

**INTERVENCIÓN DEL ACNUR ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR EN EL MARCO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD NO. 0014-19 (ACUERDOS MINISTERIALES Y REQUISITOS DE INGRESO PARA PERSONAS VENEZOLANAS EN ECUADOR)**

**1. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, “ACNUR”) acoge con satisfacción la invitación emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante resolución de fecha 23 de mayo de 2018, con la finalidad de que se proporcione una opinión técnica en el marco de la Acción Pública de Inconstitucionalidad No. 0014-19 (Acuerdos Ministeriales requisitos de ingreso para personas venezolanas en Ecuador).
- 1.2 La constitucionalidad de los dos Acuerdos Interministeriales No. 0001-2019 y No. 0002-2019 (en adelante, “los Acuerdos Ministeriales”) que establecen el requisito de antecedentes penales certificados (“apostillados”) a ciudadanos venezolanos como requisito para su acceso a territorio ecuatoriano, es la cuestión de fondo sobre la que debe versar el análisis de la Corte. Como agencia encargada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el mandato de brindar protección internacional a los refugiados y, junto con los gobiernos, buscar soluciones permanentes para el problema de los refugiados<sup>1</sup>, el ACNUR tiene un interés directo en este asunto ya que los Acuerdos Ministeriales tienen un impacto sobre refugiados, solicitantes de asilo y otras personas de interés para la Oficina. El ACNUR tiene el mandato de supervisar la aplicación de las convenciones internacionales<sup>2</sup> en materia de derecho internacional de los refugiados, incluida la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, “Convención de 1951”)<sup>3</sup> y su Protocolo de 1967<sup>4</sup>, y como tal tiene la responsabilidad y experiencia única para presentar sus puntos de vista ante la Corte.
- 1.3 En este contexto, el ACNUR tiene un interés particular en el caso planteado ante la Corte Constitucional, ya que aborda cuestiones de derecho y de práctica estatal relacionadas con la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de derecho internacional de los refugiados. El tratamiento que se otorga a los solicitantes de asilo y refugiados en virtud de la Convención de 1951 no puede considerarse aisladamente de los instrumentos internacionales y regionales relevantes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “Convención

---

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 14 de diciembre de 1950, A/RES/428(V)

<sup>2</sup> El ACNUR cumple su mandato, entre otras cosas, al “[p]romover la ejecución y ratificación de convenios internacionales para la protección de los refugiados, supervisando su aplicación y proponiendo enmiendas a los mismos”. Id., para. 8(a).

<sup>3</sup> Adoptada el 25 de julio de 1951, entró en vigor el 22 de abril de 1954.

<sup>4</sup> Adoptado el 31 de enero de 1967, entró en vigor el 04 de octubre de 1967.

Americana”)<sup>5</sup> y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (en adelante, “Declaración de Cartagena”)<sup>6</sup>.

