o respuestas a sus dudas. Teniendo esto presente, AAE ha formado a líderes, para que pueden brindar orientación de manera efectiva y fortalecer sus habilidades para emprender sus propias iniciativas. El fin último es que las personas comprendan y se apropien de elementos básicos del derecho, que les permitan hacer valer sus derechos.

Así, entre 2008 y 2012 desarrollamos el programa Asesores Legales Comunitarios, el cual contó con la participación de más de quince líderes refugiados, en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Tungurahua, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí, Pichincha, Imbabura y El Oro. Con el programa logramos apoyar, además, la conformación de la Federación Nacional de Refugiados (Fenare)⁸. Y, gracias al proceso, algunos de los participantes son ahora parte del equipo de AAE.

En la actualidad, la formación de líderes está dirigida a varias organizaciones conformadas por personas refugiadas: en Ibarra, a Dejando Huellas, una asociación de mujeres refugiadas y ecuatorianas; en Joya de Sachas, a la Asociación de Colombianos, y, en Lago Agrio, se promueve el espacio Refugiados Presentes, donde se reflexiona sobre la participación y los derechos de la población refugiada.

8 FENARE fue un esfuerzo de varias personas refugiadas en todo el país por construir un espacio organizativo para los refugiados. El proceso duró pocos años.

Figura 10. Algunas mujeres empoderadas por AAE

Fuente: AAE.

A nivel nacional, en el 2016, se formó la red Mujeres Libres sin Fronteras (MLSF), la cual tiene como objetivo visibilizar la situación de las mujeres refugiadas en Ecuador, y participar en los espacios públicos, para impulsar soluciones duraderas en cuanto a las problemáticas económicas y sociales que enfrentan todos los días. MLSF nació de los Encuentros de Mujeres y agrupa a refugiadas que viven en Quito, Lago Agrio, San Lorenzo, Ibarra, Tulcán, Guayaquil y Santo Domingo de los Tsáchilas. AAE apoya a la red brindándole asesoría técnica, en la formación en liderazgo y en la promoción de políticas públicas.

Justicia integral: programa con mujeres refugiadas

Uno de los principales programas que hacen parte de la estrategia de empoderamiento comunitario es el trabajo que se realiza de manera conjunta con las mujeres refugiadas. Los Encuentros de Mujeres⁹ surgieron como espacios de sanación, partiendo de reconocer que es necesario recuperar la voz para exigir y avanzar hacia la verdad, la justicia y la reparación.

9 Los Encuentros de Mujeres iniciaron en 2009, y entre ese año y 2011 se desarrolló como un trabajo conjunto entre AAE y el NRC.

La dureza de las experiencias vividas por las mujeres refugiadas exige partir de la creación de condiciones y espacios que les permitan sanar sus heridas, teniendo en cuenta que esa toma de conciencia pasa por la apropiación de conocimiento y reconocimiento de las vivencias individuales, y que solo como parte de ese proceso se podría decidir continuar con otro tipo de procedimientos, como por ejemplo los de judicialización. En palabras de una de las participantes:

Para mí fue doloroso expresar lo que me ha pasado, no sentí esa confianza, pero en el taller pasado me acerqué para hablar y sentí un poquito de descanso y me sentí identificada. En el caso mío no está la solución y para mí es duro no encontrarla, uno huye, pero Ecuador es país fronterizo y si lo buscan lo encuentran. Es demasiado difícil tratar de quitarme el duelo. (Estela, mujer colombiana refugiada en Ecuador, participante de uno de los encuentros)

Desde noviembre de 2009 se realizaron los primeros encuentros a nivel nacional, y se prolongaron por un periodo de dos años, con la participación de cuarenta mujeres refugiadas colombianas, quienes vivían en diversas partes del país.

La metodología se enfocó inicialmente en la recuperación de la alegría, pasando por procesar el duelo y llegando a indagar en la memoria. Toda esta estrategia de sanación nos permitió impulsar procesos de empoderamiento personal y colectivo, a fin de crear condiciones para que las mujeres exigieran justicia, después de haber sido víctimas “pasivas”. Estos encuentros fueron escenarios donde las mujeres pudieron romper con todas las creencias patriarcales adquiridas, para transitar a un nuevo modelo de vida.

