



REPUBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**XXXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO**

**LOS REFUGIADOS Y EL ASILO POLITICO EN EL  
ECUADOR, LA IMPORTANCIA DE SU  
CONOCIMIENTO PARA LA POLICÍA NACIONAL**

Plan de tesis para optar  
Al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión  
Pública y Gerencia Empresarial.

Autor: Crnl. P.N.Dr. CARLOS IVÁN FLORES BELTRÀN

Asesor: Embajadora SUSANA ALVEAR de ACOSTA

Quito, 14 de Junio del 2004

## INDICE GENERAL DE LA TESIS

### INTRODUCCIÓN.

#### CAPITULO I

#### Í ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL REFUGIOÍ.

1.	DEFINICIÓN DE REFUGIADO.	16
1.1.	Noción y Protección Internacional.	16
1.2.	Derechos del Refugiado.	20
2.	EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS . ACNUR.	21
2.1.	Creación, Mandato y Funciones del ACNUR.	22
2.2.	La Protección de los Refugiados.	28
3.	PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIO.	33
3.1.	Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para l as Refugiados.	34
3.2.	Convención de 1951 (Ginebra) y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado.	36
3.3.	Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984.	39
4.	LA DINÁMICA DE LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS EN LOS 90.	40
4.1.	Imperativos Humanitarios y Estratégicos.	42
4.2.	La Situación Latinoamericana: Estadísticas de Refugiados y Desplazamientos Internos.	45
5.	LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS REFUGIADOS.	47
5.1.	Protección, Integración y Recreación.	48
5.2.	Nuevo Enfoque de los Derechos Humanos en Materia de Refugiados.	50

#### CAPITULO II

#### Í ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ASILOÍ.

1.	DESARROLLO HISTÓRICO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ASILO.	55
1.1.	Raíz etimológica del Término Asilo.	64
1.2.	El Asilo como Derecho del Hombre.	66
1.3.	Requisitos y Efectos del Derecho de Asilo.	69
2.	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL DERECHO DE ASILO.	74

2.1.	Asilo Diplomático o extraterritorial.	75
2.2.	Asilo Territorial.	76
3.	FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE ASILO.	77
3.1.	Fundamento ético y humanitario.	77
3.2.	Fundamento jurídico.	79
4.	EL DELITO POLÍTICO COMO UN ELEMENTO ESENCIAL DEL DERECHO DE ASILO.	83
4.1.	Aspecto subjetivo y motivación especial del delito político.	85
4.2.	Su naturaleza jurídica.	87

### **CAPITULO III DEL ASILO Y EL REFUGIO EN EL ECUADOR".**

1.	ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE DISTINCIÓN ENTRE EL REFUGIO Y EL DERECHO DE ASILO.	91
2.	EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE ASILADO EN EL ECUADOR.	95
2.1.	Principales cambios en las Cartas Políticas del Siglo XX.	95
3.	MARCO JURÍDICO DEL ASILO.	98
3.1.	En la Constitución Política vigente. Art. 29.	99
3.2.	En la Ley de Extranjería. Arts. 2, 6, 7 y 12.	103
3.3.	En el Reglamento a la Ley de Extranjería: Asilo diplomático y asilo territorial. Art. 42.	105
3.4.	En el Código de Procedimiento Penal. Art. 204 antes Art.213.	109
3.5.	Las Convenciones Interamericanas sobre el Asilo.	110
4.	BASE JURÍDICA QUE NORMA EL REFUGIO EN EL ECUADOR.	111
4.1.	En la Constitución Política vigente. Art. 163.	111
4.2.	Las Convenciones Internacionales aplicables: Ginebra 1951 y Estatuto de 1967.	112
4.3.	Reglamento de Aplicación en el Ecuador. Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992.	112

### **CAPITULO IV**

#### **SITUACIÓN Y REFORMA QUE SE PLANTEA EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS"**

1.	ESTADO DE LA SITUACIÓN DEL REFUGIO EN EL	
----	--	--

ECUADOR.	123
1.1. Estadísticas sobre Refugiados en el Ecuador: Período 2000 . 2003.	125
2. ELABORACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PREVENTIVO QUE PRESERVE, PROTEJA Y GARANTICE EL DERECHO DE REFUGIO.	136
2.1. Prevención y Sanción a los Delitos de Persecución por Razones de Raza, Religión, Nacionalidad o Políticos.	136
2.2. Fortalecer los Recursos Legales en Defensa de los Derechos Humanos.	146
3. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INTRODUZCA EL ESTATUTO DE REFUGIADO O QUE FUSIONE EL ASILO Y EL REFUGIO.	151
3.1. Consideraciones Jurídicas Básicas.	152
4. IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO SOBRE REFUGIO Y ASILO EN LA POLICÍA NACIONAL.	156
4.1. Propuesta de Fortalecimiento de la materia de Derechos Humanos de la Carrera Policial en relación a los temas tratados.	160
4.2. Disposiciones y procedimientos particulares sobre el trato a refugiados por parte de miembros de la policía nacional del Ecuador	162
<b>CAPITULO V</b> <b>"CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES"</b>	<b>165</b>

## LISTA DE CUADROS

CUADRO	PAGINA
<b>CUADRO 1: PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR POR REGIONES</b>	24
<b>CUADRO 2: REFUGIADOS Y PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR EN EL MUNDO*</b>	25
<b>CUADRO 3: ESTADÍSTICAS DE REFUGIADOS EN AMÉRICA DEL SUR (1981 Ë 2000)</b>	46
<b>CUADRO 4: REFUGIADOS EN EL ECUADOR (2000 Ë 2003)</b>	126
<b>CUADRO 5: SOLICITUDES PRESENTADAS Y ACEPTADAS DE REFUGIADOS EN EL ECUADOR</b>	128

## ÍNDICE GENERAL

<u>CONTENIDO</u>	<u>PÁGINA</u>
<b>ANEXO INDICE GENERAL</b>	
1. TEMA	1
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
3. TÍTULO DE LA TESIS	4
4. JUSTIFICACIÓN	4
5. MARCO TEÓRICO	5
6. OBJETIVOS	9
7. HIPÓTESIS	10
8. METODOLOGÍA	11
9. RECURSOS	12
10. BIBLIOGRAFÍA	169

## RESUMEN DE LA TESIS

La propuesta de investigación parte de la necesidad de realizar un estudio doctrinario, jurídico y práctico de dos instituciones polémicas, amparados en el reconocimiento que tienen en el derecho internacional, y que son objeto de discusión sobre su definición, considerados para unos, dos caras de la misma moneda y, para otros, dos figuras distintas en lo doctrinario y jurídico; nos referimos al Refugio y al Asilo. Amén de otros objetivos de conocimiento de estas dos figuras del derecho humanitario, como objetivo central nos planteamos avanzar hacia la propuesta de una reforma constitucional que incorpore como garantía constitucional la condición de Refugiado o, su fusión con la figura del Asilo contemplado en el Art. 29 de la Constitución Política del Estado Ecuatoriano.

La investigación comprende en su capítulo primero, el estudio de las bases nociológicas fundamentales de la institución humanitaria del Refugio, su origen histórico, su definición, la protección internacional y los derechos de las personas que son acogidas bajo el estatuto de Refugiado. Abordamos la constitución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados . ACNUR, las principales prerrogativas de mandato, funciones y protección que hace este organismo desde su creación el 3 de diciembre de 1949, junto a una breve exposición estadística de sus más de cincuenta años de protección para los refugiados en el mundo. Amén del conjunto de instrumentos internacionales que lo amparan, examinamos la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado así como la Declaración de Cartagena de 1984 en sus principales lineamientos. Finalmente, se hace un estudio de los principales desplazamientos humanos en los últimos años del siglo XX, con énfasis en la situación de los refugiados en Latinoamérica.

El capítulo segundo está consagrado al estudio doctrinario y jurídico del Asilo, desde su origen y evolución histórica para alcanzar su definición conceptual. Avanzamos en el tratamiento del Asilo, en sus formas, Nacional e Internacional, con especial atención, por ser el de mayor interés, en el segundo, que a su vez, se ha dividido para su estudio en Asilo Diplomático y Asilo Territorial. En cualquiera de sus formas, el asilo tiene fundamentos esenciales, por ello, uno es el fundamento ético y humanitario que persigue y otro es el fundamento jurídico sustentado en el derecho internacional (la costumbre como fuente de derecho, principio de la extraterritorialidad, los instrumentos interamericanos y las convenciones y declaraciones). En último lugar, se concluye con el estudio del delito político como un elemento esencial del derecho de asilo.

Una vez definidos sus fundamentos doctrinarios y los principales instrumentos internacionales, en el capítulo tercero nos enfocamos en el

tratamiento que se da a estas dos figuras en el sistema legal ecuatoriano. Empezamos con un estudio comparado para establecer las semejanzas y diferencias como punto de partida para el análisis evolutivo de cada una de estas figuras en el constitucionalismo ecuatoriano. Análisis que arranca con el estudio del Asilo en las Constituciones del siglo XX y su innovación con la Carta Fundamental de 1967, y continuar con su estudio en la Constitución vigente (Art. 29), en la Ley de Extranjería (Arts 2, 6, 7 y 12) y su Reglamento (Art. 42), en el Código de Procedimiento Penal (Art. 204) y las Convenciones Interamericanas sobre Asilo. Respecto a la Base Jurídica que norma el Refugio, analizamos la Constitución vigente en lo concerniente a los convenios y tratados internacionales (Art. 163), y en relación a estos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 contenidos en el Reglamento de Aplicación: Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992 que contempla todos los aspectos de procedimiento: solicitud y aprobación, exclusión y cesación de la condición de refugiado en el Ecuador.

En capítulo cuarto, comprende dos ámbitos definidos: el estado de situación de los refugiados en el país desde la década de los noventa y la elaboración de una propuesta de reforma constitucional sobre el mismo tema. En el primero, investigamos en las oficinas del ACNUR y del Ministerio de Relaciones Exteriores para construir un cuadro estadístico que de cuenta de la evolución del número de refugiados en el país, con énfasis en los últimos tres años y analizarlos a la luz de los acontecimientos internos y externos que han incrementado paulatinamente el desplazamiento de refugiados, principalmente colombianos hacia el Ecuador con el agudizamiento del conflicto armado en el país vecino. Se recogen testimonios de refugiados y las diversas perspectivas que observan actores involucrados en el tema y analistas nacionales. La propuesta de reforma comprende un marco jurídico preventivo que garantice y proteja el derecho de refugio . ya sea a través de la fusión con el Art. 29 que trata del Asilo o su incorporación con estatus propio en la Constitución, diferenciándola del Asilo, como lo hacen otras Constituciones Latinoamericanas: Venezuela y Nicaragua- y el fortalecimiento de los recursos legales en defensa de los Derechos Humanos. Finalmente el capítulo termina, con la importancia que tiene el conocimiento de estas dos figuras fundamentales del derecho humanitario internacional en la preparación de los miembros de la Policía Nacional, para su perfeccionamiento integral en la formación profesional y en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos en el Ecuador.