- 1.4 El ACNUR reconoce los esfuerzos del Gobierno de Ecuador por establecer mecanismos que aseguren una gestión eficiente de las fronteras, que se dirijan a compatibilizar las legítimas preocupaciones de seguridad del Estado con sus obligaciones de protección hacia personas refugiadas, a la luz de su legislación nacional y los estándares internacionales sobre derechos humanos y protección de refugiados. Al respecto, el ACNUR desea destacar las cuestiones de derecho internacional de refugiados que puedan surgir en relación con el marco legislativo y la práctica nacionales aplicables en relación con la imposición de requisitos adicionales para el acceso al territorio de personas de nacionalidad venezolana que podrían llevar a la inadmisión en la frontera de personas que se encuentren en necesidad de protección internacional.
- 1.5 Ecuador está sujeto al cumplimiento de obligaciones internacionales emanadas de los tratados internacionales que se relacionan con la protección internacional de refugiados, en particular aquellas consagradas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, de los cuales Ecuador es un Estado parte. Esenciales al cuerpo normativo que consagra el derecho internacional de refugiados son una serie de estándares procedimentales y de derechos individuales que los Estados deben respetar, y que Ecuador ha incorporado en su legislación nacional.
- 1.6 Preocupa al ACNUR que los Acuerdos Ministeriales que establecen el requisito de antecedentes penales certificados (“apostillados”) para que los ciudadanos venezolanos accedan al territorio ecuatoriano puedan resultar en la “devolución” y/o rechazo en frontera de personas necesitadas de protección internacional bajo el derecho internacional de los refugiados. En particular, preocupa al ACNUR el impacto que esta medida podría tener en el derecho a buscar asilo y la obligación de protección del Estado contra la devolución (*refoulement*), incluido el rechazo en las fronteras. Esto se debe a que las personas que llegan a las fronteras de Ecuador y que están en necesidad de protección internacional no pueden, en la práctica, obtener dichos documentos antes de ingresar, debido a obstáculos administrativos; o porque la solicitud de dichos documentos a las autoridades estatales podría ponerlos en riesgo de persecución o daños graves. En consecuencia, el requisito de tales registros puede llevar a la denegación de la entrada al territorio de personas que necesitan protección y que no solicitan expresamente el asilo, por lo que estas medidas pueden resultar contrarias al derecho a solicitar asilo y al principio de no devolución (*non-refoulement*).
- 1.7 Con miras a asistir a la Corte en su consideración acerca de la interpretación y aplicación de los Acuerdos Ministeriales, el ACNUR desea presentar a continuación el marco legislativo nacional y la práctica aplicable al tratamiento de los solicitantes de asilo y refugiados en Ecuador, proporcionar la interpretación del ACNUR sobre los principios pertinentes del derecho internacional de los refugiados y derechos humanos, y llamar la atención de la Corte sobre la Nota de Orientación sobre Consideraciones de Protección Internacional para los venezolanos del ACNUR.

---

<sup>5</sup> Adoptada el 22 de noviembre de 1969.

Véase el siguiente link: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>6</sup> *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984.

Véase el siguiente link: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>

## 2. ECUADOR ESTÁ SUJETO AL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES EMANADAS DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES QUE RECONOCEN EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

2.1 Ecuador es un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. La Convención de 1951 se redactó con la intención de proporcionar a quienes huyen de persecución el “ejercicio más amplio posible de. . . derechos y libertades fundamentales”<sup>7</sup>. El tratado, que durante más de seis décadas ha servido como “piedra angular del sistema internacional para la protección de los refugiados”, determina las obligaciones de los Estados hacia los refugiados, así como las personas que buscan protección internacional cuya condición de refugiado aún no se ha formalizado o determinado<sup>8</sup>. La Convención de 1951 prohíbe específicamente a los Estados expulsar a los refugiados, penalizarlos por su ingreso o permanencia irregular o devolverlos a un territorio donde su vida o su libertad peligre por causa de “su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”, a menos que caigan dentro de las cláusulas de exclusión<sup>9</sup> específicas y limitadas que prescribe dicho instrumento internacional.

2.2 Además de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención de 1951, Ecuador es un Estado parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a “buscar y recibir asilo” y consagra la protección contra la devolución. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) ha reconocido el vínculo crucial que existe entre el derecho de asilo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el régimen internacional de protección de los refugiados. La Corte IDH ha afirmado que:

“Con la protección de la Convención de 1951 y su Protocolo del 1967, la institución del asilo asumió una específica forma y modalidad a nivel universal: la del estatuto del refugiado. Así, la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados.”<sup>10</sup>.

2.3 Además, en el Ecuador, el derecho de asilo y la protección contra la devolución están consagrados en la legislación nacional del país. La Constitución de Ecuador (2008) establece en su artículo 41 que:

“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

<sup>7</sup> Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, Preámbulo.

<sup>8</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Res. 49/169, 23 de Diciembre, 1994.

<sup>9</sup> Convención de 1951, arts. 31–33.

