

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Relaciones
Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior

TÍTULO DE LA TESIS:

**LA PROMESA DEL ECUADOR SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE
LA PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS
REFUGIADAS Y EL PRINCIPIO DE HUMANIDAD DEL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Autor: Manuel Vicente Medina Morocho

Director: Dra. Roxana Arroyo

Quito, octubre de 2022



No.602 - 2022.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 07 de octubre de 2022, **MANUEL VICENTE MEDINA MOROCHO**, portador del número de cédula: 1104209638, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2013-2015)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema, **“LA PROMESA DEL ECUADOR SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y EL PRINCIPIO DE HUMANIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.67
Tesis Escrita:	7.64
Defensa Oral Tesis:	8.50

Nota Final Promedio: 8.37

En consecuencia, **MANUEL VICENTE MEDINA MOROCHO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Santiago Mejía
PRESIDENTE

Dr. Gualdemar Jiménez
MIEMBRO

Dra. Johanna Espín
MIEMBRO

Abg. Juan Maldonado.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, Manuel Vicente Medina Morocho, con cédula de ciudadanía 1104209638, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Quito, octubre de 2022



Manuel Vicente Medina Morocho

1104209638

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, Manuel Vicente Medina Morocho cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, octubre de 2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Vicente', is written over a horizontal dashed line. The signature is stylized and somewhat cursive.

VICENTE MEDINA MOROCHO

1104209638

DEDICATORIA

A la memoria de mis abuelitos (+) quienes no sabían leer, ni escribir, pero que siempre apoyaron y creyeron en que, la educación sus siguientes generaciones, era la única manera de resistir a la discriminación y la exclusión de las comunidades indígenas.

A Magdalena, Alexander, Kinkia y Nina por acompañarme en todo momento, brindarme la fortaleza y motivación durante todo el proceso de elaboración de este trabajo de investigación.

Con cariño,

Vicente

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a Dios, por brindarme la fuerza y sabiduría suficiente para plantearme, desarrollar y concluir este trabajo de investigación.

Al Estado ecuatoriano por brindarme la oportunidad de estudiar este postgrado y mejorar mis capacidades y destrezas profesionales y personales.

A mis colegas de la Dirección de Derechos Humanos y Paz del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por acompañarme a conocer el fascinante, sensible, sacrificado pero gratificante mundo de los derechos humanos. Asimismo, por facilitar el levantamiento de información y ofrecerme las herramientas indispensables abordar la temática del derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

Finalmente, expreso mi profundo agradecimiento a la Dra. Roxana Arroyo, por brindarme todo su conocimiento durante mi formación académica, así como su valiosa asesoría y guía para desarrollar el presente trabajo de Tesis.

Fraternalmente,

Vicente

ABREVIATURAS

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CONADIHE	Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Ecuador
CRE	Cruz Roja Ecuatoriana
DIH	Derecho internacional humanitario
FICR	Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OUA	Organización para la Unión Africana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INDICE DE CONTENIDO

Autoría.....	2
Autorización de publicación.....	3
Abreviaturas.....	6
Índice de contenidos.....	7
Resumen.....	9
Abstrac.....	10
Introducción	11
CAPITULO I: MARCO TEÓRICO.....	14
Derecho Internacional de protección a los refugiados.....	15
El refugio desde un enfoque de derechos humanos.....	19
Derecho Internacional Humanitario.....	22
CAPITULO II: NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL.....	30
Normativa relacionada con Refugio en el sistema regional y universal.....	35
Pacto Mundial sobre Refugiados.....	42
Normativa relacionada con refugio en el Ecuador.....	45
Constitución de la República del Ecuador.....	46
Ley Orgánica de Movilidad Humana.....	49
Decreto Ejecutivo 1182 - Reglamento para aplicación del derecho de refugio.....	53

**CAPITULO III: COMPROMISO DEL ECUADOR ANTE LA XXXII
CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA
ROJA**

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.....	47
Promesas asumidas por el Ecuador.....	60
Acciones del Ecuador para cumplir con el compromiso asumido.....	65
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	84
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	93

RESUMEN

El presente trabajo centra su abordaje en el seguimiento a la promesa voluntaria asumida por el Ecuador, en diciembre de 2015, ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, titulada: “Promesa sobre fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas”. El trabajo consta de tres capítulos, en el primero, se realiza una revisión bibliográfica del marco teórico sobre el tema de la protección internacional de las personas y su vínculo con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos; en el segundo, se presenta la normativa internacional y nacional que rige el tema de los refugiados; y en el tercer capítulo, una revisión de las medidas y acciones que el país ha desarrollado con el propósito de cumplir con este compromiso internacional.

PALABRAS CLAVES:

MOVILIDAD HUMANA, REFUGIADOS, DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, CONFERENCIA INTERNACIONAL, DERECHOS HUMANOS, CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA.

ABSTRAC

This paper focuses its approach on the follow-up to the voluntary promise assumed by Ecuador, in December 2015, before the XXXII International Conference of the Red Cross and Red Crescent, entitled: "Promise on strengthening the protection and social inclusion of refugees". The work consists of three chapters, in the first, a bibliographic review of the theoretical framework about international protection of persons and its link with international humanitarian law and human rights is carried out; in the second, the international and national regulations that govern the issue of refugees are presented; and in the third chapter, a review of the measures and actions that the country has developed in order to comply with this international commitment.

KEYWORDS:

HUMAN MOBILITY, REFUGEES, INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW, INTERNATIONAL CONFERENCE, HUMAN RIGHTS, RED CROSS AND RED CRESCENT

INTRODUCCIÓN

A pesar de que el Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) desde sus orígenes está destinado a ser aplicado en conflicto armado (Cahueñas, 2013, p.8), en la actualidad es posible evidenciar nuevas formas de violencia armada que, a pesar de no alcanzar el umbral que el régimen del DIH establece para calificar una situación como conflicto armado internacional o guerra, generan consecuencias humanitarias que esta genera sobre la población civil.

Y es precisamente, el conflicto armado interno colombiano el que ha provocado un desplazamiento forzado para que miles de nacionales de ese país, se vean obligados a abandonar su lugar de origen y trasladarse, particularmente al Ecuador, en busca de protección internacional bajo la condición de refugiados.

El Ecuador históricamente ha sido defensor de los derechos humanos, convirtiéndose en uno de los elementos de principal interés nacional y procurando su reconocimiento a nivel internacional, con especial énfasis en las personas en situación de movilidad humana, por lo que, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, MREMH) ha otorgado el estatus de refugiado a alrededor de 70 mil personas, de los cuales, el 97% son personas de nacionalidad colombiana. Esto implica a la vez, grandes retos y esfuerzos para el Estado ecuatoriano, entre ellos el garantizar la inclusión de las personas en necesidad de protección internacional en el Ecuador.

Las personas refugiadas están protegidas principalmente por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en ese marco el Ecuador, bajo mandato constitucional, ha definido una política de protección de las personas - independientemente de su condición migratoria- priorizando el principio de ciudadanía universal, no devolución y respeto de los derechos humanos de toda persona dentro del territorio ecuatoriano. Esta consideración se aplica a las personas bajo condición de refugiado que han sido reconocidos con el apoyo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR).

Durante la celebración de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, realizada en diciembre de 2015, el Ecuador, en su calidad de Estado suscriptor de los Convenio de Ginebra, asumió la promesa voluntaria “fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas”. La tarea de ejecutar y cumplir con este compromiso fue delegada a la Cancillería del Ecuador, dada sus competencias institucionales en movilidad humana y en el ejercicio de la Presidencia de la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Ecuador (CONADIHE).

Por lo tanto, este trabajo de investigación fijará particular atención en conocer el vínculo existente entre el DIH y la protección de las personas refugiadas, y llevar a responder la pregunta de investigación: ¿La promesa sobre personas refugiadas asumida por el Ecuador en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, cumple con los postulados humanitarios del derecho internacional humanitario?, lo que incluye, una recopilación de las acciones hechas por el Ecuador entre el 2016 y 2019.

Este trabajo de investigación tiene un enfoque cualitativo, el mismo que, según Hernández y Sampieri (2014) permite realizar una recopilación, análisis y sistematización de información teórica y empírica que permita dar respuesta a la pregunta que la investigación plantea, la descripción de avances y los resultados en el cumplimiento de este compromiso internacional. La investigación es descriptiva, que según Hernández y Sampieri (2014), tienen por objetivo el indagar la incidencia de las modalidades, categorías o niveles de una o más variables en una población, siendo estudios puramente descriptivos que permiten responder al planteamiento de la hipótesis: El DIH se adapta para brindar protección a las personas con estatus de refugiados en el Ecuador, a pesar de no existir una situación de guerra convencional en el país. El levantamiento de información se realizó a partir de la revisión de documentos relevantes (informes, normativa legal, datos estadísticos, ayuda memorias, entre otros). Este proceso exige una recopilación de documentos, sobre todos secundarios que luego fueron analizados y sistematizados.

El trabajo se focalizó en la Cancillería ecuatoriana, institución que, conforme a sus competencias, es la encargada del cumplimiento y presentación del reporte de la promesa asumida en la Conferencia Internacional.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se abordará definiciones generales sobre la protección de las personas refugiadas -tema central de esta investigación- bajo un enfoque de derechos humanos y en consideración de que el Ecuador ha reconocido a 70.527 personas bajo la condición de “refugiados” de un total de 235.000 solicitudes recibidas, convirtiéndole en el país de América Latina y el Caribe con el mayor número de personas refugiadas reconocidas (MREMH, 2020, p.10).

En tales circunstancias existe la obligación de los Estados de generar garantías para respetar y hacer respetar en el marco del derecho internacional y la universalidad de los derechos humanos, más aún cuando las personas o poblaciones se encuentren en necesidad de protección internacional que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

Asimismo, este capítulo contiene una sección sobre el derecho internacional humanitario, cuya esencia es la protección de las personas en tiempos y zonas de conflictos armados o guerras. En el Ecuador no existe un conflicto armado convencional, sin embargo, el 97% de los solicitantes del reconocimiento de refugiado son desplazados colombianos (MREMH, 2018, p.23), que huyen del conflicto armado interno en ese país. De ahí que la política del Ecuador en materia de refugio tiene una base legal que se fundamenta en el DIH, bajo los principios fundamentales del humanismo y la solidaridad, como fuente de derecho fundamental de las personas.

1.1 Derecho Internacional de protección a los refugiados

Según la página web¹ de la ACNUR, en el mundo existen aproximadamente 82,4 millones de personas que han sido desplazadas forzosamente producto de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada y las violaciones de derechos humanos. De ellos, 26,4 millones son personas refugiadas.

¹ Datos básicos Refugiados. Información disponible en <https://www.acnur.org/es/datos-basicos.html>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951² y su Protocolo adicional de 1967, en su artículo 1 define al refugiado como una persona que:

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.

El glosario de la Organización Internacional para las Migraciones (en Derecho Internacional sobre Migración Nro.7, 2006) citado por Troncoso (2015) define el término refugiado como:

Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.

Por su parte, Edwards (2016) en su publicación ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?, define de una manera sencilla y se refiere como:

[...] aquellas personas que huyen de conflictos armados o persecución. Añade que, situaciones de carácter peligroso e intolerable, que impiden regresar a casa, hace que las personas se ven obligadas a cruzar fronteras nacionales en busca de seguridad en países vecinos y/o cercanos sea por un determinado tiempo o inclusive de manera permanente.

Bajo esas tres definiciones expuestas, es posible deducir que el común denominador es la protección internacional que requiere una persona o grupo humano, que huyen de su país debido a varias circunstancias.

Para el caso de este trabajo de investigación, las tres definiciones antes citadas contienen elementos que podrían describir las características y motivaciones de un solicitante y/o beneficiario de esta protección internacional. Esto se refuerza, aún más, con el criterio dado por la ACNUR (2001, p.2), que añade que

² Fue adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Entró en vigor el 22 de abril de 1954.

Visto lo señalado, los Estados, con el asesoramiento de la ACNUR son los responsables de determinar si dicha protección internacional merece ser otorgado a una persona o grupo humano, siempre amparado en un procedimiento legal y administrativo conforme la normativa nacional, regional e internacional que, a la vez, sean justos, eficientes, adaptables, que tengan integridad y que produzcan decisiones de calidad (ACNUR, 2001).

En esta parte vale destacar el rol fundamental que cumple la ACNUR para fortalecer las capacidades estatales que permita proteger, respetar y promocionar los derechos humanos:

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo mandato es dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial [...]

En el Ecuador, esta agencia de las Naciones Unidas empezó sus operaciones por el año 2000 en atención a un pedido del Estado ecuatoriano dado, para ese entonces, el creciente ingreso en el número de refugiados colombianos.

El derecho internacional de los refugiados viene a ser el marco normativo que protege a las personas bajo esta condición y para ello se ampara en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951 y su Protocolo expedido en 1967, los cuales son de carácter vinculante.

El Ecuador es parte de esta Convención desde el 17 de agosto de 1955, lo que significa que el país ha adquirido compromisos internacionales que tiene que cumplir.

La protección internacional de los refugiados comienza por garantizar su admisión en un país de asilo seguro, garantizar el reconocimiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o *non refoulement*). La protección termina sólo con la obtención de una solución duradera, como la repatriación voluntaria y en condiciones dignas y

seguras al país de origen, la integración local en el país de acogida, o el reasentamiento a un tercer país de asilo.

La ACNUR define a la protección internacional como:

[...] el conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de las personas, al amparo de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

En esencia esta Convención, a más de definir a un refugiado y de establecer los derechos básicos que los Estados deben brindarlos, promueve uno de los principios fundamentales establecidos en el derecho internacional que dispone la no expulsión o devolución fuera de sus fronteras, en razón de que su vida y su libertad se halla amenazada; además permite canalizar unas condiciones de vida dignas (Edwards, 2016), así como el debido respeto por los derechos humanos de absolutamente todas las personas categorizadas en esa condición.

En efecto, cuando nos referimos a derechos y al principio de no devolución, la Constitución del Ecuador en su artículo número 40, reconoce “el derecho que tienen las personas a migrar”. Además, el artículo 41 reconoce “los derechos de asilo y refugio, conforme con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

Otro elemento adicional que la Constitución reconoce como parte de los principios de las relaciones internacionales del Ecuador, es el principio de ciudadanía universal³:

Art. 416, numeral 6: Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

³ Según el Diccionario de Acción Humanitaria lo define como: La condición que permite identificar a todos los seres humanos como miembros de una misma comunidad política, esto es, todas las personas, en cualquier lugar del mundo, pueden ser reconocidas en su calidad de sujetos de derecho.

Según Lizarazo (2016), lo citado, se entiende que los derechos humanos no se relacionan con su pertenencia a un Estado específico, sino que deben ser protegidos y respetados independientes del territorio donde se encuentren las personas.

1.2 El refugio desde un enfoque de derechos humanos

El panorama y la realidad de la migración en el Ecuador exige que este tema sea abordado desde un enfoque de derechos humanos con el propósito de reconocer las necesidades y brindar protección de ese grupo vulnerable.

El derecho internacional reconoce la universalidad de los derechos humanos, al amparo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuyo texto define que:

[...] los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.

A pesar de que la referida Declaración no menciona expresamente el término “*refugio*”, sin embargo, el artículo 14 sí se refiere a la figura del “*asilo*” y cita:

1) En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país; y, 2) ese 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.

Alvarado (2019, p.25) citando a Dipublicus, enfatizan que únicamente ciertos sujetos de derecho internacional pueden otorgar la calidad de refugiado a las personas en el interior de un Estado extranjero, bajo el amparo y cumplimiento del Estatuto de Refugiados derivado del Sistema de Naciones Unidas.

Los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar en situaciones de desplazamiento interno, son por similitud los mismos a los que están obligados en los

casos de refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, como poblaciones migrantes y trashumantes en el marco del derecho internacional de los refugiados.

La responsabilidad internacional de los Estado se cimenta en los “actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que infrinjan la normativa internacional, por lo que, el Estado debe asumir la responsabilidad por actuaciones de sus agentes y de forma indirecta por las violaciones efectuadas por particulares” (Durán, *et al.* 2007, p.64).

Bajo ese contexto, la política del Ecuador en materia de refugiados tiene un enfoque de derechos humanos, enmarcados en los principios de la libre movilidad de personas, la no discriminación e igualdad de derechos y el fin progresivo de la condición de extranjero, todo ello bajo la obligatoriedad de la protección internacional para las personas que su condición lo exija, en estricto apego a la normativa nacional y en los instrumentos internacionales.

Asimismo, el principio de ciudadanía universal, en términos prácticos debería facilitar el libre tránsito de las personas por el mundo; sin embargo, como precisa Noroña (2016), este principio se contrapone con el derecho de los Estados, cuando delimitan sus fronteras, establecen su propia normativa tanto para el ingreso y la salida incluso de sus propios ciudadanos.

En efecto, la figura del refugio está directamente relacionada con el derecho internacional para la protección de los derechos humanos debido a que, la solo existencia de personas refugiados, ya es resultado de la violación a los derechos humanos. Según Alvarado (2019), la persona refugiada es una víctima de la violación a sus derechos fundamentales en su país de origen, por lo que se ve obligado a salir y huir.

Los derechos humanos están intrínsecamente ligados al valor de que se proteja la seguridad de la persona y de su entorno, sus libertades civiles y políticas; el acceso a las necesidades básicas y la protección plena ante actos xenófobos y discriminatorios. En ese respecto, el artículo 9 de la Constitución cita que “todo extranjero que se encuentre

en el territorio ecuatoriano tendrá los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas”, y esto a su vez, se complementa con el artículo 11, literal 2 que prohíbe:

(...) ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos (Constitución del Ecuador, 2008, p.11).

En ese contexto, la condición de refugiado requiere, primeramente, del reconocimiento y protección de parte del nuevo Estado al que se desplaza, para ello, como se señaló anteriormente, se requiere de reglas y procedimientos eficientes en favor de esas personas.

El Ecuador históricamente ha sido defensor de los derechos humanos, convirtiéndose en uno de los elementos de principal interés nacional y procurando su reconocimiento a nivel internacional con especial énfasis a las personas en situación de movilidad humana, personas privadas de la libertad, pueblos y nacionalidad indígenas, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas adultas.