El capítulo final, es la síntesis analítica de la investigación realizada, es la concreción de los objetivos e hipótesis formulados en el plan de investigación aprobado a través de las conclusiones a las que arribo y las recomendaciones que se formulan en relación a los temas analizados.



## 1. TEMA GENERAL

LOS REFUGIADOS Y EL ASILO POLÍTICO EN EL ECUADOR, LA IMPORTANCIA DE SU CONOCIMIENTO PARA LA POLICÍA NACIONAL+

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Derecho Internacional, Refugiado, es "una persona que debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o una opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país...".<sup>1</sup>

También son Refugiados las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>2</sup>

De igual forma, en diversas Convenciones Internacionales se encuentra el tema del Asilo en sus dos clases: Territorial y Extraterritorial o Diplomático. Este tema es de gran actualidad e importancia por el interés que despierta en la Comunidad Internacional y los particulares, de allí que es necesario realizar un estudio jurídico de estas Instituciones para identificar los vacíos de los que adolecen.

Se trata de dos temas polémicos, pues su discusión es extensa en la doctrina y en la práctica, ya que de un lado, respecto al Asilo, se

---

1 Art. 1. Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951, Ginebra.

2 Art. 2, Decreto 3301, 6 de mayo de 1992.

considera que la libertad de una persona para realizar acciones en búsqueda de la libertad, es absoluta, mientras que para otros la seguridad del Estado y sus instituciones es el valor máximo a defender y ningún acto reñido contra éste puede ser aceptado, o menos aún amparado con mecanismos como el Asilo en general, en el que la persona que acude a él automáticamente queda amparado y fuera de la jurisdicción del Estado contra el cual atentó.

Es Latinoamérica y particularmente en el Ecuador, donde el Asilo ha encontrado mayor aceptación y donde surge, como institución legal, el Asilo que ha ido tomando forma a través de varias Convenciones Interamericanas que le han dado un perfil cada vez más definido.

Para el caso ecuatoriano, la realidad del conflicto interno colombiano y la ejecución del llamado Plan Colombia, han provocado situaciones de inestabilidad en la población fronteriza de los dos países, provocando cada vez con mayor intensidad problemas de desplazamiento interno . población ecuatoriana de Sucumbíos y Esmeraldas- o de refugio . Putumayo colombiano- hacia el territorio nacional, por razones de persecución política con fundados temores sobre sus vidas, dada las condiciones del conflicto militar entre la guerrilla colombiana, los paramilitares y las fuerzas regulares del Estado vecino.

### 3. TITULO DE LA TESIS

**Í LOS REFUGIADOS Y EL ASILO POLÍTICO EN EL ECUADOR, LA IMPORTANCIA DE SU CONOCIMIENTO PARA LA POLICÍA NACIONALÍ**

### 4. JUSTIFICACIÓN

Los refugiados y otras personas en situación de desplazamiento, son victimas de acontecimientos que escapan a su control, como la persecución, los conflictos armados y las violaciones de derechos humanos; además de reconocérseles como un factor importante que afecta tanto a la seguridad nacional como a la política mundial.

Ni en la Constitución Política reformada de 1998 ni en el cuerpo de normas penales -que sancionan los delitos de persecución que provoquen situaciones de desarraigo o movilización intra o extrafronterizas- se establece el estatuto de refugiado contemplado en documentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ha comprometido su firma y ratificación.

Refugio y Asilo -que la Constitución Ecuatoriana los define en el Art. 29 vigente- han sido temas poco analizados en los estudios jurídicos y políticos del país. La información disponible no tiene amplios espacios de difusión -elitizada en ciertos cuerpos públicos y privados-, ni es un problema gravitante en el ámbito social y económico nacional, pero que si requiere ser conocido tanto en lo concerniente a la normatividad (constitucional, administrativa y penal) vigente como en lo casos mas recientes en materia de asilados, refugiados, desplazados, etc.

Como se conoce, es mediante la figura del asilo que se determina, se regula y estructura el ordenamiento internacional que sobre esta

materia existe, y a través del cual se conducen, interactúan y conviven los miembros de los diferentes Estados. Destacan como valores supremos del hombre la vida y la libertad; una forma de garantizarlos es mediante el derecho de Asilo, como facultad privativa que posee un Estado en uso de su soberanía, brindando protección y seguridad a las personas perseguidas por motivos esencialmente políticos.

Por ello, además del conocimiento y difusión de estas dos figuras humanitarias (asilo y refugio), se requiere establecer estrategias de acción que permitan definir y desarrollar una norma constitucional que incorpore y proteja la definición de refugiado y los bienes protegidos de la estabilidad social en el respeto de las diferencias religiosas, raciales, nacionales, sociales y políticas.

Además, como interés personal, me interesa su estudio para el conocimiento y difusión entre los miembros de la Policía Nacional, mejorando el proceso de formación profesional y fortaleciendo el desarrollo de nuestra respetable institución, en aras de la protección de los derechos humanos en el Ecuador.

## **5. MARCO TEÓRICO**

Como se destaca en una publicación del ACNUR de 1994, en la búsqueda de proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas a su situación, entre otras tendencias se revelaba "un declive del compromiso con el principio de asilo y una creciente disposición a ignorar principios de protección y normas humanitarias de mucho arraigo".<sup>3</sup>

En la actualidad, la política de refugiados se sitúa en el contexto de cambios geopolíticos radicales; del incremento del número de

---

3 ACNUR, "La Situación De Los Refugiados En El Mundo: En Busca De Soluciones", Alianza Editorial, Madrid, 1994. Pág. 16.

desplazados internos; del predominio de las emergencias humanitarias en situaciones de conflicto en las que la población civil es el objetivo principal y en las que trabajadores humanitarios entran en la línea de fuego; del proceso de globalización que brinda oportunidades a los menos desarrollados y se las niega a los otros que conforman la gran mayoría; de la expansión del tráfico de seres humanos; y concomitantemente, tal como se afirma, de la disminución de las oportunidades de Asilo<sup>4</sup>, así como de las críticas abiertas y obstáculos impuestos por el primer mundo para restringir el campo de aplicación del de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>4</sup>, tal como lo reconoce el mismo ACNUR, cuando se concluye que: *La menor disposición de los Estados a proporcionar asilo es un desafío de considerables proporciones para las personas que huyen de su país en busca de seguridad y para las organizaciones que intentan ayudarlas*<sup>5</sup> el Asilo debe defenderse como un instrumento de protección fundamental. El acceso al Asilo sigue siendo un objetivo primordial de la estrategia de protección internacional del ACNUR<sup>5</sup>

En el Ecuador del 2003, esta afirmación resulta un tanto inexacta, ya que no ha existido la difusión necesaria para establecer el estado de situación de los refugiados en el país (cuantos son en la actualidad . aproximadamente cinco mil-, de donde vienen -mayoritariamente colombianos-, en donde están . zonas de frontera y al interior de las principales ciudades), y de las ventajas o desventajas con las que se desenvuelven actualmente (condiciones de trabajo, ubicación, empleo, etc), todos aquellos que se encuentran bajo su estatus en el país, principalmente, en los dos últimos años, con las derivaciones humanitarias, económicas, sociales, políticas y ambientales, que trae la

---

4 Apuntes del Prólogo de Sadako Ogata al Libro: ACNUR, *La Situación De Los Refugiados En El Mundo: Cincuenta Años de Acción Humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000. Pág. X.

5 Idem. Pp. 316 y 317.

implementación del Plan Colombia en la frontera ecuatoriana-colombiana y su población..

Como se ha dicho ya, tanto en la Constitución Política de 1998 (Art. 29) como en el ordenamiento jurídico del país existe una legislación que da cuenta de los derechos y obligaciones a los que se someten todos aquellos que se encuentran en calidad de asilados; lo que no existe, es una legislación preventiva de Refugiados, señalada en términos de áreas específicas como promueve el ACNUR. Esto es: el reconocimiento de la igualdad de todos los seres humanos; la protección de las opciones y prácticas religiosas; la protección de la identidad racial y respeto por la interacción social pacífica de personas de diferente origen racial; la protección de los grupos que reivindiquen una identidad nacional específica; la protección de los grupos sociales, sus especificidades y su interacción; la protección del derecho a diferir en lo político, aunque desde la vigencia constitucional de 1998 se han profundizado en algunos derechos sociales, económicos y culturales, además de los llamados derechos colectivos.

Por todo ello, se requiere, un marco jurídico que contenga un grupo de recursos en cada una de las áreas específicas que indica la definición de refugiado, que permitan al individuo o las comunidades perseguidas por motivo de su religión, raza, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico o ideas políticas, defenderse de la persecución de que son objeto y restablecer su integración pacífica en el área afectada.

De igual forma, se evidencia la necesidad de fortalecer aun más la institución del asilo con normas más eficaces que tiendan a dar seguridad completa a los perseguidos por razones políticas cuando su vida, integridad física y libertad son gravemente amenazadas, para que de esta forma logre constituirse el Derecho de Asilo en un símbolo de

conservación de la especie humana, y salvaguardar el respeto de los derechos humanos.

Incluso, hay quienes consideran que el Asilo y el Refugio no son dos figuras distintas, sino una sola, pero que ha tenido más arraigo en la tradición latinoamericana la condición de Asilado, así lo reconocen internacionalistas como Jorge Salvador Lara o Galo Larenas, que consideran debe fusionarse las dos figuras en una que podría denominarse "Asilo Internacional"<sup>6</sup> y evitar con ello la acción dispersa de algunos Estados que reconocen una u otra, afectando al individuo sujeto de algún tipo de persecución política, religiosa, sexual, racial, etc.

Leonardo Franco, sobre el mismo tema nos dice que hay diversas acepciones sobre estas dos figuras, que pueden ser esquematizadas en: a) "Asilo" como institución exclusivamente latinoamericana y "refugio" como institución universal; b) "Asilo" y "refugio" como sinónimos; c) "Refugio" como traducción simplista al idioma español, de los términos "asilo" y/o "estatuto de los refugiados"; d) "Asilo" como "protección a individuos" y "refugio" como "protección a grupos"; y, e) "Refugio" como "protección mínima", en casos de afluencia en gran escala.<sup>7</sup> Interpretaciones que serán analizadas en el desarrollo de la presente investigación.

Lo cierto es que en el Ecuador y en los países latinoamericanos actualmente se ha profundizado la práctica del Asilo o del Refugio, presentándose un factor adicional de importancia: la implementación del modelo neoliberal que ha profundizado las desigualdades sociales y ha

---

6 LARENAS, Galo; "El Asilo Político y el Refugio", Hacia una Nueva Convención Internacional, ALDHU e ILDIS, Quito, 1993. Pág. 84.

7 Investigación: "El Asilo Y La Protección De Los Refugiados En América Latina " Acerca De La Confusión Terminológica "Asilo-Refugio" Elaborado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, enero 2001. varias páginas.



sumido a la mayor parte de la población a condiciones de pobreza extrema provocando desplazamientos y flujos migratorios que no son contemplados por los instrumentos internacionales sobre el Asilo o el Refugio.