<sup>10</sup> *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 25 de noviembre de 2013, disponible en: <https://www.refworld.org/cases.IACRTHR.52c53b154.html>

respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.”<sup>11</sup>.

2.4 Las disposiciones constitucionales sobre el derecho de asilo y la protección internacional de los refugiados se complementan con la legislación nacional aprobada por la Asamblea Nacional sobre la regulación de la movilidad humana. En 2017, Ecuador promulgó la Ley Orgánica de Movilidad Humana que incorpora las definiciones de refugiado de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena y los principios clave del derecho internacional de los refugiados, junto con categorías migratorias específicas y criterios de residencia para solicitantes de asilo y refugiados, además de disposiciones que regulan el debido proceso y garantías en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

### 3. EL DERECHO AL ASILO

3.1 El derecho a buscar y disfrutar del asilo se deriva del Artículo 14 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dice: “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”<sup>12</sup>, y se sustenta de modo particular en el marco legal establecido por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

3.2 El derecho al asilo también ha sido reconocido en el artículo 22 (7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que “[t]oda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”. Esto se cimienta aún más en el Artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, “la Declaración Americana”) que establece que “[t]oda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

3.3 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que tanto el artículo 22 (7) de la Convención Americana como el artículo XXVII de la Declaración Americana han consagrado el derecho subjetivo de todas las personas a buscar y recibir asilo<sup>13</sup>. Si bien la Convención de 1951 no proporciona un derecho explícito de asilo, se considera implícito en sus términos, que determinan no solo la definición de refugiado, sino también la protección contra la devolución y una gama de derechos por los cuales los refugiados están amparados.

---

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 41, 20 de Octubre, 2008.

<sup>12</sup> Artículo 14: 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (DUDH) 10 de diciembre de 1948, 217 A (III), disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

<sup>13</sup> 2 I/A Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Derechos y garantías de las niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, 2014. Serie A No.21, par.73.

3.4 El deber de determinar la condición de refugiado de una persona corresponde a los Estados Parte de la Convención de 1951, que deben seguir procedimientos justos y eficientes a tal efecto, incluidas medidas para permitir el acceso al territorio de las personas que necesitan protección y/o identificar personas que necesiten protección internacional en las fronteras a fin de remitirlas a los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado.

#### **4. LA OBLIGACIÓN DE NO DEVOLUCIÓN Y EL ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO EN VIRTUD DEL DERECHO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

4.1 Entre los elementos que son importantes para el reconocimiento del derecho a buscar asilo se encuentra la obligación de los Estados de no expulsar o devolver (*refouler*) a una persona a los territorios donde su vida o libertad se verían amenazadas. La no devolución es un principio cardinal de protección internacional, expresado de manera más prominente en el Artículo 33 de la Convención de 1951 y reconocido como una norma de derecho internacional consuetudinario. La obligación de no devolución también se encuentra reafirmada en el derecho internacional e interamericano de derechos humanos<sup>14</sup>.

4.2 Es importante destacar que, dado que una persona es refugiada en el sentido de la Convención de 1951, tan pronto como cumple con los criterios contenidos en la definición de refugiado, la determinación de la condición de refugiado es de naturaleza declarativa<sup>15</sup>. De ello se deduce que la prohibición de devolución se aplica a todos los refugiados, incluidos aquellos que no han sido formalmente reconocidos como tales, ya los solicitantes de asilo cuya condición aún no se ha determinado<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Más específicamente, los Estados están obligados a no transferir a ningún individuo a otro país si esto resultaría en exponerlo a violaciones graves de derechos humanos, en particular la privación arbitraria de la vida, o la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Véase también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostiene que la no devolución no solo es la piedra angular de la protección, sino también una norma no derogable del derecho internacional consuetudinario. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de la trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2015, OEA/Ser.L/V/II.;Doc. 46/15, p. 207, disponible en:

<https://www.refworld.org/docid/5821c778b.html>.