A partir de 2012 se iniciaron procesos locales, en distintos territorios donde AAE opera: Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, San Lorenzo, Ibarra, Tulcán, Lago Agrio y Guayaquil. Estos procesos se han ido desarrollando a distintos ritmos, ya que dependen de los intereses de cada grupo y las capacidades de los equipos de AAE en la zona, pues acompañar a un grupo de mujeres también requiere de un trabajo personal de los asesores.

Los procesos locales conservan la misma consigna inicial: sanar el cuerpo para romper con estructuras montadas que limitan el liderazgo y el ejercicio de los derechos de las mujeres. Así, se ha trabajado a partir del arte, la danza, el dibujo, el teatro y otras actividades que potencian la creatividad y permiten romper con el ciclo de violencia. Algunas mujeres han manifestado el empoderamiento que lograron gracias a los talleres: “Durante el taller aprendí a ser más fuerte”, “He aprendido muchas cosas, sobre todo acerca de mis fortalezas que no conocía”, “He conocido mis derechos y que merezco respeto”.

Otros testimonios hablan sobre todo de la autonomía: “He aprendido que las mujeres somos importantes y tenemos que luchar por nuestro espacio en la sociedad y la política”, indicó una de las participantes. Algunas mujeres, además, cuentan lo mucho que tienen en común con otras participantes del grupo y que, juntas, pueden ser más fuertes para enfrentar los problemas cotidianos: “Ahora hay más unidad entre nosotros en un grupo, lo que me hace sentir muy bien”, “El grupo de mujeres fue bueno para mí porque tenía tantos problemas, y me permitió descansar y liberar el estrés. Tenía la posibilidad de hablar con otras y perdí mi timidez. Usualmente no voy a ningún lugar, pero cuando estoy en el grupo, me siento que estoy en otro lugar, otra vida”.

La ruta de la empleabilidad

La ruta de la empleabilidad busca generar espacios de diálogo entre refugiados y empleadores, y fortalecer la coordinación entre actores estatales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para incrementar las oportunidades laborales de los refugiados. Una de las prioridades de AAE es garantizar el acceso al trabajo a los refugiados y promover la seguridad laboral a través del trabajo digno y condiciones laborales justas y no discriminatorias. Por ello, AAE brinda asesoría y acompañamiento legal desde un enfoque de empoderamiento, independencia económica, reconstrucción de un nuevo plan de vida y contribución activa a la economía del país de acogida, para contrarrestar la dependencia a la ayuda económica, al asistencialismo, la explotación laboral, el mercado informal y los negocios informales. De esta manera, los refugiados podrán ser percibidos como personas con derechos y no solo como personas con necesidades.

A través de la ruta se busca fomentar la empleabilidad de los refugiados, creando vínculos con empresas y empleadores, así como con todas las instituciones y organizaciones que son intermediarias en el mercado laboral. Se pretende entonces dar a conocer los derechos de los refugiados y acompañarlos en los procesos de contratación, afiliación a la seguridad social y otros beneficios a los cuales pueden acceder, así como brindarles oportunidades de formación para el empleo.

Promoción de políticas públicas

La promoción de políticas públicas se alienta desde las prácticas de AAE y su interlocución directa con la población refugiada, y además diseña estrategias de incidencia para avanzar hacia la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio efectivo de los derechos de los refugiados. Abogamos, pues, para que las personas refugiadas puedan hacer valer sus derechos fundamentales y lograr su autosuficiencia a través del acceso a oportunidades de trabajo seguras y legítimas, integrarse a las comunidades locales y prosperar en su nuevo hogar.