## 6. OBJETIVOS

### 6.1. **Objetivo General:**

Proponer una reforma constitucional que incorpore como garantía constitucional la condición de Refugiado o, su fusión con la figura del Asilo contemplado en el Art. 29 de la Constitución de 1998, que posibilitan la protección y garantía de los bienes protegidos de la estabilidad social en el respeto de la diferencias religiosos, raciales, nacionales, sociales y políticas, conforme la Convención de Ginebra de 1951 y la definición incluida en el decreto 3301 de 1992, amén de las convenciones e instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Estado Ecuatoriano.

### 6.2. **Objetivos Específicos:**

- Estudiar de un modo general el Asilo y el Refugio, desde su origen histórico, sus características hasta explicar la especial condición de cada una, sus aspectos más ventajosos y los medios efectivos para su aplicación.
- Conocer la normativa existente en el Ecuador que permita desarrollar y ejecutar la acción preventiva en materia de refugiados y la situación que los originan.



- Identificar y analizar los vacíos normativos existentes de orden funcional, estructural y de aplicación en relación al Asilo y Refugio.
- Conocer el estado de la situación actual de los Refugiados en el Ecuador, con estadísticas registradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la oficina del ACNUR . Ecuador en los últimos años.
- Fortalecer el conocimiento y formación de los miembros de la Policía Nacional en esta materia, en aras de un mayor desarrollo institucional y de la protección de los Derechos Humanos en el Ecuador.

## 7. HIPÓTESIS

- La inexistencia de una disposición específica sobre Refugiados en la Constitución Política de la República, como de la inexistencia en el cuerpo legal de una acción preventiva que lo garantice y proteja crea un vacío legal que contrasta con los compromisos adquiridos por el Ecuador a través de los documentos internacionales a los que se ha suscrito el Estado desde 1951 (Convención de Ginebra) y ha ratificado en otros instrumentos internacionales.
- Constituye una respuesta eficaz el fusionar la figura del refugio y la del asilo en una sola institución, a fin de que la protección que necesita la persona amenazada en su vida o en su libertad por causas políticas, sea dada en forma completa oportuna y acorde con las circunstancias actuales de los convenios internacionales.
- En la legislación penal ecuatoriana no se estipula sanciones específicas para los delitos de persecución por razones políticas,

religiosas, nacionalistas o raciales por ausencia de tipificación en materia de refugiados o desplazamiento forzoso interno.

## 8. METODOLOGÍA

El estudio será de tipo Explicativo, por el conjunto de factores históricos, jurídicos, políticos y sociales presentes tanto respecto a la figura del Asilo como a la de Refugiados.

Para el efecto se emplearán los métodos propios de las Ciencias Jurídicas, los métodos de interpretación de la Hermenéutica Jurídica y los de la Lógica Formal, para el estudio de conceptos, principios, definiciones de los principales instrumentos jurídicos sobre Asilo y Refugio. Entre otros:

- Inductivo, que va del conocimiento particular al conocimiento general, es decir, que parte de casos particulares para llegar a una conclusión final;
- Deductivo, que va del conocimiento general al conocimiento particular, es decir, que parte de una premisa universal, comprobada para llegar a una conclusión particular derivada;
- Analítico, que se utiliza para descomponer el objeto de conocimiento en sus diferentes partes o elementos que lo componen sin perder la visión que la hace parte del todo.
- Comparado, que permite establecer semejanzas y diferencias entre dos elementos que se comparan.
- Histórico, que se utiliza para hacer un estudio histórico y jurídico del tema a investigarse en el tiempo.

- Exegético, que se utiliza para la interpretación y explicación literal de las normas legales.

En lo que concierne a las técnicas de investigación las he dividido en:

Técnicas de Gabinete: Levantaré una base de información a través del sistema de fichaje con el material anotado en la bibliografía de este plan de investigación, junto a los datos que se vayan recopilando de los principales diarios y revistas de circulación nacional, que sobre el tema se haya escrito en los últimos meses. Para el efecto se utilizarán:

- Fichas Bibliográficas.
- Fichas Mnemotécnicas.
- Fichas Hemerográficas.

Técnicas de Campo: La Entrevista: (de ser necesario) que se aplicará a constitucionalistas, politólogos y otros, para orientar el análisis personal, con el aporte calificado de especialistas, y establecer el nexo entre la teoría con el conocimiento práctico, conforme las necesidades de la investigación.

## 9. RECURSOS

Divididos en Recursos Humanos, Recursos Materiales y Recursos Económicos.

Recursos Humanos: Director de Tesis (Emb.Susana Alvear de Acosta ) e Investigador postulante (Crnl.Pol.EM. Carlos Flores).

Recursos Materiales: Libros nacionales y extranjeros, revistas nacionales, periódicos de circulación nacional,



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

fotocopias, papel bond, computador, fichas mnemotécnicas y fichas bibliográficas

Recursos Económicos: Costos de materiales, de Internet, de impresión y los que demande la investigación.

## INTRODUCCIÓN.

Los refugiados y otras personas en situación de desplazamiento, son víctimas de acontecimientos que escapan a su control, como la persecución, los conflictos armados y las violaciones de derechos humanos; además de reconocérseles como un factor importante que afecta tanto a la seguridad nacional como a la política mundial.

Ni en la Constitución reformada de 1998 ni en el cuerpo de normas penales -que sancionan los delitos de persecución que provoquen situaciones de desarraigo o movilización intra o extrafronterizas- se establece taxativamente el estatuto de refugiado contemplado en documentos internacionales de los que el Estado Ecuatoriano es signatario. Sin embargo, esta figura forma parte de la legislación interna del Estado, a través del Reglamento de Aplicación para Refugiados.

Refugio y Asilo .este último definido en el Art. 29 de la Constitución- han sido temas poco analizados en los estudios jurídicos y políticos del país. La información disponible no tiene amplios espacios de difusión -elitizada en ciertos cuerpos públicos y privados-, ni es un problema gravitante en el ámbito social y económico nacional, pero que si requiere ser conocido tanto en lo concerniente a la normatividad (constitucional, administrativa y penal) vigente como en lo casos mas recientes en materia de asilados, refugiados, desplazados, etc.

Como se conoce, es mediante la figura del asilo que se determina, se regula y estructura el ordenamiento internacional que sobre esta materia existe, y a través del cual se conducen, interactúan y conviven los miembros de los diferentes Estados. Destacan como valores supremos del hombre la vida y la libertad; una forma de garantizarlos es mediante el derecho de asilo, como facultad privativa que posee un Estado en uso de



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

su soberanía, brindando protección y seguridad a las personas perseguidas por motivos esencialmente políticos, especialmente cuando se trata de una calificación en tal sentido por parte del Estado asilante.

Además como planteo en el plan de investigación, pretendo con este estudio ampliar el conocimiento y difusión de estas dos figuras entre los miembros de la Policía Nacional, mejorando el proceso de formación profesional y fortaleciendo el desarrollo de nuestra respetable institución, en aras del respeto y protección de los derechos humanos en el Ecuador.

## CAPITULO I

### Í ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL REFUGIOÍ.

#### 1. DEFINICIÓN DE REFUGIADO.

De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas de 1951, Refugiado es toda persona que: "debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o a una opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país".<sup>8</sup>

Se añade en el Estatuto para los Refugiados, ~~ya~~ las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.<sup>9</sup>

#### 1.1. Noción y Protección Internacional.

En la historia de la humanidad, casi siempre las personas han tenido que abandonar sus hogares y buscar seguridad en otro lugar para huir de la persecución, de los conflictos armados y de la violencia política. Esto ha ocurrido en todas las regiones del mundo. Aunque la mayoría de las religiones incorporan conceptos como asilo, refugio, acogida y hospitalidad para quienes se encuentran en peligro, hasta este siglo no han existido unas normas universales destinadas a su protección, y los esfuerzos encaminados a protegerlas y asistirles eran en esencia localizados y se llevaban a cabo a medida que surgían los casos.

Inclusive después de la Primera Guerra Mundial, cuando se creó la Sociedad de Naciones, no se consideró que la cuestión de los refugiados era un problema internacional que había que abordar en el ámbito

8 ACNUR; "Protegiendo A Los Refugiados: Preguntas Y Respuestas", Sección de Información Pública, s/l, 1996. Pág. 2.

9 Art. 2, Decreto 3301, 6 de mayo de 1992.

internacional. Incluso entonces, el desarrollo de un sistema internacional para responder y tratar los problemas de los refugiados fue lento e intermitente.

La Sociedad de Naciones nombró a varios Comisionados y enviados para que se ocupen de grupos concretos de refugiados, como los rusos, los armenios y los alemanes, pero ninguna de estas medidas evolucionó para convertirse en un compromiso a largo plazo, como sí logró ser posteriormente con su creación el Estatuto para Refugiados. De forma similar, tras la Segunda Guerra Mundial, se crearon varios organismos distintos para afrontar la situación de los refugiados europeos, palestinos y coreanos.

En 1950, la comunidad internacional no había creado aún una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global. El punto de inflexión llegó en 1950-1951, con el establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto para los Refugiados. Ambos proporcionaron, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional de modo permanente y a largo plazo.

Al respecto, bien cabe reflexionar en torno a la percepción general existente desde el máximo organismo, cuando se dice que: Aunque desde 1950 la comunidad internacional viene abordando el problema de los refugiados de una forma más coherente y global, siempre ha habido tensiones entre los diferentes actores que responden al problema del desplazamiento forzado. Esas tensiones son especialmente patentes en la relación del ACNUR con los Estados. Por una parte, los Estados son



colaboradores del ACNUR: crearon el marco jurídico internacional sobre los refugiados que sirve de orientación a la labor del ACNUR, están representados en el Comité Ejecutivo del ACNUR, donan los fondos sin los que el ACNUR no podría actuar, y dan autorización al ACNUR para actuar en su territorio. Por otra parte, a menudo una de las funciones del ACNUR es cuestionar la actuación de los Estados por provocar movimientos de refugiados o por no proporcionar una protección y una asistencia adecuadas a los refugiados y a los solicitantes de asilo+.

Desde mi punto de vista, los refugiados son el síntoma de las enfermedades de una era donde la condición de Refugio es un imperativo ético-humanitario. Por ello se dice que, "son por definición personas que han abandonado sus países. Muchos quienes huyen de la violencia y la persecución no se consideran refugiados por la única razón de no haber cruzado una frontera internacional, algo que en muchos casos no pueden hacer".<sup>10</sup>

Las necesidades y las cifras de desplazados internamente son muy similares a las de los refugiados. Por su parte la Convención Internacional de 1951, en su artículo 1 define el término "refugiado":

Artículo I:

A(2). (Toda persona que) (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual (...) no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".<sup>11</sup>

Conforme los acuerdos y convenios internacionales, en la mayoría de países, y en el Ecuador, las personas pueden acudir a sus propios

10 ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Alianza Editorial, Madrid, 1994. Pág. 1.