<sup>15</sup> “Una persona es un refugiado en el sentido de la Convención de 1951 en cuanto cumple con los criterios contenidos en la definición. Esto necesariamente ocurriría antes del momento en que se determine formalmente su estatus de refugiado. Por lo tanto, el reconocimiento de su condición de refugiado no lo convierte en un refugiado, sino que lo declara como tal. No se convierte en refugiado por reconocimiento, pero se le reconoce porque es un refugiado”. ACNUR, Manual sobre procedimientos y criterios para determinar el estatus de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Abril de 2019, HCR / IP / 4 / SPA / REV. 4, párr. 28, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

<sup>16</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom), Conclusión No. 6 (XXVIII), 1977, párr. (do); Conclusión del Comité Ejecutivo No. 79 (XLVII), 1996, párr. (j); Conclusión del ExCom No. 81 (XLVII), 1997, párr. (i), <http://www.unhcr.org/pages/49e6c6dd6.html>. Véase también, Nota sobre protección internacional, A / AC.96 / 815, Informes del Comité Ejecutivo, 31 de agosto de 1993, párr. 11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68d5d10.html>; ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de obligaciones de no devolución en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, enero de 2007, párrs. 26-31, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

- 4.3 La prohibición de la devolución se aplica siempre que un Estado ejerza su jurisdicción<sup>17</sup>. En consecuencia, los Estados tienen el deber de establecer, antes de implementar cualquier medida de remoción, incluido en las fronteras, que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción no corren el riesgo de sufrir daños cubiertos por la prohibición de devolución<sup>18</sup>. Si existe tal riesgo, el Estado no puede expulsar por la fuerza a las personas involucradas, y no negará su entrada o admisión, sino que garantizará la protección contra la devolución<sup>19</sup>.
- 4.4 El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) ha confirmado que la obligación incluye el deber de no rechazar a un solicitante de asilo en la frontera<sup>20</sup>. Asimismo, se reconoce que no hay una sola fórmula o frase correcta para expresar el temor de persecución<sup>21</sup>. Los Estados tienen el deber de investigar las razones por las cuales una persona busca ingresar al territorio y mantener la decisión sobre el posible retorno bajo revisión deliberativa, a fin de cumplir con esa obligación<sup>22</sup>.
- 4.5 Además, la prohibición de devolución se aplica no solo con respecto al retorno al país de origen sino también con respecto a la expulsión forzosa a cualquier otro país donde una persona tenga motivos para temer persecución, violaciones graves de los derechos humanos u otros daños graves, o desde donde corra riesgo de ser enviado a su país de origen (devolución indirecta o en cadena)<sup>23</sup>. En virtud

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, la Observación General N° 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas a los Estados partes en el Pacto, CCPR / C / 21 / Rev.1 / Add.13, párr. 10, <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y garantías de los niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, 19 de agosto de 2014, párr. 61, <http://www.refworld.org/docid/54129c854.html>; ACNUR, Opinión consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, 26 de enero de 2007, párrs. 24, 26, 32-43, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>; ACNUR, Comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el caso Hirsi y otros c. Italia, marzo de 2010, párrs. 4 (1) (1) -4 (2) (3), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html>. ACNUR, Sumisiones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la solicitud de una Opinión Consultiva sobre Niños Migrantes presentada por MERCOSUR, 17 de febrero de 2012, párr. 2 (4), <http://www.refworld.org/docid/4f4e959f2.html>.

<sup>18</sup> Conclusión No. 6 ExCom (XXVIII), 1977, párr. (c), reafirmando la importancia fundamental de la observancia del principio de no devolución en la frontera.

<sup>19</sup> Conclusión No. 6 del ExCom (XXVIII), 1977, párr. (do); Conclusión del ExCom No. 22 (XXXII), 1981, párr. II.A.2; Conclusión del ExCom No. 81 44 (XLVIII), 1997, párr. (h); Conclusión del ExCom No. 82 (XLVIII), 1997, párr. (d) (ii); Conclusión del ExCom No. 85 (XLIX), 1998, párr. (q); EXCOM No. 99 (LV), 2004, párr. (I). Ver también, Conclusiones resumidas: El principio de no devolución, Consultas mundiales sobre protección internacional, junio de 2003, párr. 4, <http://www.refworld.org/docid/470a33b00.html>.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Conclusiones del ExCom citadas anteriormente.