1.3 Derecho Internacional Humanitario

Luego de la Segunda Guerra Mundial se generaría un antes y un después en el uso de la fuerza armada, y es así como en 1945 con la firma de la Carta de las Naciones Unidas (Art.2, inciso 4), se prohíbe el derecho de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (Melzer & Kuster, 2019, p.28). Sin embargo, la autora Claudia Salmón (2018, p. 28), señala que la Carta permite, de manera excepcional, el uso de la fuerza entre Estados en dos situaciones:

- a) Art. 51: “el derecho de legítima defensa, individual o colectiva”; y, b) Art. 42: “Si el Consejo de Seguridad estimare que podrá ejercer acciones para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Dadas las prácticas que se llevaban a cabo en medio de los conflictos armados, la comunidad internacional vio la necesidad de crear reglas mínimas para regular tales conflictos y con ello proteger a heridos, enfermos o para la exclusión de la población civil, así como la protección de su integridad y de sus bienes. Esos parámetros se encuentran establecidas en las Convenciones de Ginebra⁴ y en sus protocolos adicionales⁵, como normativa internacional para alcanzar el denominado “humanizar la guerra” (Durán, *et al.*, 2007, p. 77).

Swinarski (1984), citado por el CICR (2018, p.4-5) define al derecho internacional humanitario como:

[...] el cuerpo de normas internacionales destinado a ser aplicado particularmente en tiempo de conflictos armados internacionales o no internacionales⁶, y que, por razones humanitarias, tales normas limitan el derecho de las Partes a elegir libremente los métodos y los medios utilizados, brindando de esta manera, protección a las personas y bienes que resulten afectados en el conflicto.

A partir de esta premisa, en el caso ecuatoriano, se enfatiza en la protección de la población civil, debido a que la mayoría de los solicitantes de protección internacional, son víctimas y desplazados del conflicto armado colombiano, quienes, al no recibir tal protección de su Estado, se han visto obligados a abandonar su territorio y desplazarse al Ecuador.

⁴ El Ecuador es parte de los Convenios de Ginebra desde 1949; de los Protocolos adicionales I y II desde el 10 de abril de 1979; y ha firmado el Protocolo adicional III el 08 de diciembre de 2005. a) Protocolo I: Se refieren a la protección que se confiere a las víctimas de los conflictos internacionales; b) Protocolo II: Protección dentro de los conflictos no internacionales, además de fijar límites a la forma en que se libran las guerras; c) Protocolo adicional III: Que establece un emblema adicional, el cristal rojo, adicional a los ya existentes la cruz roja y la media luna roja.

⁵ El derecho internacional humanitario, también llamado “derecho de los conflictos armados”, “derecho humanitario” o “derecho de guerra”, es una rama del derecho público internacional que norma la relación entre los Estados, las organizaciones internacionales y demás sujetos del derecho internacional en el marco de los conflictos armados.

⁶ El DHI reconoce dos tipos de conflicto armado: CAI: Uso de la fuerza armada entre dos o más Estados; y, CANI: Hostilidades entre fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados (o entre los propios grupos armados), siempre que éstos poseen cierto grado de organización y la violencia alcanza un determinado grado de intensidad.

En Colombia los actores que participan en dicho conflicto, sea el Estado, la guerrilla, paramilitares, grupos de autodefensa y las bandas criminales tienen un nivel de organización, cuentan con una cadena de mando establecida y tienen la capacidad de reclutar, es decir que se cumple con los requisitos para que sea considerado un conflicto armado. Esto se corrobora con un estudio realizado por la Universidad Católica de Colombia (2009)⁷, y un reportaje del Diario el Espectador, en la que presenta una entrevista realizada a Christoph Harnisch, jefe de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR) en Colombia⁸, donde se afirma que el conflicto armado en ese país sí cumple las condiciones para ser considerado como conflicto armado no internacional, en tal virtud, sí es aplicable los postulados vigentes del derecho internacional humanitario.

En ese contexto, la normativa vigente del DIH debería ser aplicable, por un lado, aunque no en su totalidad, se exige, al menos, cumplir con un mínimo de sus disposiciones (CIRC, 2012), y por otro lado, no únicamente por los actores armados, sino también por el Estado, en vista de una serie de violaciones de derechos humanos o en algunos casos por la omisión de responsabilidades del Estado colombiano, en el cumplimiento del artículo 13, numeral 1 y 2 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra (Ramelli, 2003): “La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares.” A eso se añade que “quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.”

A decir de López (2018, p.24), una de las causas principales del desplazamiento de colombianos es la violación sistemática de los derechos humanos y del derecho

7

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15903/1/Art%C3%ADculo.%20El%20conflicto%20armado%20colombiano%20a%20trav%C3%A9s%20del%20derecho%20internacional%20%28final%29..pdf>

⁸ <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/en-colombia-si-hay-un-conflicto-armado-no-internacional-cicr-articulo-857629/>

internacional humanitario, particularmente de la población asentada en zonas rurales, que han sido desplazadas en forma permanente por los grupos armados de ese país.

Aquí es importante señalar una precisión que destaca la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (2004, p. 40), en su investigación sobre Refugio en el Ecuador alusivo a la confusión que puede darse por los ciudadanos ecuatorianos, en el tratamiento de los efectos del conflicto colombiano, esto es, el poder diferenciar entre las personas colombianas en “situación protección internacional” y los “delincuentes comunes” que aprovechan de la situación para desplazarse al Ecuador y obtener la categoría de refugiado, afectando con ello, inclusive, a una correcta aplicación de los procesos institucionales al momento de otorgar ese beneficio.

A pesar de que el DIH prohíbe los desplazamientos forzados de la población civil y ante la falta de tales garantías por el Estado colombiano, miles de ciudadanos de esa nacionalidad han sido forzadamente desplazados, obligando al Ecuador a convertirse en país receptor y, consecuentemente, el desarrollo de esfuerzos para garantizar los derechos humanos de esas personas en movilidad humana mediante la adopción e instrumentalización de políticas públicas.

La falta de respeto, protección y garantía a favor de los derechos de la población desplazada, en contraposición al postulado humanitario de resguardar por sobre todo la integridad de la persona, conlleva a una violación y vulneración de los derechos de las personas civiles en el contexto de los conflictos armados (CICR, 2012). Inclusive, el CICR (2010) afirma que “toda política sistemática de desplazamiento injustificado de civiles se considera inclusive un crimen de lesa humanidad”⁹.

Si se hace una relación entre el DIH y la protección de los refugiados, tema central de esta investigación, y tras la revisión de la bibliografía, es posible identificar la

⁹ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm#:~:text=Durante%20un%20conflicto%20armado%2C%20el,mantas%20y%20tiendas%20de%20campa%C3%B1a.>

normativa de estos instrumentos internacionales que podrían aplicarse para evitar la vulneración de los derechos humanos:

- El artículo 4 del II Convenio de Ginebra, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante deben ser las personas civiles protegidas de todo tipo de hostilidades, independientemente de la nacionalidad y lugar donde se encuentren, en vista de la aceptación universal de los convenios.
- Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra de 1949 (CIRC, 2012), en cuyo artículo 73 se indica: refugiados y apátridas: Las personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueren consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, lo serán, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable.
- El artículo 8 se refiere expresamente a la inalienabilidad de los derechos “Las personas protegidas no podrán, en ninguna circunstancia, renunciar parcial o totalmente a los derechos que se les otorga en dicho Convenio”.
- Se debe sumar la protección garantizada a la población civil en la prohibición de desplazamiento forzado, el mismo que podría darse con el argumento de salvaguardar la seguridad de las personas civiles, lo que podría efectivizarse únicamente dentro del territorio nacional, más no hacía una zona extranjera.
- Artículo 13 numeral 1 y 2 del Protocolo II: 1. “La población y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares.” A eso se añade, numeral 2: “Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.”
- El IV Convenio de Ginebra, en su extensa mayoría, se refiere al estatuto y al trato que debe otorgarse a la población en general, además de distinguir entre la

situación de las personas extranjeras en el territorio de cualquiera de las partes que se encuentren en conflicto y también de los civiles en territorios ocupados.

- El artículo 13 “vela por aliviar los sufrimientos causados por los conflictos armados”, y el artículo 17 que insta a las partes en conflicto para “permitan la evacuación de personas en condición de vulnerabilidad, ambos artículos del IV Convenio (CICR, 2008).
- El artículo 44 insta a “no tratar como extranjeros enemigos, cuando una persona no disfruten de la protección de ningún Gobierno”.

Sin embargo, tal como señala Salmón (2012) el cumplimiento de estos preceptos dista mucho de la realidad (ejemplo de ello son los refugiados en masa). Esto da lugar para que los desplazamientos sean utilizados como un método de combate frente a la “guerrilla” para privar a esta del “apoyo logístico político e informativo” que encuentra entre la población civil.

El artículo 3 común¹⁰ de los cuatro Convenios de Ginebra, establece que las partes contratantes se comprometen a respetar y hacer respetar los parámetros establecidos y lograr “humanizar la guerra”. De ahí que para el CICR (2014), este artículo común es:

Una suerte de miniconvenio pues contiene las normas esenciales de los Convenios bajo un modelo condensado que obliga a los actores del conflicto a cumplir y hacer cumplir para que todas las personas que, no hagan parte del conflicto o se hayan retirado del mismo, sean tratadas humanamente, sin distinción de raza, sexo, religión, nacimiento o cualquier otro criterio.

¹⁰ El art.3 común establece que a) se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participen en las hostilidades o que caigan en poder del adversario, sin distinción alguna de índole desfavorable. Prohíbe específicamente los atentados contra la vida, las mutilaciones, la toma de rehenes, la tortura, los tratos humillantes, crueles y degradantes, y dispone que deben ofrecerse todas las garantías judiciales; b) Establece que se debe recoger y asistir a los heridos y los enfermos; c) Concede al CICR el derecho a ofrecer sus servicios a las partes en conflicto; d) Insta a las partes en conflicto a poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o partes de los Convenios de Ginebra; y, d) Reconoce que la aplicación de esas normas no afecta el estatuto jurídico de las partes en conflicto.

Para describir la normativa vigente en el Ecuador que ampara el DIH, se ha acudido a un informe de la Vicepresidencia de la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario del Ecuador y la Cruz Roja Ecuatoriana, elaborada en el 2020, de las que se sintetiza la siguiente información:

Cuadro No. 1: Normativa vigente en el Ecuador sobre derecho internacional humanitario (DIH)

INSTRUMENTO	PUBLICACIÓN REGISTRO OFICIAL / ESTADO
Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos del 17 de junio de 1925.	Publicado en Registro Oficial (RO) No. 118, de 10 de diciembre de 1970, se encuentra vigente
Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado del 14 de mayo de 1954.	Ratificado por Decreto Ejecutivo, publicado en R.O. 231 de 12 de diciembre de 2003.
Protocolo I a la Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado del 14 de mayo de 1954	Publicado en el R.O. 300, de 28 de agosto de 1960, se encuentra vigente
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad del 26 de noviembre de 1968	Este instrumento no ha sido suscrito por el Ecuador; sin embargo, el artículo 80 de la Constitución consagra la imprescriptibilidad de las acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado.
Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción, de 10 de abril de 1972	Publicado en R.O. 119, de 9 de agosto de 1972, se encuentra vigente
Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles del 10 de diciembre de 1976	Este instrumento no ha sido suscrito por el Ecuador. Sin embargo, el artículo 15 de la Constitución prohíbe el uso de tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los

	ecosistemas.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales del 8 de junio de 1977	Publicado en R.O. 881, de 25 de julio de 1979, se encuentra vigente.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977	Publicado en R.O. 831, de 14 de mayo de 1979
Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados del 10 de octubre de 1980	Publicado en R.O. 224, de 19 de abril de 1982, se encuentra vigente
Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción del 18 de septiembre de 1997	Publicado en el R.O. 298, de 14 de octubre de 1999, se encuentra vigente
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998	Publicado en el R.O. 699, de 7 de noviembre de 2002, se encuentra vigente.
Protocolo II a la Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado del 26 de marzo de 1999. Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño, sobre la participación de los niños en los conflictos armados, del 25 de mayo de 2000	Ratificado por Decreto Ejecutivo, publicado en R.O. 231 de 12 de diciembre de 2003.
Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas del 20 de diciembre de 2006	Publicado en el R.O. 46, de 14 de octubre de 2009, se encuentra vigente
Convención sobre Municiones en Racimo del 30 de mayo de 2008	Ecuador ratificó esta Convención el 11 de mayo de 2010, remitió la versión oficial de este Instrumento para su publicación en el Registro Oficial. Entrará en vigor en el mes de agosto

	de 2010, de acuerdo con el artículo 17 de la Convención.
Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional del 8 de diciembre de 2005	Publicado en R.O. 259, de 3 de agosto de 2020
Ley sobre el uso y protección del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	Publicada en el Registro Oficial No. 166, de 10 de septiembre de 2007.
Reglamento a la Ley de uso y protección del emblema de Cruz Roja y de la Media Luna Roja	Decreto Ejecutivo No. 1343 del 19 de mayo de 2021.

Elaboración: El autor

Fuente: Ministerio de Defensa (2020)

En ese contexto, en una primera impresión se podría considerar que el DIH no tendría cabida para su aplicación en el Ecuador, debido a que no existe un conflicto armado convencional, pues según la definición del DIH, se destina su aplicación en tiempos y zonas de guerra (Cahueñas, 2013, p.8), sin considerar que existen nuevas formas de violencia armada que acarrear consecuencias humanitarias sobre la población civil.

Sin embargo, las instituciones del Estado ecuatoriano, organizados en la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Ecuador (en adelante, CONADIHE)¹¹ conjuntamente con otras organizaciones como la

¹¹ En el año 2006, el Gobierno del Ecuador creó la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Ecuador (CONADIHE), con el propósito de asesorar, elaborar estudios y formular recomendaciones para promover el desarrollo del DIH, contribuir a la supervisión de la observancia de sus disposiciones e impulsar la difusión de las normas y principios a nivel nacional.

Es el único órgano nacional, permanente e interinstitucional, encargada de promover el respeto y la aplicación del DIH en el Ecuador. Esta Comisión Nacional se integra por: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (Presidencia), Ministerio de Defensa Nacional (Vicepresidencia), Ministerio de Gobierno (consta en el Decreto como Ministerio del Interior), Ministerio de Inclusión Económica y Social, Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, Comisión de

Cruz Roja Ecuatoriana (en adelante, CRE), el CICR vienen desarrollando acciones de fomento y promoción del DIH, resguardo a los servicios e infraestructura educativa y de salud; espacios de sensibilización, capacitación y formación de funcionarios públicos y estudiantes universitarios; protección e inclusión social de las personas refugiadas; prevención de emergencias humanitarias y desastres naturales; entre otros.

La Agenda de Política Exterior 2017-2021 en su política 2, establece la necesidad de promover una cultura de paz, apoyar, en el marco del derecho internacional y conjuntamente con otros Estados el diálogo y la solución pacífica y negociada de conflictos internacionales, así como impulsar, en el marco del multilateralismo democrático, el respeto y fortalecimiento al DIH. (Salmón, 2018).

Haciendo una relación entre el DIH y el derecho de los refugiados, se precisa que un estudio de Rachel Brett í Eve Lester (2001) para la Revista Internacional de la Cruz Roja, encontró paralelismo entre ambos preceptos, debido a que los dos tienen el origen en la imperiosa necesidad de brindar protección a las personas que se encuentran en un territorio o jurisdicción de un Estado del que no son nacionales.

En ese marco y en ciertas situaciones el DIH proporciona mecanismos de protección que son más fuertes que los del derecho internacional de los refugiados, y/o complementarios con el derecho internacional.

La Unión Interparlamentaria y el CICR (2016) es clara al señalar que sí se respetara las normas del DIH para la protección de los civiles se evitaría los desplazamientos forzados, ya que los principios humanitarios brindar protección, sin distinción alguna -de nacionalidad, la religión o la opinión política-.

Ante el permanente ingreso al Ecuador de ciudadanos colombianos, desplazados por el conflicto armado interno y, desde el 2015, una tendencia creciente de arribos de nacionales venezolanos que huyen de crisis económica, política y social, ha obligado al Estado ecuatoriano a tomar medidas inmediatas y urgentes, apegados en el respeto de

Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, Fiscalía General del Estado, Corte Nacional de Justicia y la Cruz Roja Ecuatoriana (Secretaría Técnica).

los derechos humanos, el principio de no rechazo, la prohibición de desplazamientos forzosos, destrucción de bienes indispensables para su supervivencia (CICR, 2004) e inclusive en la no intervención de asuntos internos de los otros Estados, como principio de la política exterior nacional.

De manera general, toda persona reconocida con la figura de refugiado está protegida por el derecho internacional de los derechos humanos y, sin embargo, cuando se encuentren en un Estado que participa en un conflicto armado o que internamente sea víctima de un conflicto, les cobija el DIH, siempre que no sean partícipes directamente en las hostilidades.

Vale recordar que el DIH, reconoce el derecho a la unidad familiar (Salmón, 2018), por lo que, el Ecuador facilita el ejercicio de ese derecho en apego a lo que consagra los instrumentos de derechos humanos del cual el país es Estado parte. El compromiso humanista que inspira la política exterior ecuatoriana permite abrir las fronteras para las personas que solicitan asilo y/o refugio.

Tanto el DIH, como los derechos humanos, conforme lo enfatiza Swinarski (1984) por su aplicación son complementarios y tienen la común preocupación de la comunidad humana: el respeto de la dignidad humana. Este principio de humanidad, según Robin Coupland (2001), incluye la posibilidad y la voluntad de reducir el empleo de la violencia, el respeto por los derechos humanos y la seguridad de las personas, mismas que están claramente recogidas dentro de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.

CAPITULO II

NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS REFUGIADAS

Este capítulo de la investigación hace referencia a la normativa y legislación vigente sobre tema del refugio en el sistema internacional y a nivel nacional. Se ha realizado una revisión bibliográfica obtener información que otorga protección internacional a las personas y poblaciones vulnerables, o como en el caso del estudio, que han sido desplazados contra su voluntad.