Desde el año 2007, hemos participado de forma activa en la discusión y promoción de políticas públicas que afectan a la población refugiada. El trabajo de AAE en este tema se ha desarrollado mediante diversos mecanismos:

- *Fomento a la participación de los refugiados en espacios de discusión de la política pública.* AAE facilitó la participación de refugiados en el desarrollo de la Constituyente de 2008. Asimismo, ha promovido espacios para la construcción de agendas que incluyan a las personas refugiadas, por ejemplo, durante el proceso de Cartagena +30. El informe *Iniciativa Cartagena +30* (2014), elaborado por AAE en colaboración con otras organizaciones, incluyó propuestas de la población refugiada compiladas a través de talleres participativos en varios países de la región. En la actualidad, AAE promueve la participación informada de personas refugiadas en los Consejos Consultivos Municipales (como el de Ibarra y Santo Domingo de los Tsáchilas) y facilita, junto con otros actores, los encuentros de diálogo para la construcción de una plataforma común

que favorezca el acceso a los derechos a la verdad, la memoria, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, en la implementación de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno colombiano y las Farc-EP, y en la mesa de diálogos con el ELN.

- *El desarrollo de contenidos.* Particularmente enfocados al debido proceso en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, en articulación con actores a nivel nacional y regional, promoviendo espacios de convergencia en dichos niveles. AAE ha impulsado y colaborado con informes regionales, como por ejemplo, en 2012, con el informe *La determinación de la condición de refugiado en América Latina: desafíos y oportunidades regionales* (2013).

Este informe se realizó con la participación de cinco organizaciones de la región: Sin Fronteras I. A. P. de México, el Instituto de Derechos Humanos de Brasil, la Universidad de los Andes de Colombia y la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (Acai) de Costa Rica. El documento permitió iniciar un diálogo regional entre las organizaciones sobre el nivel de desarrollo del procedimiento de determinación en cada uno de los países en que operan, y fue presentado por primera vez durante las consultas anuales del Acnur en 2013. El informe también se presentó como parte de una audiencia temática regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en octubre de 2013, con varias organizaciones de la región¹⁰. La audiencia se denominó “Situación de derechos humanos de los refugiados en las Américas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 27 de octubre de 2014) y gracias a

10 AAE, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), International Human Rights Law Clinic, American University-Washington College of Law, Sin Fronteras, Observatorio Migrantes del Caribe (Obmica), U. S. Committee for Refugees and Immigrants, Refugee Council USA, Instituto Migrações e Direitos Humanos, International Detention Coalition y Acnur.

ella se incorporó información sobre la situación de Argentina, Venezuela y Canadá.

En octubre de 2014, en conjunto con otras organizaciones de la región, AAE participó en la audiencia regional “Detención migratoria y medidas alternativas en las Américas”, promovida por la Coalición Internacional contra las Detenciones (IDC)¹¹. El objetivo de la audiencia fue visibilizar las tendencias y los retos relacionados con el uso de la detención como respuesta de control migratorio, así como destacar las buenas prácticas para prevenir la detención innecesaria y adoptar alternativas distintas a la detención.

Posteriormente, en 2014, se desarrolló el documento antes mencionado, *Iniciativa Cartagena +30*, gracias a la alianza entre organizaciones y personas refugiadas de catorce países de la región: México, Panamá, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Guatemala, Honduras, El Salvador, Argentina, Uruguay, Venezuela, República Dominicana, Nicaragua y Belice. El informe fue presentado durante las consultas anuales de 2014 ante el Acnur y, posteriormente, como parte de una audiencia temática regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en octubre de 2014, la cual fue titulada “Situación de derechos humanos de los refugiados y solicitantes de asilo en las Américas en el 30.º aniversario de la Declaración de Cartagena”. Las recomendaciones consensuadas en este documento incidieron en el desarrollo de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 27 de octubre de 2014).

11 La audiencia fue solicitada por Conectas Direitos Humanos, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, Comisión Andina de Juristas, Sin Fronteras, International Detention Coalition, Acnur, Centro de Acolhida para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, International Human Rights Clinic of Loyola Law School, Centro Bono y AAE.

A raíz de este proceso de articulación regional, de manera conjunta con Sin Fronteras I. A. P. de México, AAE impulsó la creación del GAR-PAB. Así, se llegó a un consenso entre varias organizaciones de la región para impulsar el seguimiento y la implementación del Plan de Acción de Brasil. El GAR-PAB reúne a más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil de toda América, expertas y actores claves en temáticas relacionadas con la protección internacional en la región.

Desde el año 2016, las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador han realizado un trabajo conjunto para hacerle seguimiento al Plan de Acción de Brasil, conformando el Grupo Articulador Ecuador, liderado por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) - Guayaquil.