<sup>21</sup> ACNUR, intervención oral de ACNUR en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) - Audiencia del caso Hirsi y otros c. Italia, 22 de junio de 2011, solicitud núm. 27765/09, <http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html>. Además, véase TEDH, Hirsi Jamaa y otros vs. Italia, solicitud no. 27765/09, 23 de febrero de 2012, párr. 133, <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>.

<sup>22</sup> TEDH, *M.S.S. vs. Bélgica y Grecia*, solicitud no. 30696/09, 21 de enero de 2011, párr. 359, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>. Véase también, Apelaciones Finales Nos. 18, 19 y 20 de 2011 (Civil) entre C, KMF, BF (Solicitantes) y Director de Inmigración, Secretario de Seguridad (Demandados) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Interventor), Hong Kong: Tribunal de Apelación Final, 25 de marzo de 2013, párrs. 56 y 64, <http://www.refworld.org/docid/515010a52.html>; ACNUR, Intervención ante el Tribunal de Apelación Final de la Región Administrativa Especial de Hong Kong en el caso entre C, KMF, BF (Solicitantes) y Director de Inmigración, Secretario de Seguridad (Demandados), 31 de enero de 2013, Apelaciones civiles núm. 18, 19 y 20 de 2011, párrs. 74 y 75, <http://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html>.

<sup>23</sup> La prohibición de devolución indirecta o en cadena ha sido reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su decisión *T.I. vs. El Reino Unido*, solicitud No. 48 43844/98, 7 de marzo de 2000, página 15,

de la obligación de no devolución, los Estados tienen el deber de establecer, antes de implementar cualquier medida de remoción, que la persona a la que pretende retirar de su territorio o jurisdicción no está en riesgo de daños cubiertos por la prohibición de devolución.

4.6 Si bien la Convención de 1951 no indica qué tipo de procedimientos se adoptarán para garantizar que se realice una investigación adecuada, se acepta que, como regla general, para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención de 1951, incluida la prohibición de devolución, los refugiados tienen que ser identificados<sup>24</sup>. Además, los procedimientos de asilo deben cumplir una serie de requisitos básicos, destinados a permitir una evaluación individual de una solicitud de asilo por parte de una autoridad competente<sup>25</sup>. El Estado debe considerar, de buena fe y con la debida diligencia, las circunstancias individuales de la persona interesada. El Manual de ACNUR reconoce que una persona que huye de persecución puede llegar 'la mayoría de las veces sin documentación personal' e insta a las autoridades a otorgarle el beneficio de la duda al examinar evidencia documentaria y de cualquier otro tipo. En el mismo sentido, un estado no puede exigir a una persona refugiada la presentación de un documento en particular como prerrequisito para considerar su solicitud.<sup>26</sup>

## 5. NOTA DE ORIENTACIÓN DEL ACNUR SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS

5.1 En mayo de 2019, el ACNUR publicó una Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos-Actualización I<sup>27</sup>, que presenta las siguientes conclusiones sobre las necesidades de protección internacional de las personas que salen de Venezuela (párr. 2-5, notas al pie de página omitidas), así como la posición del ACNUR sobre retornos forzosos a Venezuela (párr. 10):

2. Desde la emisión de la Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos, la seguridad y la situación humanitaria ha empeorado en Venezuela, causando que los flujos de venezolanos que salen hacia países vecinos, otros países de la región y países más lejanos alcancen los 3,7 millones de personas. Dado el deterioro de las circunstancias en Venezuela, el ACNUR reitera su llamado

---

<http://www.refworld.org/docid/3ae6b6dfe.html> y reiterado en Abdolkhani y Karimnia vs. Turquía, solicitud No. 30471/08, 22 de septiembre de 2009, párrs. 88-89, <http://www.refworld.org/docid/4ab8a1a42.html> y en M.S.S. vs. Bélgica y Grecia, solicitud no. 30696/09, 21 de enero de 2011, párrs. 286, 298 y 321, <http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html>.