11 ACNUR; "La Situación . El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág. 163.

gobiernos para que garanticen y protejan sus derechos humanos básicos y su propia seguridad física.

Según sean las condiciones políticas y sociales de un país determinado, en el caso de los refugiados, si este país demuestra su incapacidad o no desea proteger esos derechos; es la comunidad internacional la que interviene, en este caso el organismo de las Naciones Unidas que garantiza que los refugiados sean protegidos por los países de refugio, y de ayudar a esos gobiernos en las tareas que le sean posibles, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); que no es una organización supranacional y no puede, por lo tanto, sustituir a la protección del Estado.

El papel del ACNUR es asegurarse que los Estados estén al tanto de sus obligaciones y actúen de forma que puedan proteger a los refugiados y a las personas que solicitan tal protección. Los Estados pueden negarse a otorgar refugio pero no obligar a retornar a los refugiados a un territorio donde puedan encontrarse en peligro. Además, no pueden hacer discriminaciones entre grupos de refugiados. Los Estados deberían asegurar que los refugiados se beneficien de derechos económicos y sociales, al menos, al mismo grado de otros residentes extranjeros en el país de refugio. También los Estados, tienen la obligación de cooperar en estos casos con el ACNUR. En el Ecuador así se procede y casi es general este aspecto del refugio.

Para considerar a una persona como refugiado -reconocido o no su estatuto- se requiere siempre un procedimiento legal. Cada país define los procedimientos de aplicación del estatuto, los propósitos para determinar la situación legal de esa persona y/o sus derechos y beneficios, de acuerdo a su propio sistema legal.

El ACNUR presta su experiencia a los países solicitantes como parte del mandato de la organización para promover la legislación sobre refugio, proteger a los refugiados y supervisar la aplicación de la Convención de 1951. Gestiona permanentemente para que los gobiernos adopten procesos más ágiles, flexibles y libres de cualquier impedimento, reconociendo las dificultades que entraña usualmente la certificación de la persecución.

El Comité Ejecutivo del ACNUR marca las directrices que sin ser obligatorias, pueden ser útiles para esta finalidad; para lo cual, el "Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar el Estatuto de Refugiado", está considerado como un instrumento autorizado de la Convención de 1951 por muchos Estados.

Es, de igual forma, potestad del ACNUR determinar el que una persona deba o no tener el estatuto de refugiado en países no firmantes de ningún instrumento internacional de refugiados, siempre y cuando, las autoridades de esa nación hayan decidido delegar al ACNUR tal determinación, o donde la determinación de este organismo es indispensable para extender su protección y asistencia. Más adelante, analizaremos el procedimiento legal utilizado en el Ecuador.

## **1.2. Derechos del Refugiado.**

Los Convenios Internacionales en materia de refugiados, establecen que toda persona considerada como tal, tiene derecho de Refugio en condiciones de seguridad.

Sin embargo, "la protección internacional incluye a más de la seguridad física; la ayuda básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. De esta manera los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la

libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto de su persona.<sup>12</sup>

También se aplican derechos económicos y sociales, de la misma forma que a los ciudadanos del país que los acoge, tales como el derecho a asistencia médica, el derecho a trabajar para los adultos, y el derecho a la escolarización para los niños. En estos casos, es la comunidad internacional la llamada a cubrir las necesidades básicas.

La asistencia puede ser en forma de ayuda financiera, alimentos, equipos, como utensilios de cocina, sanitarios y de vivienda; o en forma de programas para establecer escuelas o clínicas para los refugiados que estén viviendo en un campo o en centros comunales.

Los esfuerzos de la comunidad internacional y de los organismos especializados de las Naciones Unidas, están orientados para asegurar que los refugiados puedan volverse autosuficientes tan rápido como sea posible; esto suele requerir algunas actividades formales para asegurar ingresos o proyectos de formación.

Si bien los Refugiados son sujetos de todos estos derechos, también tienen ciertas obligaciones, en particular, el respeto de las leyes y apego irrestricto a las normas de conducta solicitada por los países que los acogen.

## **2. EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS Ë ACNUR.**

Luego de la experiencia que el mundo vivió durante la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en una necesidad la protección de los civiles

---

12 ACNUR; "Protegiendo A Los Refugiados: Preguntas Y Respuestas", Op. Cit. Pág. 4.

y de aquellas personas que se veían obligadas a huir de sus hogares, bajo diversas consideraciones. Analicemos un poco de su historia.

El fenómeno de los refugiados tiene ya una extensa trayectoria. Desde los más remotos tiempos hay noticias de desplazados por motivos políticos o religiosos. Casi todos los grandes vuelcos de la historia generaron oleadas de perseguidos.

En el siglo veinte, las tensiones en los Balcanes, la primera Guerra Mundial, la Revolución rusa de 1917, el ascenso del fascismo en Europa, la Guerra Civil española, la segunda conflagración mundial, el desmembramiento de la India y Pakistán, la Revolución china, la guerra de Corea, los conflictos en Vietnam, Laos y Camboya, la Revolución cubana, el conflicto armado de Somalia a comienzos de los años noventa, la lucha tribal en Ruanda en 1994, la guerra civil en Bosnia, las convulsiones interiores de Liberia fueron episodios que produjeron enormes cantidades de desplazados que deambularon por el mundo en busca de un asentamiento.

Veamos a continuación, cual es el origen del mandato del ACNUR, y sus principales funciones en esta materia:

### **2.1. Creación, Mandato y Funciones del ACNUR.**

Para afrontar el problema, la Sociedad de las Naciones nombró al ciudadano noruego *Fridtjof Nansen* en 1921 como su alto comisionado para los refugiados. Su misión fue la de organizar la asistencia internacional en beneficio de los refugiados y les otorgó un pasaporte especial -el pasaporte *Nansen*- como documento de identidad y de viaje.

En 1938 se fundó en Evian, Francia, una Comisión Intergubernamental para Refugiados destinada a prestar ayuda a quienes habían escapado de la persecución nazi en Alemania. Poco después, al comienzo de la segunda Guerra Mundial, el ámbito de la Comisión se amplió para abarcar a todos los refugiados europeos que habían sido forzados a dejar sus países de residencia.

La cuestión de la protección de refugiados ha sido un tema al que las Naciones Unidas han dado mucha importancia. El 15 de diciembre de 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas aceptó la Carta Orgánica de la Organización Internacional de Refugiados, cuya antecesora fue la Administración de Socorro y Rehabilitación creada en 1943.

El 3 de diciembre de 1949 la Asamblea General creó la institución del Alto Comisionado para los Refugiados mediante la resolución 319 (IV), que empezó a trabajar el 1 de enero de 1951. Su misión es la de ofrecer protección jurídica y asistencia material a los desplazados por causas políticas en el mundo.

Después la Asamblea adoptó dos instrumentos trascendentales: la Convención relativa al estatuto sobre refugiados, aprobada el 28 de julio de 1951, y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 31 de enero de 1967. En los últimos años los conflictos armados en muchos lugares del planeta han desplazado a millones de personas de su lugar de origen y las han forzado a deambular por el mundo.

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas se ha visto rebasada por las demandas de una masa tan grande de refugiados. Esto no había ocurrido desde el fin de la segunda Guerra Mundial. En este

momento hay más de 27 millones de refugiados en el mundo y una cifra igual de desplazados al interior de sus propios países.

La organización humanitaria mundial, cuyo presupuesto se alimenta con las aportaciones voluntarias de los Estados, no tiene la menor posibilidad real de atender a un volumen tan grande de refugiados. Su presupuesto es absolutamente insuficiente. Sus recursos humanos también.

Los conflictos armados han producido oleadas gigantescas de perseguidos. Centenares de miles de afganos, angoleños, kurdos, bosnios, sudaneses, somalíes, ruandeses, burundeses, chechenos, pobladores de Azerbaijón y de tantos otros países se han visto forzados a emigrar masivamente.

Según datos de las Naciones Unidas entre 1970 y 1994 el número de refugiados en todo el mundo creció de tres a 27 millones, y de ahí al 2003 se calculan en 20 millones aproximadamente. En los cuadros siguientes se puede observar el número de refugiados a cargo del ACNUR en el mundo:

**CUADRO Nº 1**  
**NÚMERO DE PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR POR REGIONES**

<b>Región</b>	<b>Total al 1° de enero de 2002*</b>	<b>Total al 1° de enero de 2003</b>
Asia	8.820.700	9.378.900
África	4.152.300	4.593.200
Europa	4.855.400	4.403.900
América del Norte	1.086.800	1.061.200
América Latina y el Caribe	765.400	1.050.300
Oceanía	81.300	69.200



TOTAL	19.761.900	20.556.700
-------	------------	------------

\* Cifras revisadas al final del año

## CUADRO Nº 2

### NÚMERO ESTIMADO DE REFUGIADOS Y PERSONAS BAJO EL AMPARO DEL ACNUR EN EL MUNDO\* (cifras al 31 de diciembre de cada año)

Año	Refugiados	Población total bajo el amparo del ACNUR
1980	8.439.000	*
1981	9.696.000	*
1982	10.300.000	*
1983	10.602.000	*
1984	10.710.000	*
1985	11.844.000	*
1986	12.614.000	*
1987	13.103.000	*
1988	14.319.000	*
1989	14.706.000	*
1990	17.370.000	*
1991	16.829.000	*
1992	17.798.500	*
1993	16.280.100	*
1994	15.703.100	*
1995	14.860.600	*
1996	13.317.400	*
1997	11.966.200	19.741.000
1998	11.429.700	19.827.700
1999	11.625.700	20.503.200
2000	12.062.500	21.800.300
2001	12.029.900	19.761.000
2002	10.389.600	20.556.700

\* Cifras revisadas al final del año

En conjunto, los principales países de acogida de refugiados son: Irán (estimación del ACNUR: 1,3 millones), Pakistán (estimación



del ACNUR: 1,2 millones), Alemania (980.000), Tanzania (690.000), Estados Unidos (estimación del ACNUR: 485.000), Serbia-Montenegro (350.000), República Democrática del Congo (330.000), Sudán (330.000), China (300.000) y Armenia (250.000).<sup>13</sup>

Como hemos dicho, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue creada por la Asamblea General de la ONU. Desde el 1 de enero de 1951, el ACNUR se ha encargado de proteger a los refugiados y de promover soluciones duraderas a sus problemas. Esta dependencia de las Naciones Unidas, fue creada inicialmente de modo temporal -en un principio por tres años-, pero muy pronto se hizo evidente que los problemas de los refugiados requerirían una atención continuada.

En consecuencia, la Asamblea ha renovado el mandato del ACNUR por períodos sucesivos de cinco años.

La Asamblea General de la ONU, por encargo del Secretario General, elige al Alto Comisionado para los Refugiados. Este actúa bajo la autoridad de la Asamblea General y rinde cuentas al Comité Ejecutivo del ACNUR, organismo que se compone en la actualidad por 47 países que supervisa los presupuestos de ayuda del organismo y aconseja en materia de protección a los refugiados.