- *El impulso de diálogos directos y el trabajo coordinado con instancias gubernamentales nacionales y regionales.* Entre las instancias con las cuales hemos trabajado están la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Igualdad de las Mujeres, el Grupo Parlamentario por la Movilidad Humana de la Asamblea Nacional, entre otros. En diciembre de 2014, AAE inició un trabajo articulado con la Defensoría Pública, que incluye formación en derechos de los refugiados, cooperación para la remisión de casos y seguimiento a casos de detención migratoria y de la situación de los aeropuertos. En el año 2015 logramos desarrollar un esquema de protocolo para la atención de solicitudes de la condición de refugiado en los aeropuertos, el cual aún está en proceso.

AAE acompañó los diversos esfuerzos para construir una ley de movilidad humana en Ecuador desde 2010. Sin duda, el trabajo más importante en este ámbito se realizó entre 2014 y 2016. AAE participó en diferentes reuniones sobre el tema con asambleístas del Grupo Parlamentario por la Movilidad Humana. En noviembre de 2015 realizamos una comparecencia ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, sobre aportes al proyecto de ley de

movilidad humana, donde se expusieron los siguientes temas: persecución por motivos de género; protección internacional y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; las garantías del debido proceso en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la libertad de movimiento, entre otros.

- *El desarrollo de espacios para el posicionamiento del tema en la agenda pública.* Un actor importante en esta labor ha sido la Flacso, con la cual, desde 2012, hemos realizado varios eventos de discusión, entre ellos los conversatorios “La justicia integral para mujeres refugiadas”, que abordó la importancia de la verdad, la justicia y la reparación; “El derecho a trabajar de los refugiados y las personas solicitantes del estatuto de refugiado en Ecuador”; “La sentencia de la Corte Constitucional del 14 de septiembre de 2014 y su impacto en el sistema de protección de las personas refugiadas”, entre otros.

Asimismo, junto con la Defensoría Pública del Ecuador, la Coalición Internacional contra la Detención, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas - Capítulo Sudamericano y el Instituto de Altos Estudios Nacionales se desarrolló el “Foro regional América Latina: la libre movilidad, la protección internacional de las personas y los procesos de integración”, en abril de 2015. El objetivo del foro fue promover un espacio de discusión acerca de la libre movilidad y acceso a la justicia de personas en movilidad en Latinoamérica y compartir buenas experiencias para garantizar la libertad personal y fortalecer las alternativas a la detención de personas en movilidad.

- *La participación en espacios globales de discusión.* Particularmente ante diversos organismos del Acnur, como los consejos consultivos, el comité ejecutivo (EXCOM) y sus consultas anuales.

Litigio estratégico

El litigio estratégico consiste en implementar acciones legales para contar con precedentes que cambien las políticas y prácticas que limitan

el ejercicio de derechos de las personas refugiadas. Esta labor es transcendental ya que sus efectos impactan a toda la comunidad de refugiados, actuales y futuros. AAE ha promovido casos estratégicos desde 2009, algunos ya con sentencias favorables y otros aún a la espera de una respuesta.

Durante estos años, la práctica ha ido fortaleciendo la estrategia con: argumentaciones jurídicas más sólidas apoyadas por la investigación, la discusión de estrategias jurídicas al interior de la organización, y el apoyo de especialistas jurídicos externos y alianzas para el desarrollo de casos, entre ellos con la Loyola University, American University, Cardozo Law Institute in Holocaust and Human Rights, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, por sus siglas en inglés), Universidad Andina Simón Bolívar, y la Flacso, entre otras.

AAE ha apoyado a organizaciones amigas a través de Amicus Curie, en casos vinculados a situaciones de personas en movilidad humana. Y, a su vez, hemos recibido apoyo de organizaciones como la Comisión Internacional de Juristas, Women's Link Worldwide y Sisma Mujer en Colombia, así como del reconocido profesor James Hathaway.