Es de señalar que el Ecuador ha ratificado y firmado una serie de instrumentos internacionales, unos vinculantes y otros no, en el plano universal, regional y bilateral en materia de asilo y/o refugio, de derechos humanos y asuntos humanitarios, lo que implica la adopción de compromisos.

2.1 Normativa relacionada con Refugio en el sistema regional y universal

Cuando se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, por primera vez, se contaba con un instrumento de carácter universal tendiente a encontrar una solución a un problema resultado de la segunda guerra mundial y la guerra fría, cuyo principio fundamental es el de “no devolución”, bajo el cual se garantiza que una persona refugiada no debe ser devuelta al país donde su vida o su libertad esté en riesgo.

ACNUR destaca que este principio ya se considera una norma de derecho internacional consuetudinario y se constituye en la base y el instrumento legal con cuerpo de derecho internacional, que ha facultado la protección de millones de personas refugiadas en todo el mundo.

El 14 de diciembre de 1950, se estableció la ACNUR por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados, siendo la Convención sobre el

Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son los principales instrumentos legales sobre las cuales se cimenta el trabajo humanitario.

Dado esa normativa internacional, el Ecuador ha ratificado los siguientes tratados internacionales en materia de protección de refugio:

➤ **Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

Fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950 y cuyo mandato estaría asignado en los tres primeros artículos:

Art. 1.- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la responsabilidad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Art. 2.- La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico: será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

Art. 3.- El Alto Comisionado seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

➤ **La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados**

Según el portal web de la ACNUR, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados ha sido ratificada por 149 Estados parte¹². Su promoción, aplicación y la calidad de ‘guardián’, ha sido concedida a la ACNUR, para lo cual se requiere la colaboración y compromiso de los Estados para garantizar que los derechos de las personas refugiadas se respeten y protejan.

¹² Disponible en: <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>

Considero que el elemento que debería destacarse de este instrumento es la definición del término ‘refugiado’, a partir del cual se establece los derechos de las personas refugiadas, así como las obligaciones de los Estados para su protección.

Gómez (2017, p. 24), resalta que los fundamentos para adoptar esta Convención vienen de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, con el propósito de reafirmar que todos los seres humanos tienen el derecho a gozar de los derechos y libertades fundamentales, sin distinción y discriminación alguna.

El Ecuador es signatario y estricto observante de la Convención y su Protocolo, de ahí que la normativa y la política ecuatoriana en materia de movilidad humana surgen desde una visión integral de las migraciones y de la protección internacional, sean estos, bajo la figura de asilo y refugio (Cancillería del Ecuador, 2021).

Lo antes referido, no significa que el Ecuador haya cumplido de manera efectiva la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, particularmente en la plena vigencia del principio de ciudadanía universal y de libre movilidad, puesto que las normas establecidas contradicen estos preceptos constitucionales y dan lugar, a la criminalización de la migración, la discriminación y desigualdad. Por citar algunas contradicciones existentes en la Ley Orgánica de Movilidad Humana: el art.53, literal 7 exige a los ciudadanos extranjeros el contar con un “*seguro de salud público o privado por el tiempo de su estadía en el Ecuador*”, esto contradice el principio de igualdad; el art. 84, “*Los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional*”, a diferencia de los nacionales que proviene de países considerados Países de Régimen Especial (Afganistán, Angola, Bangladesh, Camerún, Costa de Marfil, Cuba, Egipto), contradice con el principio de no discriminación; y, los art. 143 al 145, de la Reformatoria a la LOMH se refieren a los proceso de deportación y pago de multa migratoria, contradiciendo a lo estipulado en el Art. 143 que se refiere a la salida voluntaria de las personas.

En 1967 la ONU acepta que la Convención de Ginebra tenía limitaciones temporales y geográficas, de ahí que los Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados de 1967, retiró tales restricciones.

La Convención, a decir de Noroña (2016, p.36-37) es:

[...] el instrumento más importante del Derecho Internacional sobre refugiados, y el único que tiene carácter universal, y consagra principios que promueven y salvaguardan los derechos de los refugiados en los ámbitos del empleo, la educación, la residencia, la libertad de circulación, el acceso a los tribunales, la naturalización y, sobre todo, la seguridad frente a la devolución a un país donde podrían ser víctimas de persecución.

➤ **La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**

Fue aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948. El derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho de asilo y refugio del cual puede disfrutar toda persona fuera de su país en caso de persecución.

En la Declaración, existen artículos que dan soporte a lo antes citado:

Artículo 13: 1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; 2) Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país; el artículo 14: En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Los derechos humanos son aspiraciones básicas que la norma consagra como absolutos y que tienen su fundamento que aseguren la legalidad para protegerlos por medio de las instituciones (Alvarado, 2019).

En este sentido, a decir de Bregaglio (2008, p. 95) citado por López (2017) los derechos humanos buscan garantizar la dignidad de los seres humanos y el bien común en iguales oportunidades, y es a partir de esta Declaración que surgen nuevos tratados y leyes sobre los derechos humanos en forma de complemento a otros derechos de protección internacional: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención de Discriminación contra la Mujer,

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

➤ **Convención Americana de Derechos Humanos, San José 1969**

Este instrumento de alcance regional fue adoptado en 1969 y tiene un alcance regional. Esta Declaración consagró el deber del Estado de respetar los derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la vida, la libertad, y la integridad personal.

En el capítulo 22 de la Convención se garantiza el derecho a las personas de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, así como a no ser devuelto al país donde su derecho a la vida o libertad está en riesgo debido a causa de raza, religión, condición social u opiniones políticas.

Respecto del derecho al asilo señala que “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, motivado por circunstancias de persecución en razón de delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales” (Noroña, 2016).

Otros derechos que resultan vitales para la protección de los derechos de los desplazados, refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, en razón de las situaciones que se ven enfrentados, son principalmente:

[...] el derecho a la vida (artículo 4), el derecho a la integridad personal (artículo 5), el derecho a la libertad personal (artículo 7), el derecho a la protección a la familia (artículo 17), el derecho a la nacionalidad (artículo 20) y el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24). Esto en la medida en que los citados derechos se enmarcan dentro de la obligación general de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos (Durán, *et al.*, 2007, p.32).

➤ **Convención sobre concesión de asilo, La Habana 1928**

Este documento tiene un alcance universal e incorpora el derecho que tienen las personas para que puedan acogerse al asilo y a no ser expulsadas de su territorio. No se hace diferencia entre asilo y refugio.

➤ **La Convención de la Organización para la Unión Africana (OUA) por la que se regulan aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África**

Esta Convención representa el primer esfuerzo de los Estados para complementar los instrumentos universales de refugio con disposiciones sobre la protección a refugiados en una determinada región, debido al fenómeno de masas de población que se desplazaban a través de las fronteras en busca de protección durante el período de descolonización (Noroña, 2016, p.39).

Este instrumento habría servido de elemento referente para la adopción de la Declaración de Cartagena.

➤ **Declaración de Cartagena de los refugiados de 1984.**

Esta Declaración fue adoptada en el "*Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*", en noviembre de 1984 en Cartagena de Indias (Colombia).

Se trata de un documento de carácter regional, no vinculante, que otorga determinados principios y criterios para que los Estados brinden un tratamiento igualitario de los refugiados, así como de fortalecer la cooperación internacional a las diferentes situaciones de desplazamiento forzoso en la región de las Américas.

Troncoso (2016), valoran de manera positiva la adopción de la Declaración pues consideran un significativo avance en el tratamiento del problema del refugiado en la región y una reafirmación en la defensa de los derechos humanos, ya que se abogó para que las necesidades básicas, el trabajo, la educación, la vivienda y la asistencia médica sean de acceso, en los países que los acogen a los refugiados.

➤ **Plan de acción de Brasilia del 2014**

El documento hace un llamado a la ayuda mutua y la cooperación entre los Estados con el fin de enfrentar en mancomunidad los problemas de los refugiados, además, se aprueba un plan de acción para el periodo 2015-2024, en respuesta a los nuevos retos de la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe.

➤ **Pacto Mundial sobre Refugiados**

Ecuador se adhirió a este Pacto Mundial, el mismo que fue adoptado, en el marco de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 2018, en la ciudad de Nueva York, mediante el cual se comprometió a facilitar canales de recepción y admisión de las personas solicitantes de refugio, así como a buscar soluciones a largo plazo de las necesidades de ese grupo vulnerable.

Finalmente, con el propósito de esquematizar de mejor forma los compromisos ecuatorianos, a continuación, se describe una síntesis de varios instrumentos:

Cuadro No. 2: Normativa internacional sobre protección de refugiados

INSTRUMENTO	CARÁCTER	ALCANCE	APORTE
Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928	Vinculante	Universal	El Estado tiene la potestad de dar o negar el asilo. Incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser entregadas o expulsadas del territorio de refugio.
Convención sobre Asilo Político, Montevideo, 1953	Vinculante	Universal	
Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954	Vinculante	Universal	

Declaración Universal de los DDHH, San Francisco, 1948	Vinculante	Universal	Se asume el asilo como un derecho humano, por el cual toda persona tiene la posibilidad de buscar, recibir y disfrutar este derecho.
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948	Vinculante	Regional	
Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951	Vinculante	Universal	Se establecen parámetros para la concesión y ejercicio del derecho de asilo, determinando la necesidad de que los Estados expidan leyes y reglamentos para aplicar la Convención. El contenido gira en torno a la definición de refugiado y cuenta con 35 artículos que contienen los derechos y obligaciones de los refugiados.
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967	Vinculante	Universal	Estatuto complementario a la Convención. Amplía el campo de protección a todas aquellas personas que estaban involucradas en acontecimientos posteriores a la fecha límite del 1 de enero de 1951 prevista por la Convención.
Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969.	Vinculante	Regional	Reconocimiento de otros derechos conexos con la situación de refugio, como, el debido proceso, no discriminación, libertad y seguridad, integridad, vida, libertad de expresión
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, AG ONU, 1984	Vinculante	Universal	Fortalece la obligación estatal de garantizar el principio de no devolución, eje rector del sistema de protección de refugio; además, garantiza el derecho de denuncia frente a las violaciones de la Convención ante el Comité contra la Tortura.

Convención de Derechos del Niño, Asamblea General ONU, 1989	Vinculante	Universal	Contempla regulaciones específicas para el reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes refugiados, y medidas de apoyo para la localización de sus padres.
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 1994	Vinculante	Regional	Establece la obligación del Estado de adoptar medidas específicas especialmente para mujeres en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.
Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena, 1984	No vinculante	Regional	Incorpora el análisis de la situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos, u otras que hayan perturbado el orden público a la definición de refugiado de la Convención de 1951.
Plan de Acción de México, México, 2004	No vinculante	Regional	Se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu programático de principios que propugna la Declaración de Cartagena. Ubica los flujos transfronterizos y menciona sobre la región andina como zona de atención por la serie de variables conflictivas que allí actúan.
Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503	Vinculante	Subregional	Establece a la Cédula de Identidad o Pasaporte como los únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la CAN.

Fuente: Rivera y Larreátegui, “Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador”, citado por Balda, 2008) ¹³

Elaboración: El autor

¹³ <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=18809>

2.2 Normativa relacionada con refugio en el Ecuador

En los últimos años del siglo XX e inicios del XXI, se registra en el Ecuador un gran movimiento migratorio y el Ecuador se convierte en un importante país de acogida de migrantes cuyo origen es de varios países latinoamericanos, particularmente de los países vecinos de Colombia y Perú; en el primer caso, poblaciones enteras huyendo de la violencia armada y en el caso de peruano atraídos por la economía dolarizada. Sin descartar en ese flujo migratorio también está constituido por migrantes de paso hacia el sur (haitianos con rumbo a Chile y Brasil) y también hacia el norte con rumbo a los Estados Unidos.

El Ecuador mantiene un estricto compromiso de garantizar el reconocimiento del estatus de refugio individual, garantizando el principio de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente; situación que ha permitido que sus políticas promuevan una efectiva inclusión de los refugiados en el Ecuador.

Según el análisis recogida en la tesis de maestría titulada: *“La evolución del marco jurídico de la protección internacional a refugiados en el Ecuador 2008-2015”* (Troncoso, 2016) señala que “el Ecuador ha logrado avanzar en el diseño de un sistema de protección a refugiados que, sin llegar a ser óptimo, ha permitido dar una primera respuesta al problema”.

➤ Constitución de la República del Ecuador

Los avances en el Ecuador empiezan tras el diseño de la Constitución del 2008, cuando se establece un “Estado de derechos” y se asume la diversidad, plurinacionalidad, el principio de no devolución, los derechos colectivos, el humanismo, la no discriminación, el considerar que ningún ser humano es ilegal, entre otros, como elementos fundamentales para alcanzar una sociedad más justa y equitativa.

Se considera que la Constitución ecuatoriana es avanzada en materia de igualdad de derechos y de movilidad humana siempre en favor de la persona: el Art. 11 incluye a

los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como derechos de “aplicación directa”; el Art. 40: derecho de las personas a migrar; Art. 41: derecho a la solicitud de asilo y refugio, protección internacional, y el principio de no devolución; Art. 416: Propugna el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad; el Art. 423: Insta al establecimiento de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, libre circulación de las personas en la región.

El artículo 41 es más enfático y textualmente cita:

Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

En efecto, el artículo 41 se puede entender como la manifestación del Estado ecuatoriano para reconocer el compromiso de garantizar seguridad a las personas, independientemente de su situación o estatus migratorio, inclusive sin la aplicación de sanciones penales a quienes han permanecido en estado de irregularidad, lo que constituye una garantía estatal para alcanzar la regularización en el país.

El artículo 42 es completaría ya que prohíbe todo desplazamiento arbitrario, en su lugar establece que:

[...] las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

La normativa constitucional, incluye el derecho que tiene las personas para retornar a su lugar.

Por su parte, el artículo 417 de la Constitución ecuatoriana, faculta para que en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicará los principios pro ser humano, de no restricción de derechos y de aplicabilidad directa. Esto propicia la protección de la población vulnerable y, para garantizar que el actual problema de los refugiados que se encuentran en el Ecuador tendrá una solución efectiva y de largo plazo, siempre que la aplicación de la normativa sea en estricto apego a lo estipulado en la ley.

Adicionalmente, el artículo 423 en su numeral 5, se refiere a la posibilidad de la “creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña, la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de la frontera y de los refugiados”.

Con la actual Constitución, la política del Ecuador en materia de refugiados se enmarca dentro de un enfoque de derechos humanos, bajo los principios de la libre movilidad de personas, la no discriminación e igualdad de derechos y el fin progresivo de la condición de extranjero, todo ello cobijado de la obligatoriedad de la protección internacional para las personas que su condición lo exija, en estricto apego a la normativa nacional y en los instrumentos internacionales.

Es por ello, que el Estado ecuatoriano ha mantenido un permanente compromiso para el reconocimiento del estatus de refugio individual, garantizando el principio de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente.

En sintonía con lo señala López (2017), citando a María Salvador (2012), la Constitución del 2008 tiene una perspectiva innovadora en relación a política exterior y en las relaciones internacionales, ya que tiene un enfoque social integracionista con bases en una dimensión básica que es la soberanía (interés nacional), un principio (ciudadanía universal) que implica un sistema de comercio justo, integración latinoamericana, libre movilidad, libertad, equidad y justicia internacional.

Bajo estos preceptos constitucionales y en el entendido de que la ciudadanía universal es un concepto que ha sido aceptado y que se halla muy ligado con la

universalidad de los derechos humanos, el Ecuador fundamenta su política de respeto a esos derechos y concibe a la persona más allá de sus fronteras geográficas, sin perjuicio de ello, hay que reconocer la existencia de normas migratorias que contradicen estos preceptos, por ejemplo, para obtener una residencia temporal o permanente la Ley de Movilidad Humana exige un “certificado de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años previo a su arribo al territorio ecuatoriano”, cuyo resultado permite preestablecer una clasificación de las personas.

➤ **Ley Orgánica de Movilidad Humana (en adelante, LOMH)**

Conforme señala su Art. 1, esta Ley tiene por objeto “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares”.

Este instrumento que fue adoptado en el 2017, que parten de una visión integral de las migraciones, así como de la obligatoriedad del Estado ecuatoriano para brindar protección internacional -asilo, refugio y apatridia-, a través del procedimiento destinado para tal efecto, particularmente para la determinación de la condición persona refugiado.

La Ley no únicamente establece los procedimientos, sino que también determina los derechos y responsabilidades de las personas sujetas a protección internacional, aclarando que las éstas personas tendrán los mismos derechos (desde el art.43 al art. 52) y obligaciones (art. 53) que las personas nacionales, en estricto apego de la normativa vigente en el país.

El mismo hecho de adquirir derechos, pero a la vez asumir responsabilidades abre la oportunidad de lograr la inclusión de las personas refugiadas en la sociedad ecuatoriana. Sin duda alguna, existen muchas limitaciones de orden social, económico y cultural que deberán ser superadas.

Sin perjuicio, de que una persona sea merecedora de recibir la protección internacional, eso de ninguna manera, le exime del cumplimiento de responsabilidad por el cometimiento de cualquier tipo de delito y demás infracciones establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En la actualidad, el sistema normativo del Ecuador sobre protección de los refugiados es considerado como el más amplio y generoso de la región. Además, la comunidad internacional ha destacado el accionar ecuatoriano como “*país modelo en el tratamiento del tema de refugiados*” (Troncoso, 2016), pues en el trabajo práctico y operativo se incorpora perspectivas de género, violencia intrafamiliar y respeto estricto de los derechos humanos.

La LOMH tiene una concepción garantista de derechos, particularmente de las personas en necesidad de protección internacional que se encuentran en territorio ecuatoriano, convirtiéndose al Ecuador, según Orellana (2019) en el primer país de la región que ha logrado consolidar “en un solo instrumento legal, disposiciones que regulan las diferentes circunstancias del hecho migratorio: inmigración, emigración, personas retornadas, víctimas de trata y tráfico de personas, personas desplazadas, personas que requieren protección internacional como asilados, refugiados y apátridas”.

Para el caso expreso de los refugiados, conforme la recomendación realizada por el Plan de Acción Brasil esta Ley distingue de manera expresa la condición migratoria del estatus de refugiado, lo que visibiliza el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas, así como un paso para lograr su inclusión con la población ecuatoriana.