El Comité Ejecutivo del ACNUR se compone de gobiernos que tienen especial interés en todo lo relacionado con los refugiados. Muchos de ellos son importantes países de refugio o grandes contribuyentes a los programas del ACNUR.

---

13 Datos tomados de la página web del ACNUR: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). Del artículo: %Los Refugiados en Cifras, 2003.

El estatuto bajo el cual se crea el ACNUR, establece que la labor de organización es humanitaria y totalmente apolítica. Allí se responsabiliza al ACNUR de dos funciones principales y estrechamente relacionadas: proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas a sus problemas.

Según su Estatuto, el ACNUR tiene competencia para ayudar a: "toda persona que por el fundado temor de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política, este fuera del país de su nacionalidad, y debido a ese temor o por razones ajenas a su conveniencia personal, no puede o no desea valerse de la protección de ese país; o quien, sin tener una nacionalidad y al estar fuera del país que constituye su última residencia habitual, debido a ese temor o por razones ajenas a su conveniencia personal, no puede o no desea regresar a él".<sup>14</sup>

Aunque esta definición sigue siendo el núcleo del mandato del ACNUR, poco a poco se han introducido otros criterios para adaptarla al carácter cambiante de los flujos de refugiados en las últimas décadas.

En la actualidad otorga protección y ayuda a grupos que huyen de una mezcla de persecución, conflictos y violaciones generalizadas de los derechos humanos. En estos casos se analiza la situación generalizada del país y no la situación individual.

En un principio, el mandato del ACNUR se limitaba a las personas que estaban fuera de su país de origen. Si embargo, como parte de su deber de garantizar el mantenimiento de los programas de repatriación voluntaria, ayuda y protege a los repatriados en sus países de origen.

Cuando inició sus labores el ACNUR, se consideraba que los aspectos materiales del socorro a los refugiados eran responsabilidad del Gobierno que les había otorgado Asilo; esto cambió debido a los grandes flujos de refugiados que se han producido en los países menos

---

14 Ídem. pPág. 169, 170.

desarrollados, de manera que la organización asumió la función adicional de coordinar la asistencia material a los refugiados, repatriados y, en determinados casos, a los desplazados. Aunque no se menciona en el Estatuto de la organización, ésta se ha convertido en una de las principales funciones, junto a la protección y la búsqueda de soluciones.

## **2.2. La Protección de los Refugiados.**

La protección de los refugiados es la esencia y la razón de ser del ACNUR, que orienta sus esfuerzos por encontrar soluciones duraderas a las tribulaciones de los refugiados, y constituye el marco en el que realiza sus actividades de socorro.

Al realizar su función trata de garantizar que a los refugiados se les conceda la permanencia legal en un determinado territorio y una protección que tenga en cuenta su especial situación y necesidades. En lo que respecta a la protección legal, se busca la aplicación del "*non-refoulement*", por el que se prohíbe la expulsión o el retorno obligado de los refugiados a un país donde se los exponga a ser perseguidos o sufrir amenazas contra su vida, libertad o seguridad.

Para lo cual se intenta alcanzar los siguientes objetivos:

- 1.- Alentar a los gobiernos para que suscriban las convenciones y acuerdos internacionales y regionales relativos a los refugiados, repatriados y desplazados, para garantizar que las normas establecidas se apliquen efectivamente.
- 2.- Promover la concesión de asilo a los refugiados, es decir, asegurarse que son admitidos en condiciones de seguridad y que

están protegidos contra la repatriación forzosa a su país donde tengan razones para temer persecución u otros daños graves.

- 3.- Garantizar la imparcialidad en el examen de las solicitudes de refugio y que, mientras se realiza éste, los peticionarios estén protegidos contra el retorno forzoso a su país donde su libertad o sus vidas pueden correr peligro.
- 4.- Garantizar que los refugiados tengan un trato conforme a las normas internacionales reconocidas y una protección legal adecuada, incluidos, en lo posible, los mismos derechos económicos y sociales de los nacionales del país que les conceda refugio.
- 5.- Ayudar a los refugiados a que dejen de serlo, ya sea mediante la repatriación voluntaria a sus países de origen, en estrecha colaboración con el Gobierno correspondiente, y supervisar las amnistías, garantías o compromisos por los que han regresado a sus hogares.
- 6.- Procurar seguridad física de los refugiados, solicitantes de Asilo y repatriados, sobre todo para que estén a salvo de ataques militares u otros actos de violencia.
- 7.- Promover el reagrupamiento familiar de los refugiados.

En definitiva el mandato central del ACNUR que es la protección de los Refugiados y la búsqueda de soluciones a sus problemas siguen siendo los objetivos centrales de la organización.

Pero el entorno en el que trabaja el ACNUR y los tipos de actividad que realiza sí han cambiado de forma significativa desde su fundación, hace más de 50 años: en primer lugar, la escala de las operaciones del ACNUR ha aumentado considerablemente; segundo, también ha aumentado la gama de actividades que lleva a cabo; tercero, el ámbito de los beneficiarios del ACNUR ha crecido incesantemente; cuarto, el número de actores internacionales que intervienen en programas dirigidos a proteger y asistir a los refugiados y a otras personas desplazadas ha aumentado considerablemente; y, quinto, la organización interviene cada vez más en situaciones imprevisibles e inestables, así como en situaciones donde se está desarrollando un conflicto armado.

Del último informe del ACNUR, luego de cincuenta años de labor incesante, extraemos los siguientes datos de estos cambios significativos en su labor:

Al principio, la organización se dedicó a buscar soluciones para los cerca de 400.000 refugiados que seguían sin hogar tras la Segunda Guerra Mundial. En 1996, daba asistencia a alrededor de 26 millones de personas. El presupuesto y el personal de la organización también han aumentado enormemente. En 1951, el ACNUR tenía un presupuesto de 300.000 dólares de EE.UU. y 33 trabajadores; en 1999, el presupuesto había superado los 1.000 millones de dólares y la organización tenía más de 5.000 empleados. El ACNUR también amplía constantemente el ámbito geográfico de sus actividades. Inicialmente, actuaba sólo en Europa; en 1999, tenía oficinas en 120 países de todo el mundo.

En sus comienzos, el ACNUR se dedicó sobre todo a facilitar el reasentamiento de refugiados. Cuando la organización empezó a intervenir en otras partes del mundo, tuvo que realizar una gran diversidad de actividades, como la entrega de ayuda material en forma de alimentos

y alojamiento, así como la provisión de asistencia sanitaria, educación y otros servicios sociales. En un intento de no tratar a las poblaciones de refugiados como a una masa sin rostro, el ACNUR también ha desarrollado programas especiales para ayudar a grupos específicos de personas, como las mujeres y los niños, los adolescentes, los ancianos, los que padecen secuelas de traumas y los discapacitados físicos.

A lo largo de su historia, el ACNUR ha funcionado sobre todo como una organización para la protección de los refugiados. Pero éstos no son los únicos que se han beneficiado de las actividades de la organización. Con los años, el ACNUR ha desarrollado programas para ayudar a otras categorías de personas, como los desplazados dentro de sus propios países, los retornados (refugiados o desplazados internos que han regresado a su lugar de origen), los solicitantes de asilo (cuyo estatuto formal no se ha determinado aún), los apátridas, las poblaciones afectadas por la guerra y otros.

La ampliación del papel del ACNUR para abarcar categorías de personas distintas de los refugiados es congruente con el Estatuto de la organización. Su artículo 1 establece que una de las funciones del ACNUR es «buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados», y el artículo 9 dispone que la organización «emprenderá cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General». Desde entonces, una serie de resoluciones de la Asamblea General han servido de base jurídica para muchas de las actividades que ha realizado el ACNUR destinadas a poblaciones distintas a las de refugiados.

A principios de la década de 1950, eran muy pocos los colaboradores del ACNUR. A medida que las crisis humanitarias se han vuelto más complejas, el ACNUR ha incrementado el número y los tipos

de organizaciones con las que trabaja. Entre las agencias de las Naciones Unidas con las que ACNUR trabaja se encuentran el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que supe de alimentos y comodidades básicas a los refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Otras organizaciones incluyen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja (FICR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y más de 500 organizaciones no gubernamentales. Entre los socios menos ortodoxos, y a veces más controversiales, se encuentran los cuerpos de paz de las Naciones Unidas en la Antigua Yugoslavia, Kosovo y Timor, fuerzas armadas que brindaron apoyo logístico en Ruanda y Kosovo, y organismos financieros tales como el Banco Mundial con el cual ACNUR ha firmado un acuerdo de Cooperación.

En 1999, entre los organismos colaboradores en la ejecución de sus actividades había más de 500 organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, el Secretario General de la ONU pide al ACNUR cada vez con mayor frecuencia que actúe como organismo humanitario principal en situaciones de emergencia.

Así, el ACNUR trabaja hombro con hombro con otros organismos de la ONU, con las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU y otras fuerzas militares multinacionales, así como con organizaciones regionales, organizaciones de derechos humanos y otros actores internacionales y locales. Inicialmente, el ACNUR sólo trabajaba en



países de asilo donde no había riesgos y que no estaban afectados por el conflicto armado. En la actualidad, el personal del ACNUR está presente en medio de la guerra, algo que lo expone a nuevos peligros y que ha planteado a la organización toda una serie de nuevos retos.<sup>15</sup>

### **3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIO.**

Como instrumentos internacionales en materia de refugiados, tenemos los siguientes:

- El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
- La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados;
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948;
- Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos;
- Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos;
- La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes;
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- 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;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José, de Costa Rica;
- La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

---

15 Resumen de: ACNUR: *La Situación De Los Refugiados En El Mundo: Cincuenta Años De Acción Humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000. varias Págs.



- Y, la Convención para la determinación del Estado responsable de examinar las demandas de Asilo presentadas en uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

### **3.1. Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.**

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1950 como Anexo de la Resolución 428 (V) de la Asamblea General, definiendo su labor principal en sus dos 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.<sup>16</sup>

---

16 ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág.162.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, fue aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 267 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Los artículos que se refieren al problema de los refugiados son los siguientes:

"Art. 9.- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Art. 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.

Art. 14.- 1) En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar Asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Art. 15.- 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2) Nadie será privado arbitrariamente de su nacionalidad, ni se le negará el derecho a cambiar su nacionalidad".<sup>17</sup>

En lo referente a los pactos internacionales de derechos humanos, existe el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que fueron expuestos para su firma en diciembre de 1966. Ambos pactos entraron en vigor a principios de 1976.

Las Naciones Unidas han establecido las normas internacionales de derechos humanos por medio de unos 70 pactos, convenciones y tratados. Los dos pactos internacionales (el de derechos económicos,

---

17 ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág.163.

sociales y culturales, y el de derechos civiles y políticos) se encuentran entre los tratados de la ONU que imponen obligaciones legalmente vinculantes a los Estados Partes respecto de los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

### **3.2. Convención de 1951 (Ginebra) y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiado.**

La Convención fue adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, que se celebró en Ginebra del 2 al 25 de julio de 1951 y que entró en vigor el 22 de abril de 1954.