Acción de inconstitucionalidad sobre el Decreto 1182

La sentencia de la Corte Constitucional 002-0524, de septiembre de 2014, representa un hito para la protección y exigibilidad de los derechos de las personas refugiadas en el Ecuador. La sentencia de la Corte declara inconstitucionales los artículos 27, 33 y 48 del Decreto Ejecutivo 1182^[12], que establecían, respectivamente: el plazo de quince días para solicitar el estatus de refugiado, el plazo de tres días para apelar la inadmisibilidad de una solicitud y el plazo de cinco días para apelar una negativa de elegibilidad. La Corte Constitucional consideró que estos plazos vulneraban el principio de igualdad y sustituyó los mismos por tres meses para presentar la solicitud del estatus de refugiado, y modificó el plazo de la apelación a quince días, acogiéndose

12 Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

al Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, normativa que rige los procedimientos administrativos en el Ecuador.

Además, la Corte Constitucional añadió al artículo 8, que contiene la definición de refugiado, la contemplada en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la definición ampliada contenida en la Declaración de Cartagena de 1984. Esto permite que las personas sean reconocidas como refugiadas “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”.

Por último, la Corte Constitucional eliminó la posibilidad de deportar a una persona mientras se encuentre pendiente la resolución de su recurso extraordinario de revisión. Estos avances se dieron como resultado directo de un esfuerzo de litigación estratégica para la exigibilidad de los derechos de las personas refugiadas. Algunos de los cambios dictaminados en la sentencia de la Corte Constitucional corrigen de manera efectiva algunas de las violaciones de derechos que fueron identificadas por AAE y que hizo notar con la acción de inconstitucionalidad presentada el 26 de octubre de 2012. Esta demanda se aunó a una similar, presentada por la Universidad San Francisco de Quito.

El caso de la señora M. C. ante la Comisión de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La señora M. C., de nacionalidad colombiana, fue víctima durante quince años de agresiones físicas, amenazas y el incendio de su casa y negocio por parte de su exesposo. La señora M. C. llegó a Ecuador en 2002 y solicitó el reconocimiento de la condición de refugiada en 2010, solicitud que le fue negada, al igual que su apelación. La señora M. C. intentó presentar un recurso extraordinario de revisión, pero por un error administrativo se le negó esta posibilidad. Por tal razón, presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo en julio de 2011, la cual hasta la fecha no ha sido resuelta.

A causa de la demora injustificada de la resolución de su caso, la Señora M. C. presentó un caso ante la Comisión de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus

siglas en inglés), el 20 de enero de 2015, en contra del Estado ecuatoriano, por violaciones a los derechos contemplados en los artículos 1, 2 y 5 de la Convención de Eliminación de todas las Formas de Violencia contra la Mujer. El CEDAW le asignó al caso el n.º 83/2015. Actualmente, el caso está a la espera de una decisión por parte del CEDAW.

El caso del señor K.: acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional

El señor K. es un ciudadano de Guinea que fue detenido en el aeropuerto en 2010, al ingresar a Ecuador con documentación falsa. Mientras que cumplía su sentencia de un año, el equipo de AAE, al identificar su caso, inició el proceso de solicitud de la condición de refugiado. El Estado ecuatoriano aceptó su solicitud; sin embargo, no fue liberado. El 27 de octubre de 2010, AAE presentó un *habeas corpus* para su caso, argumentando la detención ilegal de una persona refugiada. La acción fue exitosa y el señor K. fue liberado el 4 de noviembre de 2010. Sin embargo, la Corte omitió en la sentencia la reparación integral, por lo cual se presentó una acción extraordinaria de protección, la cual fue negada por la Corte Constitucional. El caso se encuentra en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y es llevado por Loyola Law School.

El caso del señor G.: acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional

El señor G. era un activista de los derechos de las personas LGBTI y tuvo que huir de su país. En Ecuador no pudo hacer su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, por no haber presentado su petición dentro del plazo de los quince días establecidos en la ley. AAE, al ver que se le estaban vulnerando sus derechos constitucionales, presentó diversas acciones por vía judicial, entre estas la tutela judicial efectiva. Ante la negativa de todas ellas, fundadas en meros trámites formales, el 11 de septiembre de 2013 se presentó una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, la cual, el 25 de marzo de 2015, resolvió el caso a favor del señor G., declarando que efectivamente se le había vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en los derechos al refugio y a la no

devolución. Además, la Corte aceptó la acción extraordinaria de protección presentada.