<sup>24</sup> Manual y directrices del ACNUR sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, párr. 189, disponible en: <http://www.unhcr.org/493d58e13b4.html>.

<sup>25</sup> ExCom Conclusión No. 8 (XXVIII) 1977, para. (e); ExCom Conclusión No. 30 (XXXIV) 1983, para. (e) (i)

<sup>26</sup> ACNUR, Manual sobre procedimientos y criterios para determinar el estatuto de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Abril de 2019, HCR / IP / 4 / SPA / REV. 4, párr. 196, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

<sup>27</sup> Nota de orientación del ACNUR sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización I, mayo 2019, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44e4.html>.

a los Estados que reciben venezolanos para que permitan el acceso a su territorio y destaca la importancia fundamental de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo o a los mecanismos de protección grupales con las salvaguardias adecuadas.

3. En base a los informes recibidos por el ACNUR y sus socios, así como información fiable de dominio público de una amplia gama de fuentes sobre la situación en Venezuela, el ACNUR considera que, para una serie de perfiles, es probable que surjan consideraciones de protección internacional bajo la Convención de 1951/Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, dependiendo de las circunstancias del caso individual. El ACNUR puede poner estos perfiles de riesgo a disposición de las comisiones de elegibilidad de los países de acogida interesados.

4. La magnitud de los flujos actuales plantea desafíos complejos y puede llevar a que los sistemas de asilo se vean desbordados. Si es el caso, el Estado puede reconocer la condición de refugiado a través de determinaciones grupales. El ACNUR está dispuesto a brindar a los Estados interesados la asistencia técnica y el apoyo operacional necesarios para mejorar la capacidad de los gobiernos de responder adecuadamente a la afluencia masiva de refugiados y determinar su condición jurídica de manera eficaz. El ACNUR alienta a los Estados a que se basen en instrumentos regionales para elaborar respuestas grupales.

5. Para los Estados que han incorporado la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, o para los Estados que aplican esta definición en la práctica, en seguimiento de las directrices de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el ACNUR considera que la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran residentes habituales en Venezuela, se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela.

10. En vista de la situación actual en Venezuela, el ACNUR hace un llamado a los Estados a asegurar a los nacionales venezolanos, personas apátridas o individuos que tenían su residencia habitual en Venezuela, a no ser deportados, expulsados o de alguna manera forzados a retornar a Venezuela, de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. Esta garantía tendría que estar asegurada ya sea en el documento oficial de residencia expedido a los venezolanos o a través de otros medios efectivos, tales como instrucciones claras a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. A la luz de las circunstancias actuales en Venezuela, el ACNUR llama la atención de la Corte sobre las disposiciones antes mencionadas de la Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos, y en particular la recomendación a todos los Estados para permitir el acceso a su territorio y garantizar el acceso a procedimientos de asilo, y para suspender los retornos forzosos a Venezuela.



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## 6. CONCLUSIONES

- 6.1 Preocupa al ACNUR que la implementación de los Acuerdos Interministeriales No. 0001-2019 y No. 0002-2019 que establecen el requisito de antecedentes penales certificados (“apostillados”) para que los ciudadanos venezolanos accedan al territorio ecuatoriano pueda obstaculizar el disfrute del derecho al asilo y/o conducir al rechazo en frontera o la denegación de entrada al territorio de personas que necesitan protección internacional, y, por lo tanto, podrían estar en contraposición con las obligaciones de Ecuador en virtud del derecho internacional. Por lo tanto, el ACNUR solicita a la Corte que considere esas obligaciones en su evaluación de la constitucionalidad de dichas normas.