La Convención establece las obligaciones y los derechos de los refugiados, así como las obligaciones de los Estados respecto a los refugiados. También fija normas internacionales para el trato de los refugiados. 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.

Dos de sus disposiciones más importantes son las contenidas en los artículos 1 y 33. El primero donde se define el estatus de refugiado, ya citado, mientras que el segundo, establece la prohibición que garantice a todo refugiado a no ser expulsado o repatriado donde su vida corra peligro.

Artículo 33. -Prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los

territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Cabe recordar que la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951 se limitaba a las personas que se habían convertido en refugiados como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951+. Sin embargo, esta limitación temporal quedó eliminada en virtud del artículo I (num. 2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Los Estados que se convierten en partes de la Convención de 1951 tenían también la posibilidad de formular una declaración que limitaba las obligaciones que asumían en virtud de la Convención hacia los refugiados que se habían convertido en tales debido a acontecimientos ocurridos en Europa.

La Convención sobre los Refugiados de 1951 - junto con su Protocolo de 1967- sigue siendo el instrumento más importante del Derecho Internacional sobre refugiados, y el único que tiene carácter universal. El Protocolo sobre el estatuto de los refugiados fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1967. Al 31 de diciembre de 1999, 131 Estados habían adherido a la Convención de 1951 y a su Protocolo de 1967, y 138 Estados habían ratificado uno de los dos instrumentos o ambos. Para el año 2003, 145 son los Estados parte de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967.<sup>18</sup>

Estos dos instrumentos internacionales se han adoptado en el marco de las Naciones Unidas. La Convención y el Protocolo son los

---

18 Los Refugiados en Cifras, 2003+. En: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

principales instrumentos internacionales por los que se regula la conducta de los Estados en todo lo relacionado con el trato a los refugiados. Si bien la Convención no crea un derecho de Asilo, la misma es importante para la protección legal de los refugiados y la definición de su estatuto. En ella se intenta establecer, con carácter general un código internacional de derechos para los refugiados.

"Contiene principios para la promoción y salvaguarda de los derechos de éstos en las esferas del empleo, la educación, la residencia, la libertad de circulación, el acceso a los tribunales de justicia, la naturalización y, sobre todo, la seguridad de que no se les devolverá al país en el que corran riesgo de persecución".<sup>19</sup>

La importancia del Protocolo de 1967 radica en que amplía el ámbito de aplicación de la Convención de 1951, al asumir la fecha límite del 1 de enero de 1951 recogida en la definición del término de refugiado en el Artículo 1, por lo que la Convención puede aplicarse desde entonces a quienes se han convertido en refugiados después de esa fecha.

En el Protocolo de 1967 se estipula también que los Estados Partes del mismo aplicarán sus disposiciones sin ninguna limitación geográfica. Ahora bien, si al acceder a la Convención de 1951 los Estados hubiesen optado por limitar su aplicación a los hechos que acontecieron en Europa, dicha limitación se aplica también al Protocolo de 1967.

La Prohibición sobre la expulsión y devolución ("*refoulement*"), determina la Convención en su artículo 33, donde se establece que "ningún Estado Contratante podrá por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de raza, religión nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas".<sup>20</sup>

A estos instrumentos se puede agregar la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue aprobada y proclamada por la Asamblea

---

19 Ídem.

20 ACNUR: "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág.163

General de la ONU en diciembre de 1948, principalmente en sus Arts. 9, 13, 14 y 15 antes citados, y tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos entre otros.

### **3.3. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984.**

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados fue adoptada en el "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado del 19 al 22 de noviembre de 1984 en Cartagena de Indias (Colombia).

En 1984, se reunieron expertos y representantes de diez gobiernos latinoamericanos en Cartagena, para buscar soluciones ante los agudos problemas de refugiados que se registraban en la región. En el marco del Coloquio se adoptó la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

La Declaración trata, entre otras cosas, de promover la adopción de leyes y reglamentos nacionales que faciliten la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. En ella se resalta que la repatriación de los refugiados debe ser voluntaria y se establecen diversos principios relativos a su protección, asistencia y reintegración.

La Declaración de Cartagena amplía la definición de "refugiado" que se recoge en la Convención de 1951. Si bien no tiene carácter vinculante, la Declaración ha sido aceptada por los Estados latinoamericanos, que la aplican hasta el punto de haber entrado en la esfera de la legislación internacional.

En vista de su experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la Organización de la Unión Africana (Art. 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De este modo, la definición o concepto de refugiado, recomendable para su utilización en la región, es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951, y el Protocolo de 1967, considera también como "refugiados a personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas, por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".<sup>21</sup>

#### **4. LA DINÁMICA DE LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS EN LOS 90.**

Los acontecimientos contradictorios económicos, políticos, raciales, religiosos, etc., bajo los cuales se han presentado el problema de los desplazados y de los refugiados, han obligado al ACNUR y a quienes colaboran con esta organización a reiterar en la evaluación de los enfoques establecidos del problema de la emigración voluntaria; lo cual ha llevado a establecer nuevas estrategias que, en contraste con los enfoques anteriores, están diseñadas para tratar tanto las causas como las consecuencias del desplazamiento forzoso.

Esto trae como resultado, que la atención internacional traslade su accionar de las dificultades a las que se enfrentan los refugiados en los países de refugio, a las circunstancias que les han obligado a dejar su

---

21 ACNUR: "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. El Desafío De La Protección", Op. Cit. Pág. 166.



patria. Al mismo tiempo obligó a realizar esfuerzos mayores para garantizar que los refugiados puedan regresar a sus hogares y reintegrarse en su propia sociedad, permitiéndoles encontrar de ese modo una solución duradera a su situación.

Cuando estamos en los primeros años del nuevo milenio, el hecho de que el ACNUR siga siendo necesario en el mundo debería servir para recordarnos el permanente fracaso de la comunidad internacional en lo relativo a prevenir los prejuicios, la persecución, la pobreza y otras causas fundamentales de conflictos y desplazamientos. Cuando más de un millón de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares en Kosovo, Timor Oriental y Chechenia en el último año del siglo XX, y de Afganistán, Irak entre otros en los primeros años de este siglo, es evidente que el problema del desplazamiento forzado no ha desaparecido, y que sigue siendo una preocupación importante de la comunidad internacional en el siglo XXI.

Del mismo modo que ha aumentado el número de personas que son objeto de preocupación para el ACNUR, también se ha acentuado la complejidad del problema del desplazamiento forzado. Hoy, la política de refugiados se sitúa en el contexto de cambios geopolíticos radicales; del enorme incremento del número de desplazados internos; del predominio de las emergencias humanitarias en situaciones de conflicto en las que la población civil es el objetivo principal y en las que los trabajadores humanitarios entran a menudo en la línea de fuego; del proceso de globalización que brinda oportunidades a unos pero al mismo tiempo se las niega a otros; de la expansión del tráfico de seres humanos; de la disminución de las oportunidades de asilo; y de las críticas abiertas a la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que constituye el centro del trabajo del ACNUR.



#### **4.1. Imperativos Humanitarios y Estratégicos.**

Las nuevas situaciones -conflictos étnicos, religiosos, etc.- han obligado a incrementar la búsqueda de soluciones a la crisis del desplazamiento humano. Por un lado está la necesidad humanitaria, que proviene del sufrimiento experimentado por los refugiados del mundo, y por otro, la necesidad estratégica, derivada de los problemas de seguridad que surgen como resultado de los movimientos masivos de población y de las fuerzas que los provocan.

Los refugiados ejercen un especial influjo sobre la conciencia humanitaria. Son, por definición, personas que necesitan protección. Cuando individuos, familias y comunidades deciden dejar su país, no tienen otra opción.

Para algunos, convertirse en refugiados es el último acto de un largo período de incertidumbre, una decisión muy difícil que se toma sólo cuando todas las demás estrategias han fracasado. En otros casos, es una reacción instintiva a circunstancias inmediatas que ponen en peligro la vida.

Para el creciente número de personas sujetas a limpieza étnica y otras formas de expulsión organizada, el elemento de compulsión es usualmente incluso más directo y humillante. Obligados por las armas a dejar su propia ciudad o pueblo, a muchas de las personas desplazadas por este proceso en la antigua Yugoslavia, por citar un ejemplo, también se les ha exigido que firmen la cesión de sus hogares a las mismas personas que les están persiguiendo.

En varios conflictos de la antigua Unión Soviética, existen pruebas que sugieren que la confiscación de propiedades es una de las principales

motivaciones en la deliberada creación de desplazamientos masivos de población.

El convertirse en refugiado, se sostiene, "es experimentar un profunda sensación de pérdida. Cuando la gente se exilia, frecuentemente se ve obligada a abandonar casi todos los bienes que se han acumulado en la patria, por muy exiguos que pudieran ser. El convertirse en refugiado normalmente conlleva un descenso en la posición social y económica; incluso en aquellos países con políticas de Asilo generosas, los refugiados se ven obligados, de forma casi inevitable a instalarse en la tierra menos productiva y a aceptar los trabajos menos deseables, pero pagados".<sup>22</sup>

La pérdida experimentada por un refugiado también tiene importantes dimensiones sociales, psicológicas y legales. Cuando las personas tienen que exiliarse, se separan de sus lugares de trabajo, de su entorno familiar, amigos, y círculos sociales establecidos.

Al no saber cuándo podrán regresar a sus hogares, o qué encontrarán cuando estén allí, muchos refugiados viven en un perpetuo estado de incertidumbre. Y mientras algunos refugiados son capaces de acomodarse e integrarse en otra sociedad, muchos comprueban que están obligados a vivir como residentes de segunda clase en su país de refugio, privados de derechos, libertades y ventajas que disfrutaban los ciudadanos normales de ese Estado.

La experiencia del refugio afecta sobre todo a los miembros más vulnerables de una población: personas discapacitadas, niños ancianos, viudas y otras mujeres refugiadas que están intentando criar a sus hijos sin el apoyo de un compañero.

En muchas situaciones de refugio, los hombres sanos son los últimos en dejar su país de origen y los primeros en regresar cuando la

---

22 ACNUR: "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. En Busca De Soluciones", Op. Cit. Pág. 26.

repatriación se hace posible. Ellos pueden permanecer en su patria para luchar, o trasladarse a un emplazamiento donde tengan trabajo, dejando a sus familiares en campos de refugiados.

La vida en familia y en comunidad resulta a menudo gravemente deteriorada en las poblaciones desplazadas. Con frecuencia, lo padres y sus hijos se separan en la confusión que rodea a un movimiento de refugiados. Una vez que han llegado a un país de refugio, hombres, mujeres y niños deben asumir nuevas (y poco gratas) funciones y responsabilidades.

Refugiados de diferentes pueblos, clanes y grupos étnicos pueden encontrarse apiñados, todos juntos, en un gran campo de asentamiento sin comida, agua ni asistencia sanitaria suficientes para mantener a toda la población. En tales circunstancias, el potencial de violencia doméstica y conflicto social es inevitablemente alto.