El caso de las señoras E. y M. ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El caso puso en evidencia la participación de las autoridades policiales en actos de hostigamiento y violencia sexual contra dos mujeres refugiadas colombianas. Se trató de un acto de retaliación por el hecho de que las mujeres habían presentado una denuncia contra un policía, por el delito de atentado contra la vida de la pareja de una de ellas. Las refugiadas, las señoras E. y M., denunciaron el hecho, a raíz de lo cual fueron sujetas a varias agresiones, incluyendo violencia sexual y otros hostigamientos.

Por esta razón, las señoras E. y M., refugiadas reconocidas por el Ecuador, presentaron un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por violaciones por parte del Estado del Ecuador de los artículos 1.1, 5, 8.2, 11, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; de los artículos 11 (numeral 9), 66 (numerales 3, incisos a, b y c, y 20), 35, 41, 75, 76 (numeral 7), 78, 86 (numeral 3), 169, 195, 198, 172 y 175 de la Constitución del Ecuador; de los artículos 3, 4 (incisos b, d, e y g), 6 y 7 (incisos a, b, d y f) de la Convención Belém do Pará; del artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos Humanos, y de los artículos 2 y 3 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. El caso se encuentra en la fase de admisibilidad ante la Comisión.

Construcción de un movimiento por los derechos de las personas refugiadas

Construir estratégicamente un movimiento para la protección de los derechos de las personas refugiadas, promoviendo la participación de nuevos actores, organizaciones y personas, contribuye a la consolidación de una base amplia de apoyo a las políticas que respetan dichos derechos. En Ecuador, construir un movimiento con estas características ha significado, por una parte, mantener un programa de voluntariado con personas de todo el mundo, y, por otra parte, fortalecer

relaciones con actores locales cuya labor está relacionada con los derechos humanos, con grupos vinculados de manera directa con la generación de políticas y con el sector académico.

Construir un movimiento desde la visión de Asylum Access tiene que ver con sumar a más personas que se comprometan y comprendan la importancia de que los refugiados puedan ejercer sus derechos. La construcción del movimiento abarca muchas actividades; sin embargo, en esencia, nuestro rol consiste en concientizar a las comunidades y países de acogida sobre las ventajas que surgen, para su propio desarrollo, al permitir que las personas refugiadas gocen de forma efectiva de derechos.

Hemos llevado a cabo sesiones de formación para una variedad de audiencias, mostrando las barreras legales generalizadas para la consecución de empleo con las cuales se encuentran los refugiados, hemos tratado, también, temas relacionados con el emprendimiento, el derecho a la protección internacional y el derecho de los refugiados (por ejemplo, con el programa de la ruta de la empleabilidad y de justicia integral, así como con la estrategia de promoción de políticas). Un evento de particular importancia fue el curso de formación continua sobre los derechos de las personas refugiadas, realizado de manera conjunta con Flasco y la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El profesor James Hathaway lideró la formación de cuarenta personas vinculadas al ámbito de la protección internacional en Ecuador, con el objetivo de introducirlas en el derecho internacional de los refugiados.

Por otra parte, ha sido fundamental para el desarrollo de AAE contar con voluntarios para el desarrollo de sus actividades. Los voluntarios aportan con sus conocimientos, la diversidad de sus experiencias, la fuerza de sus ideas innovadoras y su intención de generar relaciones distintas para construir un mundo más humano. Además, su participación ha permitido que la organización se esté adaptando de forma constante y manteniendo sus estrategias y metodologías actualizadas. AAE ha contado con voluntarios de varias universidades ecuatorianas (como la Universidad Católica, la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad de las Américas, la Universidad Central, la Universidad de Otavalo, entre otras), con voluntarios de otros países de la región

(Colombia, México, Cuba, Brasil y Argentina) y de otras partes del mundo (Estados Unidos, Canadá, Palestina, Reino Unido, Francia, Italia, España, Alemania, Polonia y Bulgaria, entre otros).