Respecto del caso de los refugiados, Orellana (2019, p.14), precisa que, hasta antes de la adopción de la LOMH, el tema de los refugiados había sido regulado en el Ecuador a través de Decretos Ejecutivos tomando como base la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

A esto se debe sumar otros elementos como las acciones para identificar y legalizar a las personas que ameritaba la condición de refugiados, fortalecimiento en

temas de refugio por parte del MREMH, el aterrizaje del derecho internacional con la legislación ecuatoriana, la inserción social de los refugiados y la elaboración de la LOMH (Troncoso, 2016).

A pesar del alcance garantista de la Ley, lo cual ha sido considerado como un logro para el país, también existen voces expuestas desde la sociedad civil, específicamente por la Coalición por las Migraciones y el Refugio, que han expresado su preocupación por la normativa de la LOMH. En su documento titulado: “Pronunciamiento frente a la Aprobación de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador”¹⁴, publicado en 2017, ha hecho notar que:

La nueva ley mantiene el enfoque securitista, selectivo y sancionador de la migración que regía en la legislación anterior matizado por un lenguaje políticamente correcto. Se aparta del enfoque de derechos humanos: en lugar de desarrollar los principios y derechos reconocidos en la Constitución, como el derecho a migrar, la ciudadanía universal, la libre movilidad, el progresivo fin de la condición de extranjero, los limita y vacía de contenido.

La LOMH recurre reiteradamente a sanciones pecuniarias, impide subsanar la situación migratoria irregular y mantiene la deportación como primera alternativa frente a la irregularidad migratoria sin un procedimiento que garantice el debido proceso, ya que la autoridad de control migratorio es juez y parte a la vez.

Además, establece normas discrecionales que permiten una actuación de amplia subjetividad por parte de las autoridades de control migratorio, que posibilitaron vulneraciones de derechos de las personas en movilidad.

A partir de esas manifestaciones, sugieren que la Asamblea Nacional comience un proceso participativo de reforma, bajo una revisión técnico-jurídica, apegado a la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

En efecto, toda normativa es susceptible de modificaciones y para su efectiva aplicación debe ser adaptada a la realidad nacional.

¹⁴ Disponible en:

<https://servicioesuitarefugiadoscuador.files.wordpress.com/2017/03/pronunciamiento-de-la-coalitic3b3n-sobre-la-ley-de-movilidad-humana-marzo-2017.pdf>

➤ **Decreto Ejecutivo 1182 “Reglamento para aplicación en Ecuador del derecho de refugio”**

Entró en vigor el 30 de mayo de 2012, a fin de reemplazar la normativa interna para el reconocimiento y ejercicio de la condición de refugiado en el Ecuador, que para ese entonces ya se consideraba obsoleta. Este Decreto contiene las normas básicas para la aplicación de la protección internacional, el proceso de solicitud, las cláusulas de exclusión de esta condición, las normas de impugnación y los derechos y obligaciones tanto del solicitante de asilo como del refugiado reconocido (Ubidia, *s/f*. p.147).

Este documento establece el proceso operativo que una persona debería seguir hasta obtener su condición de refugiado, partiendo por la presentación de la misma solicitud tanto en la Dirección de Protección Internacional de la Cancillería o a nivel nacional en las Coordinaciones Zonales; el proceso continúa por una etapa de entrevista de admisibilidad -elegibilidad- y una decisión de admitido o no aceptación a cargo de una Comisión.

CAPITULO III

COMPROMISO DEL ECUADOR ANTE LA XXXII CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA

Este capítulo plantea analizar la promesa voluntaria asumida por el Ecuador ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y determinar las acciones emprendidas por el Ecuador, entre el periodo 2016-2019, para otorgar protección internacional a las personas que, en su mayoría, vienen huyendo del conflicto y la violencia armada colombiana. Para esto, se siguieron los siguientes pasos:

- Introducción y presentación de la Conferencia Internacional, mecanismo de funcionamiento y la adopción de resoluciones y promesas, en consideración de que este es el espacio multilateral donde el Ecuador asume el compromiso internacional.
- Revisión bibliográfica: Exploración, recopilación y sistematización de información disponible en documentos oficiales, entre ellos, oficios, memorandos, ayudas memorias, reporte de medio término, informe final de la promesa voluntaria, rendición de cuentas 2016, 2017, 2018 y 2019 del MREMH, página web de Cancillería y organismos internacionales (OIM, ACNUR), entre otros.
- Se realizó una categorización de las acciones ecuatorianas que se registran en el informe de medio término y en el informe final. Se identificaron cinco categorías amplias que pueden abarcar las acciones y medidas emprendidas por el Ecuador en favor de los refugiados.
- Aplicación de entrevistas: Se realizó acercamientos con una funcionaria de la Misión Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas en Ginebra, ya que fue la unidad administrativa de la Cancillería encargada de la presentación y promoción de la promesa. Una segunda entrevista, al presidente de la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario del Ecuador

y una adicional a un funcionario de la Representación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

- Finalmente se aborda la vinculación del derecho internacional humanitario y la promesa presentada por el Ecuador y la protección de los refugiados en el Ecuador.

3.1 Conferencia Internacional del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Previo a describir los detalles de la Conferencia, es preciso destacar el rol que cumple la Representación Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas en Ginebra en vista de su conexión directa antes y después de la celebración de la Conferencia. La funcionaria entrevistada (P. Moreno, entrevista personal, abril 2022) que laboró en esa Misión diplomática, ha detallado algunas de las funciones:

- Participa en las reuniones preparatorias de la Conferencia.
- Emite comentarios u observaciones sobre los documentos de trabajo de la Conferencia.
- Analiza y emite observaciones sobre los proyectos de resolución que se presentan para adopción de la Conferencia.
- Coordina con la Cancillería en Quito la participación de la Delegación Nacional del Ecuador en la Conferencia.
- Coordina con la Cancillería en Quito la presentación de promesas individuales o conjuntas.
- Presenta y promociona las promesas presentadas a fin de que otros países o Sociedades Nacionales se sumen a éstas.
- Transmite al Comité los reportes de cumplimiento de promesas.

La Conferencia Internacional es la más alta autoridad deliberante del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que reúne a los

representantes de los componentes del Movimiento con los representantes de los Estados parte de los Convenios de Ginebra. Se considera un como un acontecimiento único que reúne la red humanitaria más grande del mundo, que tiene lugar cada cuatro años y usualmente viene precedida por una reunión del Consejo de Delegados del Movimiento y por la Asamblea General de la Federación Internacional.

El representante del CICR, en entrevista para este trabajo de investigación, declaró que, a la Conferencia asisten generalmente del lado del Movimiento Internacional la Cruz Roja y de la Media Luna Roja los representantes del Comité Internacional, de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, la Media Luna Roja y el Cristal Rojo, en tanto que, por los Gobiernos participan los delegados de los Estados Partes que han suscrito los Convenios de Ginebra. Además, existe la presencia de observadores de diferentes organizaciones humanitarias (J. Olivera, entrevista personal, abril 2022).

Si bien es cierto que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es una asociación internacional de índole no gubernamental, la participación de los representantes de los Estados Parte le concede a la Conferencia Internacional un régimen mixto (privado y público) donde absolutamente todos delegados son miembros plenos de la Conferencia.

Bajo esa perspectiva, según Bugnion (2009), citado en Cahueñaz (2010), el rol que desempeñan los Estados es destacable ya que a) contribuye al fortalecimiento del trabajo gubernamental de implementación del DIH; b) la Conferencia permite generar un diálogo entre las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con los Estados; c) desarrollo de la acción humanitaria y la articulación de la acción de los componentes del Movimiento y la de los Estados.

Según el CICR (2015), en la Conferencia se debate cuestiones humanitarias de gran relevancia, además de aprobar resoluciones que guían a sus participantes en la realización de las actividades humanitarias, se examinan cuestiones humanitarias de interés común con el fin de promover el respeto del DIH y contribuir a su permanente fortalecimiento y promoción. Las deliberaciones y debates se rigen por los Principios

Fundamentales del Movimiento: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.

Los resultados de la Conferencia Internacional se adoptan de dos maneras: resoluciones y promesas voluntarias, en el primer caso bajo un proceso de extensas consultas, cuya negociación final, así como el perfeccionamiento de los textos se efectúan durante la celebración de la Conferencia Internacional (CICR, 2014); en el caso de la adopción de promesas voluntarias, los participantes las presentan como iniciativa propia o se adhieren a alguna de ellas.

El CICR (2019) define a las promesas voluntarias como:

[...] uno de los productos más creativos y flexibles de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Gracias a esta importante herramienta, los miembros y los observadores pueden asumir voluntariamente, con libertad y creatividad, compromisos concretos, medibles y orientados a la acción en torno de cuestiones prioritarias para sus contextos locales, nacionales y regionales o incluso, a nivel mundial. Al ser voluntarias, las promesas tienen más flexibilidad y adaptabilidad que las resoluciones. Las promesas son una gran herramienta de sensibilización en el ámbito humanitario, para iniciar o promover el diálogo y la cooperación entre los participantes que se derivan en acciones concretas en favor de las personas vulnerables.

Como bien señala esta definición, las promesas tienen un carácter no vinculante, por lo que, se otorga total libertad para la redacción de tales iniciativas en función de las prioridades, realidades y recursos que cada Estado tenga a su favor para ejecutar en un determinado de tiempo y mostrar ante la comunidad internacional sus compromisos de fortalecimiento y respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

A esto, Olivera, agrega que, los Estados de manera soberana y según sus intereses proponen compromisos voluntarios, e inclusive, hay países que no adoptan ningún tipo de promesa (J.Olivera, entrevista personal, abril 2022).

Estas promesas pueden ser *específicas*, cuando están formuladas en torno a un tema muy particular, que una vez redactada y presentada por las partes, la promesa queda cerrada a la firma; y, las promesas *abiertas*, cuando un proponente redacta, la

presentan e invitar a los participantes de la Conferencia Internacional a suscribirla y a comprometerse con su cumplimiento y reporte¹⁵ (CICR, 2019).

El propósito de que los Estados presenten promesas ante la Conferencia Internacional es justamente para trabajar en temas humanitarios, durante los siguientes cuatro años, de manera absolutamente voluntaria. La adopción de las promesas depende en gran medida de la agenda de cada Estado y con sus necesidades. Obviamente existe respeto de soberanía de cada uno los Estados y de las decisiones que asumen sobre la base de su soberanía, ya que las promesas no tienen un efecto vinculante y son expresiones de voluntad (J. Olivera, entrevista personal, abril 2022).

Conforme al papel que le asignan los Estatutos del Movimiento, el CICR (Melzer & Kuster, 2019) adopta un rol de “guardián” del cumplimiento de las promesas asumidas y las resoluciones adoptadas, cuyo fin (último sea a) prevenir las violaciones al derecho internacional humanitario, b) adoptar las medidas necesarias para cortar tal situación y lograr impedir que eso vuelva a repetirse, c) garantizar la aplicación de las resoluciones en favor de la protección de las personas dada una situación de guerra.

3.2 XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja

Del 8 al 10 de diciembre de 2015, tuvo lugar en Ginebra la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja que convocó a representantes de 169 gobiernos, de 185 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, delegados de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como a alrededor de 100 observadores internacionales en un esfuerzo por elaborar una visión común para la acción humanitaria futura.

¹⁵ La notificación de cumplimiento se reporta: *promesas específicas* la parte firmante deberá producir su propio informe acerca de los esfuerzos emprendidos; *promesas abiertas* cada firmante presentará un informe individual. Se alienta a los firmantes a aprovechar la ocasión de mostrar el trabajo realizado y el avance logrado en el cumplimiento de sus promesas adquiridas.

La ocasión fue oportuna para conmemorar el quincuagésimo aniversario de la proclamación de los principios fundamentales del Movimiento que definen su identidad y contribuyen a preservar la capacidad para cumplir su cometido humanitario (CICR, 2014).

En esta Conferencia, el Ecuador, a través de la CONADIHE, presentó tres (3) promesas voluntarias de carácter abierto, una de ellas redactada y presentada en nombre propio, y en el caso de las dos (2) siguientes se adhirió a las presentadas por otros Estados.

Las promesas presentadas por el Estado ecuatoriano fueron las siguientes:

- **Promesa sobre violencia sexual en conflictos armados y otras emergencias**, que fue presentada por Guatemala, el 8 de diciembre de 2015, y apoyada por Guatemala, Ecuador y Perú. Su cumplimiento en el Ecuador estuvo a cargo del Ministerio de Defensa Nacional.
- **Promesa sobre reforzamiento de la protección de la educación durante el conflicto armado**, presentada por Noruega, el 6 de diciembre de 2015, y apoyada por Argentina, Austria, Brasil, Ecuador, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Qatar, España, Uruguay y Zambia. El cumplimiento de esta promesa fue asignado al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio de Educación.
- **Promesa sobre fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas**, que fue redactada y presentada oficialmente por el Ecuador, el 23 de febrero de 2016, para ser cumplida durante el periodo 2016 - 2019.

En la fase de preparación y formulación de estas promesas, la CONADIHE juega un papel importante, según destaca su Presidente “ya que formula consultas y diálogos con los otros miembros de este cuerpo colegiado, a fin de evaluar la factibilidad de presentar una promesa y, sobre todo, de cumplirla”. Al tener la anuencia de las instituciones nacionales se procede con la formalización de las promesas.

3.3 Promesa sobre protección e inclusión social de las personas refugiadas

Dado que el motivo de estudio de esta investigación se refiere específicamente a esta promesa, a continuación, se dedicará mayor atención en el análisis de cumplimiento, su relación con postulados humanitarios del derecho internacional humanitario y de la protección a la población refugiada.

El texto específico de la promesa cita:

"Para el periodo 2015-2019, el Estado ecuatoriano se compromete a continuar fortaleciendo los procesos incluyentes de la ciudadanía a quienes se les ha otorgado el estatus de refugiados por el Gobierno nacional, a través de la implementación de proyectos, programas o convenios que se ejecutan por las instituciones públicas, privadas, u organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales garantizando los derechos consagrados por la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos para personas en situación de movilidad humana, y de hacer efectiva la participación ciudadana en nuestro país.

Plan de acción: La evaluación periódica [se hará] a través de la presentación de informes sobre el estado de situación. Habrá referencias cualitativas y cuantitativas que denoten el nivel de implementación deseado."

El Ecuador, a través de la CONADIHE, presenta esta promesa considerando que -hasta el 2015- había reconocido a 60.253 personas bajo la condición de "refugiados", convirtiéndose en el país de América Latina y el Caribe con el mayor número de personas reconocidas con tal protección internacional, situación que, evidentemente, obliga a adoptar medidas y acciones, así como a afrontar retos y desafíos, como la inclusión social de esa población en la sociedad ecuatoriana.

Además, el Presidente de la CONADIHE -en entrevista realizada-, añade que, la promesa "compagina con las exitosas prácticas que se han aplicado en el Ecuador para atender a aproximadamente 66.000 refugiados colombianos que llegaron huyendo del conflicto interno colombiano", lo cual coincide con las cifras de solicitudes recibidas de personas provenientes de ese país (L. Espinosa, entrevista personal, abril 2022).

Es preciso señalar que esta promesa no recibió el apoyo de ningún otro Estado y únicamente el Ecuador debió avanzar con la redacción, ejecución y la posterior presentación de su reporte final.

Al indagar sobre los motivos para que la propuesta no haya recibido el apoyo de otros Estados, el ministro del servicio exterior ecuatoriano, Luis Espinosa, que en el 2015, laboraba en la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU en Ginebra, en entrevista para esta investigación, señala que sí bien la pregunta se debería plantear a los Estados que no apoyaron esta propuesta, se puede interpretar que la visión altruista de Ecuador no necesariamente es compartida por otros Estados (L. Espinosa, entrevista personal, abril 2022).

En efecto, varios países tienen muchas sensibilidades y limitaciones legales en aspectos como el migratorio, por lo tanto, los Estados evitan compromisos de todo tipo en esta materia. Se deduce que ese sería el motivo de la no adhesión de otros Estados.

La CONADIHE encargó al MREMH la ejecución y cumplimiento de esta promesa, en vista de las competencias institucionales para ejercer la rectoría de la política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional, así como a dirigir la política de refugio y aplicar la política de movilidad humana, según consta en uno de los ejes estratégicos¹⁶ de esa Institución pública.

Tras revisar la página web¹⁷ del CICR donde se encuentra alojada la promesa ecuatoriana, es posible identificar cinco (5) secciones informativas, las que se describen a continuación:

- a) **Objetivo de la promesa:** Se puede apreciar que esta descrito de forma comprensible, que incluye el periodo de cumplimiento 2015-2019.

¹⁶ Ejes estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/03/03/ejes-estrategicos/>

¹⁷ Portal web del CICR: <https://rcrcconference.org/es/pledge/fortalecimiento-de-la-proteccion-e-inclusion-social-de-las-personas-refugiadas/>

- b) **Plan de Acción:** No se agrega con precisión un Plan de Acción detallado que permita guiar el nivel de cumplimiento de la promesa, sin embargo, se indica que la evaluación será a través de la presentación de un informe, que incluya referencias cualitativas y cuantitativas a cargo de la entidad nacional competente en la materia.

Al consultar sobre el motivo para no presentar un Plan de Acción, el presidente de la CONADIHE indicó que:

“Sí bien no se elaboró un Plan de Acción como tal, la normativa constitucional y legal de Ecuador, contiene aspectos abundantes sobre derechos humanos, movilidad humana, refugio, personas en situación de vulnerabilidad, que permiten delimitar la forma en que una promesa como la presentada debe ponerse en acción.”

A esta afirmación se debería incluir que, en el marco institucional, se cuenta con el MREMH, como entidad competente que se ocupa justamente de otorgar y proteger los derechos de los refugiados, en coordinación con otras entidades que forman parte de la CONADIHE y otras fuera de ella, según sus competencias constitucionales.

Sobre la presentación de los planes de acción, se identificó que no es obligatorio su presentación, ya que cada Estado puede definir su forma de trabajo, los recursos a utilizar y los mecanismos de cumplimiento (J. Olivera, entrevista personal, abril 2022). De ahí que, sí la promesa ecuatoriana no incluía un plan de acción, no significa que omitió algún mecanismo de trabajo.