En algunas situaciones, los gobiernos han sido reacios a admitir que existe un problema de desplazamiento interno, y por consiguiente han tardado en pedir ayuda a la comunidad internacional. En otras partes, las autoridades nacionales o locales han usado medidas de fuerza para devolver o transferir a la gente desplazada a otros emplazamientos.

Las mismas condiciones que provocan el desplazamiento interno - conflicto armado, desmoronamiento de la autoridad gubernamental y graves dificultades económicas- también pueden actuar como una fuerte falta de incentivos para los países potencialmente donantes. Así, incluso en situaciones en que los movimientos masivos de población amenazan con ser una fuerza políticamente desestabilizadora, como en el caso del Caucazo y Asia Central, no siempre ha habido el suficiente interés

internacional por financiar programas destinados a encontrar soluciones para los desplazados internamente.

#### **4.2. La Situación Latinoamericana: Estadísticas de Refugiados y Desplazamientos Internos.**

Reunir información estadística precisa sobre refugiados y solicitantes de asilo es una de las cuestiones más problemáticas que afrontan los organismos internacionales, ya que se requiere constantemente estadísticas exactas de refugiados con el objeto de planificar, presupuestar y recabar fondos. Las cifras del ACNUR difieren muchas veces de las que aportan periodistas, organismos de voluntarios, gobiernos de acogida y Estados donantes.

Según datos del ACNUR, a principios de 2003, el número de personas bajo su amparo era de 20,6 millones, frente a los 19,8 millones del año 2002. Los mayores flujos se dieron en países africanos como Liberia, Costa de Marfil, Somalia, entre otros. A ellos se suman Colombia y Afganistán, que registraron un incremento de sus poblaciones de desplazados internos.

Asia acogió a cerca de 9,4 millones de personas . aproximadamente la mitad del número total de personas bajo el amparo del ACNUR . , seguida de África con 4,6 millones, Europa con 4,4, Norteamérica y Latinoamérica con un millón cada una, y Oceanía con 69.200.<sup>23</sup>

En el caso de América Latina este ha fluctuado en su número de refugiados de acuerdo a las épocas de mayor o menor confrontación

---

23 Datos tomados de la página web del ACNUR: [www.acnur.org](http://www.acnur.org). Del artículo: %Los Refugiados en Cifras, 2003.

política, lo que se demuestra en el siguiente cuadro que transcribimos.

En este, se indican los datos globales de toda la región entre los años 1981 y 2000:

**CUADRO Nº 3:**

**ESTADÍSTICAS DE REFUGIADOS EN AMÉRICA DEL SUR<sup>24</sup>**  
**Período: 1981 Æ 2000.**

<b>AÑO</b>	<b>REFUGIADOS (miles)</b>
1981	300.000
1985	400.000
1987	300.000
1990	1.200.000
1992	1.200.000
1995	200.000
1996	200.000
1997	100.000
1998	100.000
1999	100.000
2000	90.000

Del análisis de los datos, se destaca el significativo incremento de refugiados entre el período 1981-1987 con un promedio de 350.000, a 1.100.000 entre 1988 y 1992, explicado en parte por el agudizamiento de los conflictos internos en Centroamérica (Guatemala, El Salvador y México).

A 1995, hay un vertiginoso descenso en el número global de personas refugiadas (200.000), por la resolución negociada y pacífica en

24 Folleto "Ayudando A Los Refugiados", El ACNUR En Breve. 50 Aniversario. Pág. 8

algunos casos de los conflictos armados en los países centroamericanos, principalmente; y más aún, en el trienio 1997 . 2000, con cien mil como datos globales para América del Sur.

Pese a ello, debe reiterarse que es casi seguro que seguirán habiendo graves problemas en materia de estadísticas en aquellas situaciones de emergencia que son grandes, complejas y muy cambiantes, sobre todo si los suministros de ayuda son escasos y la presencia de refugiados es objeto de controversias políticas. La lucha a vida o muerte por los alimentos y el poder casi nunca es compatible con una información estadística exacta.

## **5. LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS REFUGIADOS.**

La cuestión de los derechos humanos ha ocupado una posición prominente en la agenda internacional desde que la Asamblea General de la ONU estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

Hoy es imposible hablar de asuntos internacionales sin hacer referencia a los derechos humanos, así como es imposible hablar de economía sin la oferta y la demanda. El respeto por los derechos humanos se ve actualmente, con toda razón, como uno de los principales componentes de la paz, la seguridad y el desarrollo.

Las violaciones de los derechos humanos de hoy son los movimientos de refugiados de mañana. Aunque la mayoría de los principales desplazamientos de población de la última década del siglo veinte y del actual ha tenido lugar en el contexto de conflictos armados, las causas inmediatas de huida se encuentran casi invariablemente en violaciones de derechos humanos, que se han producido o que se prevén.

Cuando los refugiados abandonan su hogar, su comunidad y su país, lo hacen porque tienen miedo de que los asesinen, torturen, violen, encarcelen, esclavicen roben o priven de alimentos.

Inducidos por la violencia generalizada y los movimientos de refugiados que han tenido lugar en los años recientes la ONU, los gobiernos y otras instituciones se han visto obligados a evaluar los métodos que se han usado tradicionalmente para defender y promover los derechos humanos.

Aunque la cuestión de las libertades políticas individuales continúa siendo una fuente de controversia entre los gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas y culturales, ahora existe un amplio consenso acerca de la necesidad de hallar mejores maneras de proteger a las personas que han tenido que desplazarse o han sufrido la amenaza de la violencia.

### **5.1. Protección, Integración y Recreación.**

Se reconoce en la actualidad que la repatriación voluntaria y la reintegración representan la solución más apropiada para una gran proporción de los refugiados del mundo. Es la solución que prefieren la mayoría de las poblaciones exiliadas.

Como ya se ha sugerido muchos refugiados vuelven a su patria tan pronto como pueden, aunque las condiciones no sean completamente seguras.

También es la solución preferida de los Estados receptores, a muchos de los cuales les gustaría evitar la presencia indefinida de refugiados en su territorio, y de los estados donantes, que estarían

satisfechos, si los recursos que destinan a los programas de ayuda a los refugiados de largo plazo se pudieran usar de una forma más productiva.

Los pasados esfuerzos por proteger los derechos humanos de los refugiados han obstaculizado en algunos aspectos el objetivo de la repatriación y la reintegración.

Durante muchos años, cuando gran parte de los buscadores de refugio del mundo huían de países comunistas, se asumía (con cierta justificación) que no querrían o que no podrían volver a casa.

Por esta razón, y para desacreditar al bloque socialista, los estados occidentales hicieron importantes medidas sustanciales para asegurar que los refugiados podrían instalarse en su país de refugio o bien trasladarse a otro país e integrarse allí con la población.

Este énfasis en el asentamiento fuera del país de origen fue institucionalizado en la Convención sobre Refugiados de la ONU de 1951, que lo expuso de forma considerable en las diversas prestaciones económicas, sociales y civiles a las que tienen derecho las poblaciones exiliadas.

En toda una gama de áreas -alojamiento, educación, seguridad social y empleo, por ejemplo- la Convención estipula que se debe tratar a los refugiados de un modo "no menos favorable" que otros extranjeros.

Lo que se persiguió, es que tratando a los refugiados de este modo, se integrarían en sus nuevos países, y evitarían la clase de marginación social que podría producirse si sólo se les diera una posición de segunda clase.



## 5.2. Nuevo enfoque de los Derechos Humanos en Materia de Refugiados.

La tendencia de los refugiados a permanecer indefinidamente en los Estados industrializados ha tenido el refuerzo de dos factores adicionales:

- a) La renuncia de los países receptores a retirar el permiso de residencia a las personas que han recibido refugio; y,
- b) La ausencia general de programas organizados de repatriación en esas sociedades. De acuerdo a los términos de la Convención sobre los Refugiados de la ONU de 1951, "un Estado tiene derecho a retirar la condición de refugiado a cualquier individuo una vez que para él es seguro regresar a su patria."<sup>25</sup>

En la práctica, los Estados industrializados no han invocado esta disposición, ni siquiera con refugiados de países en los que el régimen opresor ha sido reemplazado por un gobierno elegido democráticamente, que mantiene altos niveles de derechos humanos.

En los países menos desarrollados, es el ACNUR quien organiza los programas de repatriación voluntaria para quien desee regresar a su patria. Cuando las condiciones se prestan, los organismos internacionales aprovechan la oportunidad para regresar a los refugiados.

Aunque en la mayoría de los Estados industrializados todavía se suscribe la filosofía de la no repatriación en relación con los residentes extranjeros asentados, los gobiernos, ahora, están volviendo a evaluar,

---

25 ACNUR: "La Situación De Los Refugiados En El Mundo. En Busca De Soluciones", Op. Cit., Pág. 84, 85.

muy en serio, la clase de protección que proporcionan a los refugiados recién llegados, preguntándose: ¿si proporcionar a tales personas la seguridad que necesitan a la que tienen derecho, mientras simultáneamente se les anima a considerar la repatriación voluntaria y la reintegración como última solución para su situación?.

Si el refugio debe conducir a la integración, o si debe ser un medio de proporcionar protección hasta que sea posible la repatriación, se ha convertido en un asunto particularmente importante en relación a lo acontecido en la antigua Yugoslavia, donde inicialmente se asumió que la comunidad internacional lograría encontrar una solución rápida a la guerra.

Sobre la base de esa suposición, y en el contexto de una gama más amplia de medidas dirigidas a afrontar la crisis humanitaria en la región, se inventó el concepto de "protección temporal".

Esta noción no es enteramente nueva. Ya fue utilizada para los países del sudeste asiático cuando acordaron admitir a los refugiados vietnamitas de los barcos de modo provisional, en espera de su reasentamiento en terceros países.

De acuerdo a estas experiencias, el acuerdo de protección temporal tiene varias ventajas actuales y potenciales, tanto para los propios beneficiarios como para los países que los han admitido. Esto es:

- a) Proporcionar seguridad inmediata.

En el caso de los refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia, que se refugiaron en los países de Europa occidental, no han tenido que hacer

los trámites que suelen utilizar los gobiernos europeos para aprobar o rechazar las solicitudes individuales de refugio.

Esto ha permitido que los beneficiarios disfruten de una garantía inmediata de seguridad y se han ahorrado la inquietud por saber el resultado de su demanda.

b) Reconocer las necesidades de protección.

El flujo constante de refugiados en los últimos años hacia los países industrializados, les ha llevado a adoptar interpretaciones restrictivas de los criterios para otorgar la condición de refugiado, negándoseles tal protección inclusive a quienes huyen de conflictos armados, alegando que no pueden demostrar un temor individual a sufrir persecución en su país de origen.

Mediante la protección temporal se ha evitado esta dificultad, llegándose a establecer un consenso en cuanto a la protección internacional a las personas que se encuentran en este caso.

c) Simplificar los trámites.