Los voluntarios en AAE reciben una formación en derecho de refugiados, metodologías de manejo de casos, técnicas de entrevistas, atención en crisis, entre otros temas. Sobre todo, adquieren una experiencia profesional única, al ser responsables de la gestión directa de casos, impartir talleres de formación y orientación, desarrollar investigaciones y otras actividades que contribuyen a los derechos de las personas refugiadas.

Es una oportunidad increíble trabajar con personas que están involucradas en el tema de reconocimiento de las personas refugiadas. Sobre todo, es una buena experiencia trabajar directamente con las personas refugiadas. Es una experiencia maravillosa; ¡estoy segura de que les va a encantar! (Emily Preciado, de Ecuador. Voluntaria de servicios legales y comunitarios en Quito, Pichincha)

Mi experiencia con AAE me ha abierto los ojos y ha reforzado mis metas de seguir una carrera en servicio público. Este otoño empezaré el programa de máster en Políticas Públicas y espero enfocarme en la evaluación y análisis de políticas públicas. El contacto directo con las personas refugiadas me ha permitido ver la realidad que enfrentan muchas personas alrededor del mundo. (Anne Davis, de Estados Unidos. Voluntaria de servicios legales y comunitarios en Quito, Pichincha)

Cierre

El modelo de AAE ha evolucionado a lo largo de los años de trabajo, permitiendo articular estrategias complementarias que generan un cambio en la vida de los refugiados. Nuestros servicios legales y comunitarios directos proveen soluciones efectivas y herramientas que cambian vidas, y, a la vez, alimentan de contenido a nuestras estrategias de incidencia en políticas públicas y de litigio estratégico. Además, el trabajo en promoción de políticas y litigio ha incidido de manera positiva

en toda la comunidad refugiada. Estas estrategias se articulan para la construcción de alianzas y redes, que promueven un movimiento de defensa global por los derechos de los refugiados, un movimiento impulsado por el poder de nuevas voces que hablan para apoyar el ejercicio de estos derechos, que se nutre de las lecciones que aprendemos al oír las perspectivas de todo los que participan, con lo cual logramos fortalecer aún más nuestra labor.

Durante estos años, hemos visto signos de que la brecha entre los derechos de las personas refugiadas enunciados en el papel y sus derechos en la práctica está disminuyendo poco a poco, a pesar de la fuerza cada vez mayor de los discursos xenófobos, a pesar de la persistencia de prácticas intolerantes de violación a derechos —como las detenciones, las deportaciones y el cierre de fronteras— e inclusive, a pesar de la inestabilidad en el reconocimiento de los derechos humanos de los refugiados.

El caso ecuatoriano es una muestra de este fenómeno, la Constitución de Ecuador de 2008 reconoció a las personas refugiadas la más amplia gama de derechos y, sin embargo, en el año 2012 vimos cómo se imponía un plazo de quince días para solicitar la condición de refugiado y cómo se eliminaba la definición de la Declaración de Cartagena de la normativa nacional, desconociendo el instrumento más relevante de la solidaridad latinoamericana. Luego, en 2014, la Corte Constitucional revirtió esta decisión que implicaba un gran retroceso. Así, toda esta ambivalencia en la protección internacional dejó a muchas personas desprotegidas, a pesar de tener derechos reconocidos en la Constitución y en la normativa internacional.

Sin embargo, a pesar de este difícil contexto, se lograron cambios importantes y se dio lugar a la construcción de redes de la sociedad civil mucho más alertas. Sin duda, la creación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil es una muestra de ello.

Es necesario mantener una mirada optimista para seguir construyendo. Cuando iniciamos el trabajo en 2007, tal vez creímos que podríamos cumplir con nuestro objetivo de una manera “rápida”, pero la realidad ha sido diferente, tanto así que, en 2016, se representó el mayor flujo de población refugiada a nivel mundial en la historia.

Para Asylum Access este reto en la región ha implicado ampliar nuestro trabajo a otros países, en México, por ejemplo, hemos implementado

nuestro modelo de gestión en las localidades de Tenosique, Palenque, Villahermosa y Acayucan. Asimismo, hemos iniciado una amplia estrategia de incidencia en Latinoamérica, promoviendo nuestro modelo de gestión, a través de asesoría técnica, en El Salvador, Guatemala y Honduras.