- c) **Indicadores para medir avances:** No existe información sobre los indicadores que deberán usarse para medir los avances. Sin embargo, revisando el texto del informe intermedio y el reporte final se ha identificado varios elementos que podrían ser utilizados, a manera de indicadores, para conocer los avances en beneficio de los refugiados en el Ecuador.

La funcionaria Paola Díaz que laboró en la Misión del Ecuador ante la ONU en Ginebra, en entrevista para esta tesis, destaca que para el asunto de los

indicadores “no existen criterios o parámetros definidos para el reporte de promesas. En efecto, el reporte es de carácter voluntario”. El carácter voluntario del compromiso podría explicar las motivaciones para que no exista un Plan de Acción, ni tampoco indicadores de medición (P. Díaz, entrevista personal, abril 2022).

A esta afirmación se suma lo referido por J. Olivera (entrevista personal, abril 2022), quién señala claramente que no existe ningún organismo o estamento de seguimiento al compromiso de los Estados. Únicamente debe presentar un reporte final con logros alcanzados.

- d) **Recursos requeridos:** La ficha de la promesa voluntaria no registra información sobre los recursos que serán utilizados. Sin embargo, al ser el MREMH la entidad encargada del tema, se entendería que los recursos serán cubiertos desde Cartera de Estado.
- e) **Reporte de promesa – Acciones realizadas:** En esta sección consta una reseña de las medidas y acciones emprendidas por el Ecuador para cumplir con el compromiso voluntario asumido durante el periodo 2015-2019. Se añade que el informe habría sido presentado por el MREMH, el 24 de mayo de 2019 y se halla registrado con el código número SP320148.

El reporte final de la promesa voluntaria se presentó ante la XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, que tuvo lugar en Ginebra, entre el 9 y 12 de diciembre de 2019, donde participó -según el documento Nro. MREMH-SAM-2019-0921-M, de 15 de noviembre de 2019-, una delegación del Ecuador conformado por funcionarios de la Representación Permanente del Ecuador ante la ONU en Ginebra, la Dirección de Derechos Humanos por el MREMH; así también de un delegado de la Dirección de Derechos Humanos, Género y Derecho Internacional Humanitario por el Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.

Se ha logrado identificar que el informe de medio término y el reporte final han sido preparados por la Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes¹⁸ de la Cancillería del Ecuador.

El delegado del CICR señala que no existe el reporte presentado por el Ecuador en la plataforma web, sin embargo, al revisar la web de la Conferencia, sí existe información que ha sido entregada por el Ecuador.

3.4 Acciones del Ecuador para cumplir con el compromiso internacional

Para efectos de esta investigación se ha logrado agrupar en cinco (5) categorías los avances dados por el Ecuador en materia de protección internacional:

- i.* Normativa y legislación;
- ii.* Reconocimiento de protección internacional;
- iii.* Programas y proyectos inclusión de la población refugiada;
- iv.* Cooperación internacional con ACNUR; y,
- v.* Sensibilización en la población de acogida sobre los refugiados.

A continuación, se repasará cada uno de los logros alcanzados en el periodo 2015-2019, que podrían ser considerados a manera de indicadores, con información cuantitativa y cualitativa, en vista ya que como se indicó anteriormente, no existe un Plan de Acción que permita limitar el campo de acción.

i. Normativa y legislación

El logro más relevante dentro del periodo de análisis es la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, a partir del 6 de febrero de 2017, en virtud de que esta normativa permite “fortalecer la protección internacional, garantizando el debido proceso en la determinación de la condición de refugio, bajo un enfoque de edad, género y diversidad”, esto significa que se garantiza la protección e inclusión de las personas en necesidad de protección internacional que llegan al Ecuador.

¹⁸ El Viceministerio de Movilidad Humana mediante Memorando Nro. MREMH-SPIAI-2019-0635-M, de fecha 8 de agosto de 2019 emite el reporte final de cumplimiento de la promesa voluntaria a ser presentada ante la Conferencia Internacional.

En efecto, este cuerpo legal se alinea a los principios constitucionales, que empiezan por el debido respeto a los derechos humanos, con énfasis en las personas en necesidad de protección internacional y su importancia radica en que esta herramienta ha logrado integrar en un solo cuerpo legal toda la normativa dispersa existente hasta ese momento.

En relación con este logro, es preciso destacar que el Estado ecuatoriano de manera permanente ha venido realizando esfuerzos para contar con un marco legal favorable para la inclusión de las personas refugiadas.

Para concretar esta normativa garantista de derechos, hay que recordar que el Ecuador ha debido pasar por tres etapas claramente definidas en materia de movilidad humana, empezando por a) un enfoque de control y seguridad, b) un proceso de reforma a la Ley de Extranjería, en el año 2004, que jamás concibió al Ecuador como actor en la dinámica migratoria internacional. En este caso, ambas etapas se podrían considerar que tienen un enfoque securitista, que incluso consideran a la movilidad humana como un riesgo para la seguridad de los Estados y una amenaza para la sociedad de acogida de los migrantes; y, finalmente, ha llegado a una etapa c) garantista tras la adopción de la Constitución en el 2008, a través del cual se apunta a fortalecer la protección de los derechos humanos, el reconocimiento de libre movilidad, la no devolución y la ciudadanía universal.

Respecto del caso de los refugiados, Orellana (2019, p.14), precisa que, hasta antes de la adopción de la LOMH, “el tema de los refugiados había sido regulado a través de Decretos Ejecutivos tomando como base la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”. Esto indicaría que hasta el 2017, la normativa usada venía de años atrás y que su contenido estaría siendo obsoleto para continuar aplicándose, entre ellos, la Ley de Migración y la Ley de Extranjería.

Durante el periodo de estudio, el reconocimiento de “refugiado” se ha visto fortalecido, con la puesta en vigencia de la LOMH, ya que garantiza, el acceso a un debido proceso en la determinación de esa condición. Es así que el artículo 91 permite

el “reconocimiento de persona refugiada, asilada o apátrida por parte del Estado ecuatoriano, independiente de su condición migratoria”, facultando inclusive, la posibilidad de ejercer actividad laboral de forma independiente o bajo relación de dependencia, así como iniciar o continuar sus estudios dentro de los niveles del sistema educativo ecuatoriano.

Algunos de los beneficios a favor de las personas es que viabiliza el “ingreso de una persona o un grupo de personas por desplazamiento forzoso” (Art.92), siempre bajo el control migratorio de la autoridad correspondiente y el reconocimiento de protección especial, pero también propicia el retorno con carácter “voluntario” a su país de origen cuando haya cesado el motivo que obligó la necesidad de protección internacional (Art.93).

Se establece un marco general de derechos y obligaciones para las personas extranjeras en el Ecuador, puesto que el recibir derechos, deben asumir responsabilidades que se describen en el Art. 53 de la LOMH, relacionadas con el respeto de la normativa interna vigente en el país, las obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social.

El artículo 43 garantiza a todas las personas la libre movilidad responsable y segura, y establece: “las personas extranjeras en el Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal”.

A pesar de la promulgación de la referida Ley, durante el 2019, se llevó a cabo un proceso reformativo a la LOMH, impulsado desde el Ejecutivo, cuyo resultado se produjo fuera del periodo de investigación.

Cuadro No. 3: Expedición de la LOMH

Año	Acción	Reseña	Observaciones
2017	Adopción de la LOMH	<p>*Regula el ejercicio de derechos, las obligaciones, la institucionalidad y los mecanismos relacionados con las personas en movilidad humana.</p> <p>* Supremacía del ser humano como sujeto de derechos y la seguridad humana.</p> <p>* Se ampara por nueve principios: libre movilidad humana, ciudadanía universal, no criminalización de la migración, protección de ecuatorianos en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona en movilidad humana, interés en población vulnerable, no devolución e integración regional.</p>	<p>Registro Oficial (Suplemento), 2017-02-06, núm. 938, 32 págs.</p> <p>Se derogan:</p> <p>*Ley de Migración de 2005</p> <p>*Ley de Extranjería de 2004.</p>
2017	Expide el Reglamento a la LOMH	Adopción del Reglamento para aplicación de la LOMH.	Mediante Decreto Ejecutivo núm. 111, de 3 de agosto de 2017, se expide el Reglamento a la LOMH.
2019	Proceso para reformar la LOMH	<p>Impulsado por el poder Ejecutivo se llevó a cabo un proceso reformativo de la LOMH¹⁹.</p> <p>*En julio de 2019, el proyecto de reformas fue sometido a consideración de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional.</p>	<p>Adoptada el 18 de enero de 2021.</p> <p>Registro Oficial, 2021-02-05, núm. 386, 64 págs.</p>

Fuente: NATLEX²⁰. Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los DD.HH

Elaboración: El autor

¹⁹ <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ejecutivo-reforma-migratoria-censo-venezolanos.html>

Otro elemento que debería considerarse como aporte en el periodo investigado es la elaboración de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021, cuyo contenido reconoce la obligación de respetar y proteger los derechos de los migrantes, más allá de su condición migratoria, incluyendo la seguridad y el desarrollo de las sociedades receptoras.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, es la entidad nacional competente que aprobó esta Agenda Nacional en febrero de 2020, definiendo con ello, la política pública en materia de movilidad humana que deberá ser trabajada por las instituciones del Estado ecuatoriano para su debido cumplimiento.

i. Reconocimiento de protección internacional

Según datos del MREMH (2020), para el año 2021, el 97% de las personas refugiadas en el Ecuador son de nacionalidad colombiana, en tanto que el restante 3 % corresponde a ciudadanos de otras nacionalidades

Hay que considerar que hasta abril del 2021 se han desplazado alrededor de 5.6 millones de personas refugiadas y migrantes venezolanas, de modo particular por la región de América Latina y el Caribe, y para el caso de Ecuador, serían 417.199 los que se encontrarían en su territorio. Así lo muestra la siguiente gráfica:

²⁰ Disponible en:

http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=103681&p_count=17&p_classification=0
1

Gráfico No. 1: Registro de ingresos al Ecuador 2016 al 2019

2016		2017		2018		2019 (a sept.)	
VENEZUELA	23.673	VENEZUELA	61.138	VENEZUELA	154.379	VENEZUELA	134.292
COLOMBIA	10.852	COLOMBIA	17.082	COLOMBIA	18.116	COLOMBIA	7.101
PERÚ	3.140	PERÚ	3.848	PERÚ	3.241	CAMERÚN	2.368
REP. DOM.	1.373	INDIA	3.012	INDIA	2.512	INDIA	2.014
INDIA	1.040	ARGENTINA	593	CAMERÚN	697	CUBA	642
ESPAÑA	917	CHINA	590	CUBA	469	PERÚ	640
EEUU	797	GAMBIA	557	FILIPINAS	324	SRI LANKA	481
CHINA	312	EEUU	437	ANGOLA	278	FILIPINAS	365
GAMBIA	226	CAMERÚN	389	BRASIL	176	ANGOLA	343
CAMERÚN	189	FRANCIA	359	SRI LANKA	169	FRANCIA	217

Fuente: Ministerio de Gobierno. Dirección Nacional de Migración, 2014-2019

El Informe de Rendición de Cuentas 2020 del MREMH, contiene un detalle de la evolución histórica del reconocimiento de personas refugiadas por parte del Ecuador:

Cuadro No. 4: Reconocimiento de refugiados

AÑO	REFUGIADOS RECONOCIDOS
1989-2006	18.227
2007	2.321
2008	4.325
2009	22.881
2010	7.429
2011	2.310
2012	1.391
2013	850
2014	339
2015	180
2016	271
2017	258
2018	4.682
2019	3.187
TOTAL	68.651

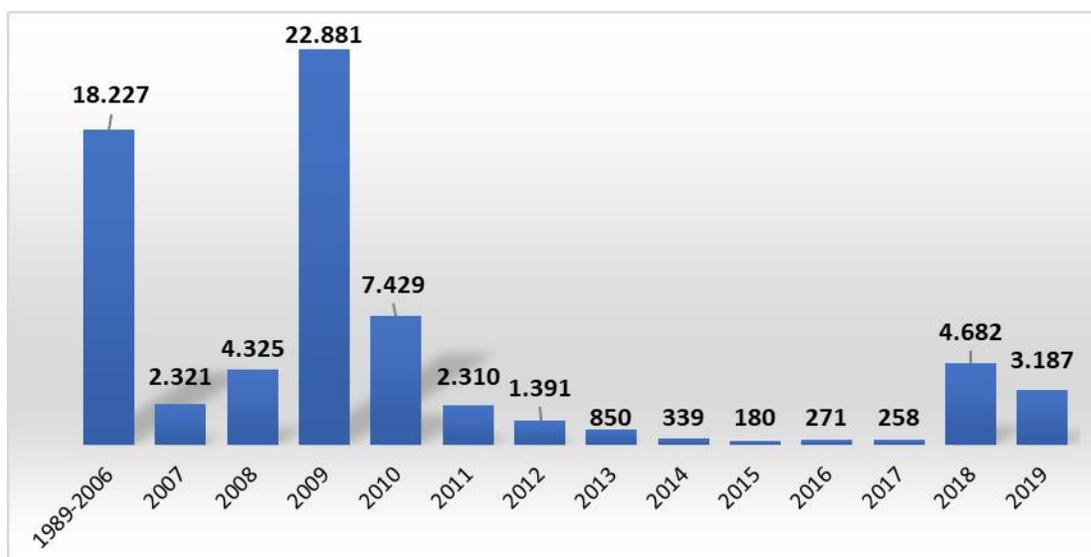
Fuente: Base de Datos de la Dirección de Protección Internacional del MREMH (2020).

Elaboración: El autor

En el periodo que contempla a esta investigación, esto es, 2016 al 2019, el Ecuador ha reconocido un total de 8.398 personas con calidad de refugiados. Como se puede apreciar en la siguiente representación gráfica, existe una variación elevada en el número de refugiados reconocidos, 4.747 y 3.247 refugiados, en el 2018 y 2019, respetivamente, en comparación de los dos años que antecede (2016 y 2017), cuando existe una cifra no superior a los 270 refugiados reconocidos.

Dicha tendencia obedecería, a que el Ecuador en esos años, se convierte en un país de tránsito y acogida de ciudadanos venezolanos, muchos de ellos solicitando protección internacional. Para el 2019, el tiempo más crítico, arribaron a Ecuador alrededor de 1.950 personas diariamente, a través del paso fronterizo de Rumichaca con Colombia (ACNUR, 2021).

Gráfico No. 2: Evolución de reconocimiento de refugiados



Fuente: Base de Datos de la Dirección de Protección Internacional del MREMH (2020)²¹.

Elaboración: El autor

Lamentablemente, la situación de violencia armada interna en Colombia evidencia que la mayor parte de población refugiada sea de ese país, pues más allá del

²¹ <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Infografia-estadistica-de-refugiados-historico-Jul-2022.pdf>

evidente ingreso al territorio ecuatoriano, las solicitudes de refugio, desde el año 2000, han copado el sistema de protección ecuatoriano (Balda, 2008).

El reconocimiento de la condición de refugiados implica acreditarle un documento de identificación nacional por parte de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que constituyen ya una garantía para que las personas puedan disfrutar de los derechos, pero también de las obligaciones de los que gozan los ciudadanos nacionales, pues también existe causales que pudieran determinar una cesación de la calidad de refugiados, inclusive, Troncoso (2016) afirma que esto pudiera conllevar a una eventual expulsión²² del territorio nacional, siempre bajo el amparo de lo que establece la Convención de 1951 sobre estos casos.

Esa decisión del Gobierno ecuatoriano se enmarca en la protección que otorga a las personas refugiadas el artículo 27 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951: “Los Estados expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje”, particularmente del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Además, se alinea al artículo 13 numerales 2 y 3 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana que regulan los problemas de los Refugiados en África (2010)²³:

2: Los Estados Parte se asegurará de que se expidan los documentos pertinentes y necesarios a los desplazados internos para el goce y ejercicio de sus derechos; y 3: facilitar la emisión de documentos nuevos o la sustitución de documentos perdidos o destruidos en el curso del desplazamiento, sin imponer condiciones irrazonables, como

²² Convención de 1951, Art.32, numeral 2: La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

²³ Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Traducción no oficial realizada por la Unidad Legal Regional del Buró para las Américas del ACNUR.

requerir el regreso a la zona de residencia habitual. La incapacidad de entregarles dichos documentos a los desplazados internos en ningún caso menoscabará el ejercicio o el disfrute de sus derechos humanos], la cuarta recomendación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados²⁴ [...reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados].

La Constitución garantiza tal reconocimiento, primeramente al considerar que ningún ser humano es ilegal por su condición migratoria (artículo 40), lo que faculta al Estado a brindar asistencia, protección integral, garantía de sus derechos inclusive si estuviese privado de libertad, o en caso de reunificación familiar o retorno voluntario; adicionalmente, se reconoce (artículo 41) los derechos de asilo y refugio, al amparo de la ley y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, dotando 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.

Por otro lado, desde 2018 y en respuesta a la crisis migratoria venezolana, el Gobierno ecuatoriano puso en marcha dos planes de contingencia: el Plan de Contingencia de Admisibilidad y el Plan de Contingencia de la Comisión de Refugio y Apatridia.

En el 2019, el Plan de Contingencia de Admisibilidad atendió 19.175²⁵ peticiones en las Unidades de Protección Internacional, esto incluye las cerca de 10.000 solicitudes pendientes de resolución (acumuladas desde 2006), por lo que, la Comisión de Refugio y Apatridia, se obligó a fijar un cronograma de reuniones, además de la

²⁴ Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

²⁵ <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/espa%C3%B1ol-diptico-ecuador-en-buenas-practicas-de-refugio.pdf>

simplificación de la parte administrativa, cuyo resultado fue la emisión de 12.976 resoluciones en el año 2019 (Cancillería, 2020, p.70), de los cuales se reconoció a solamente 3.187 personas refugiados. En consecuencia, solamente el 24% de dichas resoluciones fue admitida y una considerable cantidad de ciudadanos solicitantes -se entendería- que quedaron en situación irregular, pendiente de avanzar algún proceso administrativo o que podrían incluso ser deportadas. Esta realidad vulnera la normativa garantista pro-persona, de libre movilidad y de protección internacional de los desplazados.