La existencia de población refugiada debe obligarnos a defender los derechos humanos como única solución posible, asumiendo la responsabilidad compartida —pues no solo es una responsabilidad estatal, sino de toda la humanidad—, desde nuestros distintos espacios, como ciudadanos, empresarios, gobernantes, académicos o defensores.

Trabajar por los derechos de las personas refugiadas podría verse tan solo como un mecanismo para aliviar las consecuencias de las más graves violaciones de derechos humanos; no obstante, este trabajo implica una dimensión mayor si se realiza desde un enfoque de derechos humanos y empoderamiento. Los refugiados fueron forzados a huir y su huida impone a la humanidad la responsabilidad de reconocernos como lo que en efecto somos: personas con los mismos derechos y, por tanto, con capacidad de exigirlos más allá de las fronteras.

Desde la gran familia de Asylum Access, el trabajo en Ecuador, América Latina y el mundo continúa desde esa visión de fuerza y empoderamiento, que contribuye a que las personas refugiadas tengan la posibilidad de ser actores de su propio cambio. Cada logro es sumamente importante: la familia que obtiene su estatuto de refugiada, la niña que continúa estudiando, la mujer que logra trabajar y mantener a su familia o el cambio en la Constitución o en la ley, cada uno de estos logros tiene un impacto trascendental y contribuye a que todas las personas refugiadas tengan una nueva vida digna y justa.

Bibliografía

- AAE (2012). *Cuaderno de trabajo. Justicia integral: mujeres refugiadas y violencia basada en género*. Recuperado de <https://goo.gl/Z4HNBs>
- AAE (2013). *La determinación de condición de refugiado en América Latina: desafíos y oportunidades regionales. Los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México*. Recuperado de <https://goo.gl/XxYRFp>

- AAE (2014). *Iniciativa Cartagena +30. La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://goo.gl/bEwZc4>
- Acnur (mayo de 2015). *Ecuador. El trabajo de Acnur en zonas urbanas*. Recuperado de <https://goo.gl/KA7Cgt>
- Acnur (2016). *Tendencias Globales 2015. Desplazamiento forzado: forzados a huir*. Recuperado de <https://goo.gl/VUPGf2>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (31 de octubre de 2013). *Audiencia. Refugiados en las Américas* [Video]. Recuperado de <https://goo.gl/CHUorQ>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (27 de octubre de 2014). *Regional: refugiados y solicitantes de asilo en América* [Video]. Recuperado de <https://goo.gl/G7FwKj>
- Constitución de la República del Ecuador 2008 (20 de octubre), Ecuador.
- Decreto Ejecutivo 1689, Ecuador. Recuperado de <https://goo.gl/GG2Vkm>
- Decreto Ejecutivo 3301. Reglamento para Aplicación en Ecuador del Estatuto de Refugiados. *Registro Oficial* 933, Ecuador. Recuperado de <https://goo.gl/KJnfAW>
- Dirección General de Refugiados (2008). *Política del Ecuador en materia de Refugio*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador. Recuperado de <https://goo.gl/nmFhVQ>
- Feinstein International Center (2012). *Refugee Livelihoods in Urban Areas: Identifying Program Opportunities. Case study Ecuador*. Somerville: Feinstein International Center.
- Fernández, A., Emily, E., Lorenzo, M., Harrell-Bond, B. y Levitan, R. (2012). Starting a movement for refugee rights in the Global South: Asylum Access and beyond. En Z. Kaufman (ed.), *Social entrepreneurship in the age of atrocities. Changing our world* (pp. 39-57). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). *Políticas del Ecuador en materia de refugio*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Recuperado de <https://goo.gl/ckgRXB>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2016). *Base de datos de la Dirección de Refugio y Apatridia*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

- Molina, J. (2010). El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador. *Boletín de coyuntura del sistema de información sobre migraciones andinas*, (2). Quito: Flacso Ecuador. Recuperado de <https://goo.gl/tpjZTA>
- Nuestro enfoque (2018). *Asylum Access*. Recuperado de <https://goo.gl/f25dyq>
- Soluciones duraderas (2017). *UNHCR Acnur*. Recuperado de <https://goo.gl/gBKdkR>