Un estudio realizado por López (2017, p.113), señala que lamentablemente, los plazos establecidos en el Decreto Ejecutivo 1182 para presentación de la solicitud (15 días a partir del ingreso), calificación (8 días laborables) y decisión de aceptar o no como refugiado (4 meses) no se cumplen conforme se lo estipulan, pues toman más tiempo de lo establecido y consecuentemente se produce un retraso en el proceso y acumulación de solicitudes, lo cual repercute en la vulneración de derechos de los solicitantes.

Los ciudadanos colombianos, son los mayores receptores de protección internacional en condición de refugiado (97%), debido al conflicto armado que aún se vive en ese país.

Evidentemente con esto, las personas reconocidas como refugiadas se les han permitido acceder a una visa de protección internacional y a una cédula de identidad ecuatoriana, en ambos casos, ya facilita el acceso a derechos en territorio ecuatoriano.

Es visible el compromiso del Ecuador con las personas que requieren de protección internacional, ya que se garantiza el debido proceso a los solicitantes de refugio, sin discriminación alguna, en estricto apego a la protección de los derechos humanos.

iii. Programas y proyectos para la inclusión de la población refugiada

Para Ecuador, el otorgar el estatus de refugiado, implica grandes retos y esfuerzos, entre ellos el garantizar la inclusión de las personas en la sociedad

ecuatoriana expresados en temas como el acceso a educación, servicios de salud, empleo, servicios financieros, seguridad social, entre otros.

En ese contexto, el Ecuador ha emprendido varios programas y proyectos inclusivos, a favor la población de refugiados, lo que demuestra la voluntad política de su Gobierno y de sus Instituciones para desechar manifestaciones de discriminación de los ciudadanos por su condición migratoria.

Tales acciones se han llevado a cabo particularmente en la zona de frontera norte, con el propósito de involucrar y conseguir una participación de las poblaciones fronterizas colombiana y ecuatoriana, cuyo fin es propiciar una inclusión integral desde una perspectiva intercultural, socioeconómica, productiva en beneficio de la persona refugiada y de sus familias.

- Un informe elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional señala que desde el 2021, se han desarrollado iniciativas ambientales destinadas a la protección de bosques y cuencas hidrográficas, programas de carácter agrícola, de promoción de pequeños comerciantes y artesanos, trabajo con mujeres rurales en proyectos de impulso de la economía popular y solidaria que han favorecido a personas refugiadas.
- Las oficinas descentralizadas del MREMH en su afán de acercamiento con la ciudadanía, han llevado a cabo actividades para lograr una mayor inclusión de población refugiada mediante la organización de ferias que permitan exponer los emprendimientos familiares. Este tipo de actividad se enmarcan dentro las posibilidades de adoptar políticas que reconozcan la unidad en la diversidad, la interculturalidad y el respeto de las diferencias.
- Otras iniciativas es el establecimiento de las Mesas de Movilidad Humana que se crearon en el 2018, con el propósito de socializar las políticas públicas e implementarlas en el país, pero su esencia promovía la generación de un espacio de diálogo con la participación e

involucramiento de los actores públicos, organismos internacionales, Gobiernos Autónomos Descentralizados, sociedad civil y la academia, en la búsqueda de soluciones en temas migratorios (MREMH, 2020).

Para el caso de esta investigación, no se ha logrado encontrar información sobre el porcentaje de familias migrantes y locales beneficiarias de estas iniciativas que permita mostrar resultados cuantitativos, así como la efectividad de esta política. Sin perjuicio de las iniciativas desarrolladas, se puede constatar la existencia de grandes necesidades y desafíos para el país y, particularmente en beneficio de los refugiados.

El Plan de Movilidad Humana evidencia, entre otros, la necesidad de inclusión laboral y empleo digno, la falta de acceso a seguridad social, el acceso a créditos para emprendimientos productivos. A ello se debe asociar, la discriminación y xenofobia que limita su acceso pleno a los servicios de educación, salud y vivienda (MREMH, 2018).

Con el propósito de fortalecer la política pública para lograr la inclusión de personas en movilidad humana, se ha desarrollado varias acciones:

- Feria de Empleo para migrantes que tuvo lugar en la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera (30 de octubre de 2019) y contó con la participación de instituciones públicas y empresas privadas (alrededor de 32 empresas), que ofertaron aproximadamente 500 plazas de trabajo para las personas que se encuentran en situación de movilidad humana. Lamentablemente no ha sido posible encontrar información sobre el número de plazas de empleo asignadas a personas migrantes.
- Capacitaciones de la Red Socio Empleo, impartida por varias agencias del Ministerio de Trabajo, a nivel nacional. A fin de facilitar la comunicación de forma mensual se traslada de manera directa la oferta a organizaciones sociales de migrantes.

En efecto, es evidente la garantía constitucional que el Estado ecuatoriano reconoce para las personas que requieren de protección internacional, sea su condición

de refugio o asilo, lo que implica un compromiso de otorgar asistencia humanitaria y de brindar garantías de seguridad y acceso a servicios básicos.

Para desarrollar estos programas, el Ecuador requiere de cooperación mediante la asignación de fondos no reembolsables. De ahí que según la ACNUR (2020) afirma que a través del Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes, capítulo Ecuador y con el fin de apoyar a responder las múltiples necesidades habrían aportado con “92,5 millones USD, lo que representa el 46% del total requerido de 237 millones de USD para asistir a las personas refugiadas y migrantes y las comunidades que los acogen. A nivel regional el Plan ha sido financiado también en un 46% del total. Adicionalmente, el Gobierno del Ecuador destina 120 millones⁷⁴ anuales para su atención.”

iv. Cooperación con ACNUR

La ACNUR, cuya principal labor es apoyar al Estado para proteger a la población reconocida como refugiadas, ha llegado a establecer varias oficinas en territorio ecuatoriano (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Tulcán, Esmeraldas, San Lorenzo, Lago Agrio, Ambato, Machala y Huaquillas) con el propósito de brindar una atención adecuada (ACNUR, 2001), a través de la suscripción de proyectos de cooperación, entre ellos, la elaboración del Plan de Contingencia de Admisibilidad y el Plan de Contingencia para las respuestas que emite la Comisión de Refugio y Apatridia, los que permitieron dar respuesta a 12.976 personas que esperaban obtener una respuesta. Como se señaló en párrafos anteriores, se concedió la calidad de refugiado, únicamente, a 3.187 solicitudes recibidas.

En vista de altos flujos migratorios sobretodo de los ciudadanos venezolanos, el Ecuador declaró el Estado de Emergencia en movilidad humana, entre el periodo agosto de 2018, con renovaciones mensuales hasta marzo de 2020, en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha, para lograr una retroalimentación entre la Comisión de Refugio y Apatridia con las Unidades Administrativas de Protección Internacional, que faciliten la aplicación del procedimiento y la obtención (MREMH, 2020).

Revisando la página web de la ANCUR Ecuador es posible destacar acciones interinstitucionales con juntamente con los ministerios de Relaciones Exteriores y

Movilidad Humana, y de Gobierno, la Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, GADs y demás instituciones del Estado, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos. Asimismo, se conoce que trabajan en fortalecer un ambiente favorable a la integración socioeconómica de las personas refugiadas.

El viceministerio de Movilidad Humana confirmó que, en el 2018, la Cancillería con apoyo de la ACNUR señalaron una inversión del Estado para poder atender ola migratoria era cercana a \$90 millones²⁶ (ACNUR, 2022).

v. Sensibilización en la población de acogida sobre los refugiados

El MREMH ha desarrollado una serie de talleres y charlas con el fin de generar conciencia en la población sobre la temática de refugio, que incluyen acercamientos a instituciones públicas para promover la observancia de derechos de las personas refugiadas.

En efecto, la integración a la sociedad de acogida tiene sus limitantes, sin embargo, es necesario e indispensable a fin de facilitar los canales de comunicación y la interacción con la sociedad.

En ese sentido se ha obtenido información de la Cancillería ecuatoriana sobre los Talleres realizados:

- Taller estratégico para el fortalecimiento de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en materia de movilidad humana (9 de mayo 2019), en el marco de la implementación del Programa de Apoyo a Comunidades de Acogida de Refugiados y Migrantes en Zonas Fronterizas de Ecuador y Colombia que contó con la participación de los prefectos de las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, y alcaldes de 17 cantones de esas mismas provincias.

²⁶ Disponible en

<https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/01/22/nota/7701834/preocupacion-presupuesto-enfrentar-ola-migratoria/>

- Taller de implementación de la metodología Aprendizaje Vinculado a Resultados (AVAR), como parte de las actividades ligadas al objetivo de “Transversalizar el enfoque de movilidad humana a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados y fomentar y fortalecer la participación ciudadana de las personas en movilidad humana” (Ibarra, 24-25 de octubre 2019). Participaron representantes de 9 municipios y 3 gobiernos parroquiales de las provincias de Carchi, Esmeraldas e Imbabura.
- Taller de inducción para el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales, en materia de gestión de medios de vida sostenibles para refugiados, migrantes y su población de acogida.
- Taller Interinstitucional “Buenas Prácticas en materia de protección de los derechos de las personas refugiadas, asiladas y apátridas en América Latina y el Caribe”, con participación de gobiernos, organismos internacionales y sociedad civil (2017).

Adicionalmente, según información obtenida de la Rendición de cuentas de la Cancillería, se desprende la realización, a nivel nacional, de la Campaña de Prevención y Sensibilización contra la Xenofobia y otras Formas de Discriminación con base en el respeto, protección y orientada a reconocer la diversidad para generar conciencia en el establecimiento de sociedades justas y equitativas.

Se capacitó a 10.465 personas, entre estudiantes, docentes, autoridades locales y organizaciones sociales a nivel nacional, como parte.

Análisis al cumplimiento de la promesa

En esta parte de la investigación y realizando un breve análisis de “forma” al informe presentado por el Ecuador sobre el cumplimiento de la promesa voluntaria, se puede confirmar que dicho compromiso no cuenta con un Plan de Acción que sirva de guía a la ruta, y la vez, medir cuantitativamente los resultados obtenidos, frente a lo planteado al inicio de periodo.

Tal como lo ejemplifica la masiva acogida de refugiados colombianos, Ecuador no ha limitado sus inclinaciones a favor del derecho internacional humanitario y los derechos humanos a los aspectos discursivos de su política interna e internacional o a una mera enunciación legal, sino que, por el contrario, ha aplicado en la realidad y en el territorio, con generosidad y amplitud, el mejor trato a quienes por motivos diversos han buscado refugio en su territorio.

Evidentemente el trabajo del Ecuador cuenta con el impulso político necesario, siendo indispensable contar con la cooperación de organismos internacionales (Cruz Roja, OIM, ACNUR, UNICEF, ONUMUJERES y en general las agencias pertinentes de la ONU), así como de la sociedad civil.

El presidente de la CONADIHE y Director de Derechos Humanos de la Cancillería, en entrevista concedida para esta investigación ha reconocido las dificultades existentes para cumplir con la promesa asumida por el Ecuador, que incluyen las acciones y programas del Gobierno Nacional para lograr una inserción de los refugiados:

La dificultad más grande es la obtención de recursos (financieros, bienes y personal), pues la aplicación de este tipo de promesas requiere el despliegue de una serie de acciones, equipos de trabajo, interacción de entidades, infraestructura, además de la coordinación en todos los aspectos señalados.

En efecto, el Ecuador tiene problemas con las arcas fiscales y eso evidentemente afecta los programas y acciones que permitan la plena inclusión de los refugiados, Es así que el país cerró el año 2019, último año para la ejecución de la promesa, con un déficit fiscal de USD 705 millones²⁷.

Retomando el tema de la LOMH, vale reiterar que su concepción garantista de derechos, no condiciona las diferentes circunstancias del hecho migratorio, sino que a la par y en línea con la recomendación realizada por el Plan de Acción Brasil, la LOMH

²⁷ <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/ecuador-cerro-el-ano-2019-con-un-deficit-fiscal-de-usd-705-millones/>

visibiliza el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y promueven la adopción de mecanismos para lograr su inclusión con la población ecuatoriana.

Ahora bien, haciendo una relación de la promesa voluntaria presentada por el Ecuador, en diciembre de 2019, sobre el fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas con los principios del derecho internacional humanitario, es necesario citar que el Ecuador ha ratificado los cuatro Convenios de Ginebra siendo parte de éstos desde el inicio de su promulgación, así como también es signatario de los 3 Protocolos adicionales -los dos primeros aprobados en 1977 y el tercero en el 2005- (Quijano et al., 2018):

En línea con lo antes citado, la promesa voluntaria del Ecuador tiene sinergias con los postulados del derecho internacional humanitario que considera que “todas personas deben ser protegidas en todas circunstancias y sin ninguna distinción”(Melzer & Kuster, 2019, p.88), por lo tanto, surge la necesidad de continuar emprendiendo acciones para hacer efectivo dichos postulados.

El otro componente de la promesa voluntaria ecuatoriana corresponde a la “inclusión social de las personas refugiadas” y en ese marco vale destacar algunos elementos que el Gobierno del Ecuador ha venido adoptando en favor de las personas extranjeras de manera general.

El Ecuador, a diferencia de otros Estados, permite la libre circulación en su territorio de todas las personas solicitantes de refugio y de aquellas que ya han sido reconocidas con esa condición (Cancillería Ecuador, 2020), lo que ha facilitado que esta población pueda desarrollarse en todos los aspectos de su vida y la de su familia, propendiendo a lograr una integración en la sociedad ecuatoriana, lo cual ampliamente difiere con la política migratoria de otros Estados.

En el país, tanto la Defensoría del Pueblo, como la Defensoría Pública se han constituido en actores claves en favor de hacer respetar y proteger los derechos de la población refugiada, (Ministerio de Defensa, 2010), inclusive llegando a considerarlo como un grupo de atención prioritaria, conjuntamente con los niños, adolescentes,

mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad, quienes según el artículo 35 de la Constitución “recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada, (...) así como el derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna, si pertenece a un grupos de población de desplazados tienen”.

Entre la Defensoría Pública y el MREMH con el apoyo de organismos internacionales trabajan en coordinación a fin de mejorar permanentemente los procedimientos para la determinación de la condición de refugio, en estricto apego a los principios de protección, atención preferencial a grupos de atención prioritaria y el otorgamiento de asistencia humanitaria.

Si bien es cierto que el Ecuador durante estos últimos años no ha sufrido un conflicto armado internacional, tampoco uno interno, sí ha sido afectado por circunstancias beligerantes dados particularmente en Colombia, que obliga al país a asumir nuevos y desafíos que aún quedan pendientes por ser trabajar.

CONCLUSIONES

El trabajo de investigación desarrollado en los tres capítulos de esta investigación logró identificar las siguientes conclusiones que responderían favorablemente a la pregunta de investigación: ¿La promesa sobre personas refugiadas asumida por el Ecuador en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, cumple con los postulados humanitarios del derecho internacional humanitario?

- Con base al enfoque de derechos humanos de la normativa nacional y amparados a los principios constitucionales de igualdad de derechos, la libre movilidad de personas, la no discriminación, la no devolución y el fin progresivo de la condición de extranjero, el Ecuador reconoció como refugiado a un total de 8.398 personas, en el periodo enero 2016 y diciembre 2019, que se enmarcan dentro de las acciones para cumplir con la promesa voluntaria ecuatoriana asumida en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja dirigida a la protección de las personas refugiadas.
- Sin que exista un conflicto armado convencional en territorio ecuatoriano, es posible identificar que los postulados humanitarios del DIH sí otorgan protección a las personas civiles -independientemente de su origen-. De ahí que, las acciones desarrolladas por el Ecuador se alinean a las disposiciones contenidas en el VI del Convenio de Ginebra de 1949, específicamente del artículo 44, cuya esencia tiene vinculación con el reconocimiento que otorga la Constitución del Ecuador al principio de ciudadanía universal (artículo 416); el reconocimiento el derecho a migrar (artículo 40); el derecho de asilo y refugio; el principio de no devolución (artículo 41); y, el derecho a recibir protección y asistencia humanitaria, así como a garantizar su retorno a su lugar de origen (artículo 42).
- El derecho internacional de los derechos humanos y el DIH son instrumentos que complementan las salvaguardas en favor de los refugiados han sido establecidos en la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados, ya que

refuerzan los argumentos de aplicación a los principios de no discriminación, trato igualitario y protección internacional, lo cual está ampliamente recogido dentro de la política y normativa ecuatoriana.

- La Conferencia Internacional no define un mecanismo de seguimiento, peor aún un formato establecido para la adopción, elaboración, ejecución y presentación de reportes de cumplimiento de las promesas voluntarias asumidas por los Estados, por lo que, esto da lugar a realizar una valoración subjetiva, que para el Estado ecuatoriana significa haber cumplido con el compromiso asumido.
- La principal dificultad para cumplir con la promesa asumida por el Ecuador, que incluyen la ejecución de acciones y programas del Gobierno Nacional para lograr una inserción de los refugiados, se han visto notablemente afectados por la falta de recursos financieros de las arcas fiscales, ya que la aplicación de este tipo de promesas requiere el despliegue de una serie de acciones, equipos de trabajo, interacción de entidades, infraestructura y recursos económicos.
- Desde la visión ecuatoriana, para que las personas refugiadas tengan un trato digno, se requiere de mecanismos de inclusión en la sociedad de acogida y no la reclusión en campos en los cuales se los retiene, sin opciones de desarrollar un proyecto de vida, en línea con las disposiciones constitucionales que estipulan que los seres humanos no pueden ser considerados ilegales por su situación migratoria y que los refugiados son un grupo en situación de vulnerabilidad.
- Al ser el Ecuador un país de origen, tránsito, destino, retorno y refugio de personas en movilidad humana, se destacar que se haya elevado a rango de Ley Orgánica, el concepto y reconocimiento de refugiado y apátrida, lo cual permite garantizar la igualdad en deberes y derechos a las personas extranjeras (artículo 9), así como en el principio de no discriminación e igualdad de condiciones de todas las personas (artículo 11) y su relación directa con la protección dada por el Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra donde se reconoce que los refugiados deben ser considerados como personas protegidas en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable.

- Sobre la base de la Convención de Ginebra de 1951, el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados que insta a los Estados a garantizar a la población refugiada, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, que en el Ecuador se hallan establecidas en la Constitución, la misma que faculta las capacidades de atender las actuales demandas de protección, inclusión y asistencia humanitaria de los refugiados y sus familias, que indudablemente ha facilitado el cumplimiento de la promesa voluntaria asumida en la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.
- Las acciones desarrolladas por el Ecuador durante el periodo 2016 al 2019 han sido reconocidos a nivel internacional, llegando inclusive a considerar al país como pioneros en materia de protección internacional.
- Durante la XXXII Conferencia Internacional, el Ecuador, a través de la Misión Permanente del Ecuador en ONU-Ginebra reafirmó su compromiso con los principios humanitarios del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la protección de los refugiados, al tiempo de convocar a la comunidad internacional a continuar promoviéndolos, en cualquier circunstancia y lugar en que ocurran crisis humanitarias.
- El Ecuador para cumplir sus actividades de protección e inclusión a los refugiados requiere el apoyo y la cooperación de ACNUR.

RECOMENDACIONES

- Este trabajo de investigación ha recopilado amplia información que no consta en el reporte nacional final. En ese caso, hubiese resultado de gran relevancia difundir las acciones ejecutadas por el Ecuador en este evento de carácter multilateral y universal.
- Para la XXXIII Conferencia Internacional el Ecuador debe utilizar los parámetros pre-definidos y la plataforma web, para presentar los logros alcanzados en las promesas que vaya a asumir, a fin de facilitar un proceso de seguimiento y control de sus compromisos.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Abrisketa, J. (2006). *Diccionario de Acción Humanitaria*. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/59>
- ✓ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. (2001). *Determinación de la condición de refugiado*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>
- ✓ Balda, S. (2008). *El Refugio colombiano en el Ecuador en el periodo 2000 – 2007: Debilidad institucional y políticas públicas*.
- ✓ Cahueñaz, H. (2010). *El desarrollo del Régimen del Derecho Internacional Humanitario ante los nuevos escenarios de violencia armada: Rol de la Cruz Roja y estudio del caso peruano* (tesis doctoral). FLACSO Ecuador. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/5942>
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR. (2008). *Protocolos adicionales a los convenios de Ginebra 12 de agosto de 1949*. Recuperado de. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja. (2012). *Los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja. (2014). *Documento conceptual XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 8-10 de diciembre de 2015, Ginebra (Suiza)*.
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja. (2014). *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales | Comité Internacional de la Cruz Roja*. Comité Internacional de La Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>

- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja. (2015). *XXXII Conferencia Internacional: resoluciones, boletines e informes* | Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/xxxii-conferencia-internacional-resoluciones-boletines-e-informes>
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja. (2018). *Derecho Internacional Humanitario: Respuestas a sus preguntas*. Ed. CICR.
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja (2019). *Las promesas – Reuniones Estatutarias*. Recuperado de <https://rcrcconference.org/es/about/pledges/>
- ✓ Comité Internacional de la Cruz Roja - CICR. (2020). *V Edición del Concurso “Manuel Muñoz Borrero”* | Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/document/v-edicion-del-concurso-manuel-munoz-borrero>
- ✓ Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- ✓ Edwards, A. (2016). *ACNUR - ¿'Refugiado' o "Migrante"?* ¿Cuál es el término correcto? UNHCR ACNUR La Agencia de La ONU Para Los Refugiados, México. <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>
- ✓ Gómez, J. (2017). *Políticas, normativa nacional y encuentros binacionales de Colombia y Ecuador para la protección social de mujeres y niñas/os colombianos refugiados en Ecuador (2008-2015)* (tesis maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. Recuperado de: <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5120/TESIS-JENNY%20G%c3%93MEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ✓ Lizarazo, N. (2016). *Ciudadanía Universal en Ecuador: la distancia entre el principio y la práctica - Fostering Global Citizenship* | News & Analysis. Recuperado de: <https://www.fostering-globalcitizenship.net/index.php/european->

[languages/spanish/422-ciudadania-universal-en-ecuador-la-distancia-entre-el-principio-y-la-practica](https://www.unhcr.org/es/languages/spanish/422-ciudadania-universal-en-ecuador-la-distancia-entre-el-principio-y-la-practica)

- ✓ López, M. (2018). *Análisis de las Políticas Migratorias y de Movilidad Humana del Ecuador en materia de Derechos: Caso población colombiana solicitantes y refugiados que ingresan por San Lorenzo - Esmeraldas, a partir del Decreto Ejecutivo 1182, Periodo 2012-2017* (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- ✓ Melzer, N., & Kuster, E. (2019). *Derecho Internacional Humanitario una Introducción Integral*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/publication/derecho-internacional-humanitario-una-introduccion-integral>
- ✓ Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Informe de la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el Ecuador (CONADIHE)*.
- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf
- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021*. 1–57. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenciÓN_y_protecciÓN_de_la_poblaciÓN_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf
- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Rendición de cuentas 2020*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/12/1_informe_evento_rendicion_de_cuentas_cz6_2016_y_epq-1.pdf

- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Informe de Rendición de Cuentas 2019*. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/informe_rendicion_de_cuentas.pdf

- ✓ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). *Aplazamiento de Reunión Regional de CONADIHs*. Documento interno Dirección de Derechos Humanos y Paz.

- ✓ Noroña, M. (2016). *La instrumentalización de la política pública sobre refugio: Procedimiento para determinar la condición de refugiado a través de la visa 12 - IV. (2007 – 2015)* (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. Recuperado de: <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5177/TESIS%20-%20Myrian%20Noro%c3%b1a%20Mart%c3%adnez..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- ✓ Quijano, C., Ruiz, R., Roberts, C., & Guerrero, E. (2018). Implementación del Derecho Internacional Humanitario en Ecuador. *USFQ Law Review*, 5(1), 24. Recuperado de <https://doi.org/10.18272/lr.v5i1.1227>

- ✓ Salmón, E. (2012). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario* (Spondylus (ed.); Tercera edición).

- ✓ Salmón, E. (2018). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario* (Gráfica Vulcano S.A.C (ed.); Cuarta edición).

- ✓ Swinarski, C. (1984). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Comité Internacional de La Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdl7w.htm>

- ✓ Troncoso, M. (2016). *Tesis para optar por el Título de Magister en Relaciones Internacionales* (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.

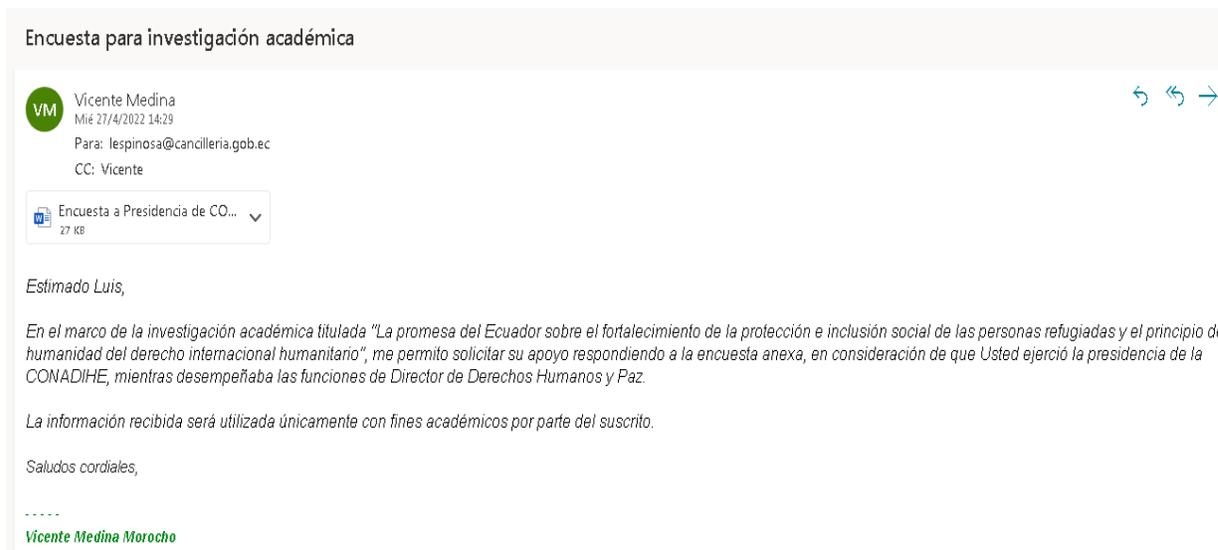
- ✓ Unión, A. (2010). *Convención de la Unión Africana para la Protección y la*

Asistencia de los Desplazados Internos en África.

- ✓ Unión Interparlamentaria, & Comité Internacional de la Cruz Roja. (2016). *Derecho internacional humanitario. Guía práctica para los parlamentarios N.º 25*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b7201ad4.pdf>

ANEXOS

Entrevista No. 1



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Entrevista de recopilación de información

Nombre: LUIS ESPINOSA SALAS **Fecha:** Abril 2022

Cargo que ocupó entre 2015-2019: 2015-2017. Ministro del Servicio Exterior, Misión Permanente de Ecuador ante las Naciones Unidas (Ginebra); 2018-2019: Director de Derechos Humanos y Paz, Cancillería de Ecuador.

Antecedentes: Entre el 8 al 10 de diciembre de 2015, tuvo lugar en Ginebra la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, donde el Ecuador presentó la promesa voluntaria titulada: “Promesa sobre fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas”.

Objetivo: Determinar las acciones y medidas que el Ecuador ha desarrollado a fin de dar cumplimiento a este compromiso internacional.

1. La promesa que fue presentada por Ecuador no resultó apoyada por ningún otro Estado más. ¿Explique el motivo de no haber recibido la adhesión de otros Estados?

La promesa compagina con las exitosas prácticas que se han aplicado para atender a aproximadamente 66.000 refugiados colombianos (que en el momento más complejo se estima fueron hasta 300.000) que llegaron a Ecuador por el conflicto interno colombiano. Si bien la pregunta se debería plantear a los Estados que no apoyaron esta propuesta, se puede interpretar que la visión altruista de Ecuador no necesariamente es compartida por otros Estados dado que tienen muchas sensibilidades y limitaciones legales en aspectos como el migratorio y evitan compromisos de todo tipo en esta materia.

2. ¿Qué rol cumplió la CONADIHE en la ejecución, presentación y cumplimiento de la promesa ecuatoriana?

Previo a la presentación de una promesa y sus pasos subsiguientes, la Presidencia de la CONADIHE (a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Paz de la Cancillería) formula consultas y diálogos con los otros miembros de este cuerpo colegiado, a fin de evaluar la factibilidad de presentar una promesa y, sobre todo, de cumplirla. El aspecto de conseguir apoyos de otros Estados, si bien es importante, no es el que define si se debe o no presentar la promesa.

3. ¿Existió un Plan de Acción definido para ejecutar la promesa adquirida por el Ecuador y que fue presentada ante la Conferencia Internacional?. De existir, se agradecerá proporcionar una copia.

Si bien no se elaboró un Plan de Acción como tal, la normativa constitucional y legal de Ecuador, contiene aspectos abundantes sobre derechos humanos, movilidad humana, refugio, personas en situación de vulnerabilidad, que permiten delimitar la forma en que una promesa como la presentada debe ponerse en acción. Adicionalmente, en el marco institucional, se cuenta con varias entidades nacionales que de manera conjunta se han ocupado justamente de proteger los derechos de los refugiados. Es de recordar que en

América Latina, Ecuador es el país que más refugiados ha acogido (en su mayoría, de nacionalidad colombiana).

4. ¿Presentó el Ecuador el reporte final ante la XXXIII Conferencia Internacional en el 2029?. Explique el mecanismo de presentación.

Si presentó.

5. ¿Qué dificultades se ha identificado Usted en la ejecución y cumplimiento de la promesa nacional?

- La dificultad más grande es la obtención de recursos (financieros, bienes y personal), pues la aplicación de este tipo de promesas requiere el despliegue de una serie de acciones, equipos de trabajo, interacción de entidades, infraestructura, además de la coordinación en todos los aspectos señalados.

6. A su criterio: ¿El derecho internacional humanitario brinda protección a las personas bajo la condición de refugiados en el Ecuador?

- Absolutamente. El DIH se ha convertido en el marco de referencia para que las personas refugiadas puedan contar con protección, especialmente jurídica, para poder seguir adelante con sus proyectos de vida. Hay que señalar que el DIH se complementa con las normas, nacionales, regionales e internacionales de Derechos Humanos, con lo cual el marco de protección de derechos se consolida.

7. La política del Estado ecuatoriano sobre refugiados ha permitido cumplir con la promesa voluntaria asumida ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

- Sí. Como se señaló en una pregunta anterior, Ecuador tiene el mérito de ser el país de América Latina y El Caribe que ha acogido al mayor número de refugiados, por lo que ha ganado experiencia en este ámbito. Adicionalmente, su marco normativo se ha adaptado a esta realidad y ha permitido que las personas en situación de refugio sean tratadas con respeto y observancia a sus derechos humanos, buscando, en medio de

limitaciones presupuestarias, que se integren a la sociedad nacional, sin que pierdan su identidad en este proceso.

8. Proporcione alguna información o insumo que considere relevante ser destacado de parte del Ecuador en el cumplimiento de la promesa, participación en la Conferencia y/ o en materia de derecho internacional humanitario entre el 2015 y 2019.

- Tal como lo ejemplifica la masiva acogida de refugiados colombianos, Ecuador no ha limitado sus inclinaciones a favor del DIH y los Derechos Humanos a los aspectos discursivos de su política interna e internacional o a una mera enunciación legal, sino que por el contrario, ha aplicado en la realidad, con generosidad y amplitud, el mejor trato a quienes por motivos diversos han buscado refugio en su territorio. Esta situación, que cuenta con el impulso político necesario, ha sido posible además con la cooperación de organismos internacionales (Cruz Roja, OIM, ACNUR, UNICEF, ONUMUJERES y en general las agencias pertinentes de la ONU), así como de la sociedad civil.

Gracias por su colaboración

Entrevista No. 2

Encuesta para investigación académica

Reenvió este mensaje el Mié 27/A/2022 14:29.



Vicente Medina
Mié 27/4/2022 12:51
Para: paoli20@hotmail.com
CC: Vicente



Encuesta a funcionario MPO...
28 KB

Estimada Paola,

En el marco de la investigación académica titulada "La promesa del Ecuador sobre el fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas y el principio de humanidad del derecho internacional humanitario", me permito solicitar su apoyo respondiendo a la encuesta anexa, en consideración de que Usted era funcionaria de la Misión Permanente en Ginebra a cargo del tema.

La información recibida será utilizada únicamente con fines académicos por parte del suscrito.

Muchas gracias.

Vicente Medina

RE: Encuesta para investigación académica



Pao Diaz <paoli20@hotmail.com>
Vie 29/4/2022 17:57
Para: Usted



Encuesta a funcionario MPO...
32 KB

Querido Vicente,

Conforme a lo solicitado, adjunto la encuesta que, como te comenté, no pudo ser cumplimentada en su totalidad, por no contar con elementos específicos sobre la promesa del Ecuador (refugio) en la XXXII Conferencia.

Espero poder ser de ayuda con la información provista. Quedo atenta por si necesitas alguna aclaración o información adicional.

Un buen fin de semana y buen feriado.

Un fuerte abrazo,
Pao

Saludos cordiales,
Paola Díaz N.
Primer Secretario
Dirección del Sistema de Naciones Unidas
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Entrevista de recopilación de información

Nombre: Paola Díaz Nazareno

Cargo que ocupó entre 2017-2021: Segundo Secretario de la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU en Ginebra.

Antecedentes: Entre el 8 al 10 de diciembre de 2015, tuvo lugar en Ginebra la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, donde el Ecuador presentó la promesa voluntaria titulada: “Promesa sobre fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas”.

Objetivo: Determinar las acciones y medidas que el Ecuador ha desarrollado a fin de dar cumplimiento a este compromiso internacional.

1 ¿Qué rol cumple la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU en Ginebra ante la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja?

La Misión Permanente:

- Participa en las reuniones preparatorias de la Conferencia.
- Emite comentarios u observaciones sobre los documentos de trabajo de la Conferencia.
- Analiza y emite observaciones sobre los proyectos de resolución que se presentan para adopción de la Conferencia.
- Coordina con la Cancillería en Quito la participación de la Delegación Nacional del Ecuador en la Conferencia.
- Coordina con la Cancillería en Quito la presentación de promesas individuales o conjuntas.
- Presenta y promociona las promesas presentadas a fin de que otros países o Sociedades Nacionales se sumen a éstas.
- Transmite al Comité los reportes de cumplimiento de promesas.

- 2 La promesa que fue presentada por Ecuador no resultó apoyada por ningún otro Estado más. ¿Explique el motivo de no haber recibido la adhesión de otros Estados?**

N/R.

- 3 ¿Cuáles son los parámetros que exige la Conferencia Internacional para determinar el nivel de cumplimiento para el caso de la promesa ecuatoriana?**

No existen criterios o parámetros definidos para el reporte de promesas. En efecto, el reporte es de carácter voluntario.

- 4 ¿Existió un Plan de Acción definido para ejecutar la promesa adquirida por el Ecuador y que fue presentada ante la Conferencia Internacional?. De existir, se agradecerá proporcionar una copia.**

N/R

- 5 Dado que el periodo de cumplimiento de la promesa es entre el 2015-2019. ¿La Conferencia contempla la presentación de informes de medio término?.**

No, los patrocinadores de las promesas podrán informar sobre el cumplimiento de sus promesas mediante reportes individuales o colectivos - informes finales -, y compartirlos en la Plataforma de la Conferencia. Es de carácter facultativo siempre.

De ser afirmativa la respuesta, indicar sí el Ecuador presentó el avance de cumplimiento de la promesa.

Se presentó un reporte final.

6 ¿Presentó el Ecuador el reporte final ante la XXXIII Conferencia Internacional en el 2029? Explique el mecanismo de presentación.

La Plataforma online de la Conferencia contempla un espacio para cargar los reportes o informes respecto de las promesas presentadas por los Estados o Sociedades Nacionales. Se establece una fecha límite para tal efecto y, a modo de memoria, el Comité imprime un Resumen/Informe de la Conferencia en la que figuran todas las promesas y sus reportes.

7 ¿Qué dificultades se ha identificado Usted en la ejecución y cumplimiento de la promesa nacional?

N/R

8 A su criterio: ¿El derecho internacional humanitario brinda protección a las personas bajo la condición de refugiados en el Ecuador?

Los principios humanitarios y los preceptos del DIH amparan a las personas refugiadas y desplazadas en cualquier situación de crisis o conflicto armado, por lo tanto, al ser los Convenios de Ginebra universales, toda vez que han sido ratificados por todos los estados, todos los estados deberían garantizar su protección y acceso a la ayuda humanitaria (medicinas, alimentos, mantas, carpas y cualquier suministro de primera necesidad).

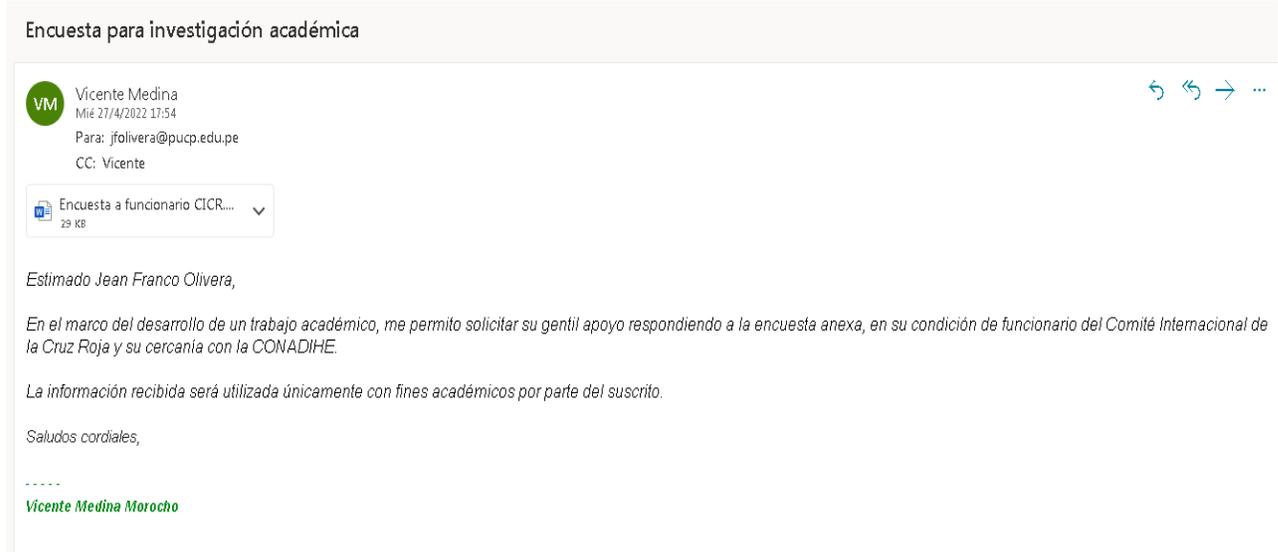
9 La política del Estado ecuatoriano sobre refugiados ha permitido cumplir con la promesa voluntaria asumida ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

N/R

10 Proporcione alguna información o insumo que considere relevante ser destacado en el cumplimiento de los compromisos internacionales por parte del Ecuador.

El Ecuador es respetuoso de los compromisos internacionales que ha adquirido a lo largo de su tradición garantista de derechos humanos y, en esa medida, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en coordinación con sus Representaciones y Misiones Diplomáticas realizan, en caso de que esté previsto en mecanismos u órganos de control, el respectivo seguimiento y reporte de cumplimiento de los referidos compromisos, irrestrictamente de su marco.

Gracias por su colaboración



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Entrevista de recopilación de información

Nombre: Jean Olivera

Cargo: Asesor Jurídico del CICR Oficina Regional Lima

Antecedentes: Entre el 8 al 10 de diciembre de 2015, tuvo lugar en Ginebra la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, donde el Ecuador presentó la promesa voluntaria titulada: “Promesa sobre fortalecimiento de la protección e inclusión social de las personas refugiadas”.

Objetivo: Determinar las acciones y medidas que el Ecuador ha desarrollado a fin de dar cumplimiento a este compromiso internacional.

²⁸ Las respuestas a esta entrevista se recibió vía notas de voz, cuyo contenido fue transcrito en calidad de respuesta a cada una de las 11 preguntas planteadas al delegado de la Delegación Regional del CICR en Lima. Los audios de voz se hallan disponibles en el siguiente enlace web:

<https://drive.google.com/drive/folders/1fhfLBQRywWkV5PyNnxHiZy74nFtgNZjT?usp=sharing>

1. ¿Cuál es vínculo que existe entre la Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Comisión Nacional para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario del Ecuador (CONADIHE)?

El CICR en la CONADIHE es Observador, es una entidad que es invitada, si bien no es miembro, porque la parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja que sí es miembro de la CONADIHE, es la Sociedad Nacional, es decir, la Cruz Roja Ecuatoriana. Sin embargo, es invitado de manera constante a todas las reuniones de la Comisión y se tiene una comunicación muy fluida. Esto va de la mano con que el CICR, es alrededor del mundo, un promotor de las Comisiones de DIH, en el marco de su mandato, que incluye justamente el promover y difundir los estándares internacionales vinculados a derecho internacional humanitario, así como aquellos derechos humanos en otras situaciones de violencia.

En ese sentido, el CICR desde los años noventa, en una Conferencia Internacional en esa década, cuando los Estados Parte de los Convenios de Ginebra solicitaron al CICR para apoyar a los Estados en la implementación del DIH. Como consecuencia de ello, se creó una unidad dentro del área jurídica para dar asesoría hacia los Estados, aparte del área de asesoría jurídica operacional para el propio CICR, pero existe otra área de asesoría jurídica hacia los Estados. Y es en marco, que los asesores jurídicos promovemos la creación de Comisiones de DIH alrededor del mundo. Entonces esa es la relación que existe, porque una vez que se promueve la creación, se da un apoyo continuo a estas Instituciones para que las distintas Comisiones de DIH del mundo puedan implementar, difundir y promover la ratificación de tratados de DIH. Entonces esa es la relación que existe en general del CICR con las Comisiones Nacionales y con la CONADIHE desde el inicio el CICR siempre ha estado apoyándola de la mano obviamente de la Cruz Roja Ecuatoriana también. Justamente cada cuatro años que son las Conferencias del Movimiento, el CICR también apoya a los Estados parte y específicamente la delegación Andina apoya al Ecuador, Perú y a Bolivia en su preparación para el estas reuniones que usualmente se hace por medio de las

Comisiones Nacionales dado que son las entidades más adecuadas para coordinar el todo el trabajo que hacen los Estado en materia de derecho internacional humanitario.

2. ¿Cuál es el objetivo de que los Estados presenten promesas ante la Conferencia Internacional de la Cruz Roja?.

Creo interesante empezar esta pregunta respondiendo el ¿Cómo está compuesta la Conferencia Internacional de la Cruz Roja porque por el título pareciera que es una Conferencia únicamente del Movimiento, pues hay que entender, primero que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja está compuesto por 3 organizaciones: el primero, es el fundador y el más antiguo, es el Comité Internacional de la Cruz Roja que fue fundado en 1863 y es un componente internacional del movimiento y base su mandato en los Convenios de Ginebra y los que la comunidad internacional le ha dado al CICR; la otra entidad internacional, es la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja que es un componente también del movimiento. A diferencia del CICR que tiene su mandato para situaciones de conflictos armados y algunos otros temas humanitarios (otras situaciones de violencia), la Federación Internacional está enmarcada en el mandato de apoyar a las Sociedades Nacionales para puedan realizar un mejor trabajo y puedan coordinar entre ellas. También la Federación cumple un rol fundamental en cuanto a circunstancias de desastres naturales de gran alcance; el tercer componente del movimiento, son las sociedades nacionales, que son las cruces rojas o las medias lunas rojas de los distintos países, entre ellos, la Cruz Roja Ecuatoriana, la colombiana, la Media Luna Roja siria, egipcia, etc.

Esos tres componentes del movimiento (2 internacionales y la sociedad nacional que son más de 190 alrededor del mundo) se juntan en la Conferencia Internacional del Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja, pero además, también se junta en todos los Estados parte los Convenios de Ginebra (son todos los Estados del mundo) para debatir aspectos humanitarios, muchos de ellos vinculados al DIH pero también algunos otros vinculados en general temas de humanitarios, porque hay que entender que tanto la Federación, como las Sociedades Nacionales no solo ven temas de DIH.

Entonces cada cuatro años se discuten aspectos de DIH pero también otros temas humanitarios. De estas conferencias han salido temas muy importantes, por ejemplo, de que el CICR tenga esta área jurídica salió justamente de una decisión de la Conferencia. La idea de que tiene que haber nuevos Convenios de Ginebra tras la Segunda Guerra Mundial salió en una Conferencia Internacional y así como esos temas, cada cuatro años, se debaten diversos temas .

¿Por qué es que hay promesas? Es un mecanismo que se empezó a utilizar, porque no existe en sí un organismo veedor o a cargo de supervisar entre conferencias los temas abordados y en el marco de esta metodología, se vio la pertinente que las partes que asisten a las conferencias que pueden ser el propio CICR, la Federación, las sociedades nacionales y los Estados parte de los Convenios de Ginebra presenten promesas que son voluntarias, no son mandatorios, no son tratados, ni mucho menos, sino son compromisos de una expresión de voluntad que se compromete para hacer en los siguientes cuatro años. Entonces, el objetivo de que los Estados presenten promesas ante la Conferencia Internacional es justamente lo que desean hacer en temas humanitarios durante los siguientes cuatro años de manera absolutamente voluntaria. Hay Estados que no presentan ni una sola promesa, otros que presentan muchas promesas, entonces tiene que ver mucho con la agenda de cada Estado y con sus necesidades. Obviamente existe respeto de soberanía de cada uno los Estados y de las decisiones que asumen sobre la base de su soberanía, ya que las promesas no tienen un efecto vinculante y son expresiones de voluntad.

3. ¿Qué rol cumple la Delegación Regional del CICR y la promesa voluntaria que fue presentada por la CONADIHE?

El rol que cumple la Delegación Regional del CICR para Perú Bolivia y Ecuador es justamente promover la participación de los Estados, de las Sociedades Nacionales en esta reunión de manera activa. El CICR previo antes de la siguiente conferencia, envía información a los Estados, a través de las Comisiones de DIH, para que los Estados puedan tener presente cuáles son los temas que se van a debatir en la siguiente conferencia. El rol principal es de asesoramiento y de responder consultas que los

Estados puedan tener. Obviamente el CICR, también presenta sus propias promesas y comparte en la Conferencia sus actividades y perspectivas para los siguientes años.

Específicamente sobre la promesa voluntaria que presentó la CONADIHE en cuanto a refugiados en el 2015, fue una decisión soberana del Ecuador en vista de que tenía y tiene una política vinculada a lo que es movilidad humana y fue uno de los temas que se conversó y se ha venido conversando en las últimas conferencias todo lo vinculado al caso de los refugiados, migrantes y todo lo que es migración en general. El Ecuador vio la necesidad o creyó conveniente compartir justamente una promesa y lo realizó sin que haya tenido una incidencia del CICR y se expresó en la 32ª Conferencia del Movimiento.

4. ¿Cuáles son los parámetros que exige la Conferencia Internacional para determinar el nivel de cumplimiento de la promesa ecuatoriana?

Al ser una promesa voluntaria que no existe un esquema específico de cómo se debe realizar un seguimiento de la misma, es cierto que, esto ha ido cambiando, ya en la última Conferencia se presentó un esquema justamente que incluye un Plan de trabajo más estructurado, a manera de esquema sugerido. Son los Estados los que tienen la decisión de cómo presentar la promesa finalmente y también de cómo hacer seguimiento a la misma, ya que no existe una entidad supervisora de las promesas y lo que se espera es que sean los propios Estados al haberse comprometido, sean también los que hagan seguimiento y normalmente.

Durante la Conferencia existe un espacio en donde los Estados pueden compartir su punto de vista y muchas veces lo que hacen también es expresar qué es lo que hicieron en el marco de las promesas que se comprometieron. Para la 33ª Conferencia, el movimiento ha creado una base de datos pública (una página web de libre acceso) donde constan todas las promesas y donde también ahí se pueden sumar los informes de seguimiento que los Estados deciden subir, es decir, los Estados pueden mandar solo información, por ejemplo, al CICR en Ginebra, a la Federación o pueden decidir subir estos reportes a la página de la Conferencia, sin embargo, esta página es nueva que ha

empezado a ser usado con la 32° y a partir de la 33° ya tiene mayor continuidad. Se espera que también se maneje para la 34° Conferencia. Entonces, no hay parámetros estrictos de cómo hacer un seguimiento sino que dependen cada uno de los Estados de acuerdo a su propio Plan de Trabajo que se sugiere sea presentada cuando se realiza una promesa.

5. Dentro de la Conferencia Internacional ¿Existe mecanismos de sanción o que sucede cuando un Estado no ejecuta acciones, ni presenta un reporte final sobre el cumplimiento de las promesas asumidas?

Como he mencionado, se trata de promesas voluntarias que los Estados asumen, por lo que, no existe un mecanismo de seguimiento o sanción, dado que son promesas de carácter voluntario. Entonces se parte de la buena fe de las distintas entidades que participan de la Conferencia Internacional (Estados y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja). Reitero, no existe un sistema de sanción y lo que sí existe como mencione es ahora una página web donde se pueden colgar informes de supervisión, siempre que el Estado así lo desea, más no existe una entidad que solicite o que vaya a obligar de alguna manera su presentación, ni mucho menos ejercer un tipo de sanción, porque es parte de la idea de las promesas voluntarias es justamente eso la voluntariedad.

6. ¿Qué evaluación otorga el CICR al trabajo del Ecuador para cumplir con el compromiso asumido ante la XXXII Conferencia Internacional?

Siento mucho pero esta pregunta no la puedo responder por un tema de neutralidad, no podemos expresar calificativos sobre el actual de un Estado de manera pública eso puede transferir de manera absolutamente confidencial en determinadas situaciones, por lo que no podría responder esa pregunta y me disculpan por ello.

7. ¿Cuál es el mecanismo de presentación del reporte final?

Esto variaba mucho, hasta hace no tanto tiempo era bastante aleatorio ya que dependía mucho de cómo el Estado presentaba la promesa, sin embargo, desde la 33° se ha planteado ya un formato de promesa mucho más que estricto dentro de lo sugerido:

cuáles son los objetivos, el plan de trabajo y eso hace que haya mucha más estructura, pero esto es nuevo ya que antes no era así. Probablemente en la 34ª sea aún más usado y no es un reporte final de todas las promesas, sino que se sigue sugiriendo que cada promesa se presente de manera independiente con un plan de trabajo. Puede ser que el Estado no aumente y decida aún presentar un informe sobre todas las promesas y subir a la plataforma, siempre va a depender mucho de la decisión de cada Estados.

Es importante también tener presente que hay promesas específicas y promesas abiertas, las específicas son pensadas para que un Estado se compromete algo puntual y es solo para ese Estado; en tanto que, las promesas abiertas son normalmente sobre temas más generales y permite que otros Estados se sumen a esas promesas, de ahí que muchos Estados -a veces- no hacen promesas, sino que se suman a las promesa abierta de otro Estado, por ejemplo, el Ecuador en la 33ª Conferencia hizo una promesa abierta de manera conjunta con el Perú para la promoción de las Comisiones de DIH. Esa promesa tuvo la adhesión de otros Estados y Sociedades Nacionales, según he podido ver en la base de dato, que esta promesa era una promesa específica por lo cual no tenía o no buscaba que otros Estados o sociedades nacionales se sumen a esta promesa.

8. ¿Qué dificultades se ha identificado Usted en la ejecución y cumplimiento de la promesa nacional?

No puedo expresar mi opinión porque es un tema que por principios del CICR no podemos expresar opiniones sobre cómo es que se dio ejecución o cumplimiento de una promesa.

9. ¿El derecho internacional humanitario brinda protección a las personas bajo la condición de refugiados?

En realidad para el DIH los refugiados son personas que están bajo protección especial en el marco de conflictos armados y hay referencias particulares a la protección de refugiados en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos Adicionales. Sin embargo, la protección principales en reconocer justamente esta calidad de protección a las personas que acceden al Estatuto de refugiado o que aplican a esta protección.

Normalmente el DIH, más allá de esta protección especial, en el marco de cuando están bajo la protección de una Parte en conflicto o en el marco de conducción de hostilidades hace mucha referencia o refiere en cuanto a características específicas de protección al derecho internacional de los refugiados. Entonces el DIH lo que hace es reconocer que son personas especialmente protegidas y refiere las particularidades del caso al derecho internacional de los refugiados, puesto que es el área específica para regular a estas personas en situación de vulnerabilidad.

10. Desde su información. La política del Estado ecuatoriano sobre refugiados ha permitido cumplir con la promesa voluntaria asumida ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja.

Tampoco me puedo pronunciar nuevamente, ya que es un tema de opinión sobre el cumplimiento de la promesa y por temas de neutralidad no puedo referirme.

11. Proporcione alguna información o insumo que considere relevante ser destacado en el marco de la presentación, cumplimiento y reporte de las promesas del Ecuador.

Lo que les recomendaría es que puedan revisar la página web de la Conferencia. No hay ahí reportes públicos específicos que haya presentado por el Estado ecuatoriano. No podría darles una caracterización específica sobre la promesa, pero creo que esa página web les puede ser muy útil para tener la información adicional a las que les he compartido. El sistema de promesas es bastante interesante que poco a poco se ha ido perfeccionando y que está en ese proceso de perfeccionamiento que cada vez cumple un rol más relevante. Pueden revisar hay información bibliografía interesante y además hay un conjunto de promesas y también hay ejemplos de reportes de otros países sobre otras promesas que les pueden ser de utilidad.

Gracias por su colaboración