La gran cantidad de solicitudes de refugio en los países industrializados, de manera individual, hace casi imposible que se puedan tramitar con rapidez.

La protección temporal ahorra la tarea potencialmente inmanejable de peticiones individuales.

d) Fomentar la generosidad.

El temor de que los solicitantes de refugio no regresen a su país de origen, ha llevado a los gobiernos de los países industrializados que brindan refugio a endurecer su actitud hacia ellos.

Al limitar el refugio al período en que realmente se necesita un refugio seguro, el enfoque de protección temporal permite mitigar esos temores. Tal como sucedió en la antigua Yugoslavia; ha llevado a los gobiernos a creer que se puede permitir ser más generoso con los buscadores de refugio cuya presencia no va a llegar a ser permanente.

e) Facilitar la repatriación.

La protección temporal, o "protección centrada en regreso", como ha denominado un gobierno europeo, obliga a las partes implicadas a prestar y considerar seriamente la consiguiente repatriación.

Al saber que los refugiados regresarán a su país de origen una vez que las condiciones lo permitan, ha posibilitado a los refugiados prepararse psicológicamente y en un sentido más práctico para el día que sea posible su regreso seguro.

f) Resolver el conflicto.

El enfoque de protección temporal proporciona a los gobiernos anfitriones un incentivo tangible para afrontar los problemas de los refugiados desde la base, en el país de origen.

De manera que si los Estados quieren asistir al rápido regreso de las personas que han admitido temporalmente en su territorio, deben usar todos los medios a su disposición para crear en el país de origen las



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

condiciones necesarias de respeto a los derechos humanos y obtener un lugar para la repatriación segura.

Salvaguardar los derechos humanos, es por lo tanto, responsabilidad propia de los Estados soberanos y no uno de los objetivos fundamentales de las Naciones Unidas.

Se trata de una finalidad en sí misma, a la vez que una condición necesaria para alcanzar la paz y la seguridad internacionales. Por ambas razones, toda solución al problema de los refugiados debe empezar por ahí.

## CAPITULO II

### Í ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ASILOÍ.

#### 1. DESARROLLO HISTÓRICO Y DEFINICIÓN DEL DERECHO DE ASILO.

Es fundamental establecer los parámetros sobre los cuales la institución del Asilo hizo su aparición, es decir remontándonos a sus primeros orígenes, su desarrollo, para luego determinar sobre qué base surgió en Ecuador. Existe gran fundamento y veracidad en las palabras expresadas por el tratadista francés Reale, cuando dice: "La noción de Asilo es tan vieja como la humanidad".<sup>26</sup>

Se considera como un impulso instintivo del hombre, fruto de satisfacer una necesidad biológica, como es buscar amparo y protección para poner a buen recaudo la vida o en su caso la libertad gravemente amenazadas.

En un principio, el Asilo aparece con bases de orden estrictamente humanitarias, ya que el individuo que era parte integrante de una agrupación como un clan, tribu, etc., que se levantaban sobre la base de la familia, y que infringía la costumbre o reglas de conducta prefijadas, poniendo en peligro la forma de ser que caracterizaba a esa agrupación o trastocando el statu-quo, inevitablemente tenía como único camino la huída y por consiguiente, buscar un lugar que le brindara protección y cuidado.

Así, para explicarse el origen tan remoto y perdido en la historia del Derecho de Asilo, es necesario comprender que la razón de este fenómeno, como cuando se habla de derecho natural, va íntimamente

---

26 REAGLE, Edygio; "Le droit d'asile", Academie de Droit International, Recueil de Cours, Tomo 63, Pág. 469.

ligada a la naturaleza humana, que obedeciendo a su condición, encuentra en el Asilo una manifestación de su propio instinto de conservación tanto si del recurrente se trata, como del otorgante que, consciente y partícipe de la misma condición, y en un logro de su propia racionalidad asiente y respeta ese derecho.

La palabra Asilo deriva del griego "*Asylon* formado por la partícula privativa *A* que significa NO y de la palabra *Asylao* que equivale a quitar, arrebatar, sacar, o extraer a la persona en él refugiada".<sup>27</sup>

En aquella época de creencias en dioses volubles y temidos, sujetos a las pasiones humanas como la venganza y la ira y de cuya voluntad dependía el destino de cada persona, se hizo propicia en los pueblos paganos la costumbre de buscar refugio en los templos, a los cuales los perseguidores por temor o supersticiones no osaban entrar.

Era entonces un sentimiento religioso intimidatorio el que les inspiraba el respeto antes que disposiciones establecidas, pues el Asilo aparece como una práctica reiterada íntimamente ligada a sus convicciones en las cuales lo religioso prevalece.

Por otra parte el dilema que aparentemente se presentaba entre la ley y el amparo del delincuente, encontraba solución en su escala valorativa, pues simplemente la aplicación de la justicia quedaba en manos de las fuerzas divinas de valor superior a las humanas.

Al respecto existieron dos privilegios: el de *Ineteya* y el de *Asylia*. Del primero gozaban todos los templos y consistía en que el refugiado que resultare inocente quedaba amparado y no podía ser sacado del

---

27 ZARATE, Luis Carlos; "El Asilo en el Derecho Internacional Americano", Bogotá, 1958. Pág. 21.

templo, pero si por el contrario era culpable debería ser entregado a la justicia para su castigo.

El privilegio especial de la *Asylia* en cambio, significaba que quien se refugiara en el templo quedaba automáticamente libre y exento de pena, independientemente de la inocencia o culpabilidad, y de él gozaban algunos templos por concesión expresa del faraón.

Se dice que en la historia de los faraones de Egipto encontramos el primer documento que es conocido hasta ahora en orden cronológico sobre el Asilo.

Este es un tratado de paz celebrado en el año de 1278 AC entre Ramsés II de Egipto y Hattusil III rey de los Hititas, el cual contiene nueve artículos sobre extradición o Asilo territorial. En el citado documento

"los signatarios del acuerdo se comprometen a vivir en paz, constituyendo una alianza política y militar para el caso de una agresión exterior y a entregar toda clase de fugitivos a condición, sin embargo, de que sean tratados con clemencia una vez llegados a manos de respectivo soberano".<sup>28</sup>

Los fugitivos a que el tratado se refiere se refugiaban en los lugares consagrados al culto de los dioses, ya que no habiendo justicia pública competente ni norma jurídica que garantice la integridad personal, se recurre al sentimiento religioso y al amparo de las divinidades.

El Pentateuco.- De la misma época y aproximadamente del año 1240 AC data el Pentateuco que en sus libros el Éxodo y el Deuteronomio trata algunos aspectos sobre el Asilo. Ya en Israel, Moisés regula la vida interna de su pueblo y sus relaciones con el extranjero.

---

28 LUQUE, Ángel Eduardo: "El Derecho de Asilo", Bogotá, 1952, Pág. 42.



Su pueblo pequeño, indisciplinado y errante sin una organización política propiamente tal, poseía sin embargo la legislación más perfecta de la antigüedad. Por tanto el derecho de Asilo entre los judíos ofrece especiales características y es un derecho público muy definido.

"Moisés eligió tres ciudades de la región del oriente del Jordán para que sirvieran de refugio al homicida que hubiera matado involuntariamente a su prójimo sin ser de antemano enemigo suyo, a fin de que refugiándose en una de ellas salvara la vida; Bosor en el desierto, y en la antiplanicie para los rubenitas; Ramot en Galat para los gaditas, y Golán en Basán para los manascitas" (Deuteronomio 4, 1-41).

Además de los anteriores estaban las ciudades de Kudesch, Bichem y Hebrón, las cuales fueron fundadas después de la muerte de Moisés pero en virtud de su propio mandato.

El libro de Josué escrito hacia 1200-1180 AC en el que se señalaban las ciudades ya mencionadas constituye una fuente más de la legislación hebrea, donde además se aprecia cómo la práctica del Asilo tiene un fundamento humanitario tendiente a proteger de una venganza ilimitada y contribuir con una verdadera justicia.

De la época de Salomón se conoce el caso de Adonija que por haber conspirado contra el mismo Rey, decidió buscar refugio al pie de un altar, que sólo abandonó cuando el rey le prometió perdonar su vida.

Pues son de gran importancia, las modalidades de esta institución humanitaria en el pueblo de Israel, ya que el Cristianismo, que deriva sus fuentes del judaísmo, vino a ser el que con el tiempo acogió y amplió considerablemente la aplicación del Asilo hasta incorporarlo al derecho público de los Estados.

Grecia.- Fue en Grecia donde tuvo el derecho de Asilo una gran trascendencia social y política hasta la fecha del advenimiento del Imperio Romano. Era Grecia un pueblo dividido en innumerables pequeños estados, en medio de los cuales imperaba la discordia, se lanzaba al destierro a sus ciudadanos, y en más de una oportunidad se pone fuera de la ley a pueblos enteros.

Así también, la esclavitud está consagrada por la legislación y la costumbre y protegida por una exageración de solidaridad de intereses. Por otra parte la guerra recluta sin cesar toda clase de ciudadanos.

Concebidas de este modo las cosas no bastaba que un tratado que ponía fin a una guerra estipulase el canje de prisioneros, era necesario además, que durante la misma, los Asilos fueran concedidos tanto a los promotores de acciones civiles y políticas como a los hombres privados de su libertad esencial.

El derecho de Asilo en Grecia adquiere una gran generalización, beneficia no sólo los inocentes, sino también a los homicidas involuntarios, a los extranjeros desterrados de sus países, a todos los que inocentes o culpables necesitaban un lugar de refugio.

Así, este privilegio fue extendido también a los esclavos que se encontraban fugitivos de sus amos, a los deudores insolventes, a los criminales de derecho común. A semejanza de Egipto todos los templos griegos podían ofrecer este refugio que la mitología resguardaba tras la creencia de que quien profanaba esos lugares sagrados sería castigado por los dioses con la ceguera.

Mas aún Plutarco hace una interesantísima afirmación al decir que el Asilo griego era algo inherente a los derechos que disfrutaban los

atletas durante su viaje a las competencias olímpicas. Agrega además, y esto es lo de mayor trascendencia, que así mismo gozaban del Asilo los embajadores acreditados ante otras naciones.

Aquí está pues la verdadera fuente y el más claro antecedente del Asilo diplomático, que con el correr de los años, se extendió más allá de la persona del representante extranjero y se refirió más bien al recinto donde desempeña sus funciones, a su hogar o a los lugares donde ejerza plena jurisdicción.

Dado el gran auge que tomó en Grecia esta costumbre, para facilitarlos fueron muchos los lugares que gozaron del privilegio, contando entre ellos ciudades, bosques sagrados, tumbas de los héroes y templos de los dioses; templos que gozaron también del *Iteneia* y *Asylia* de los cuales los más conocidos eran el de Minerva en Atenas, Diana en Efeso, Apolo en Mileto, Pales en Atenas, etc.

Este privilegio no se extendía sino a los criminales comunes. Lo que por una deficiencia del lenguaje llamaríamos hoy delitos políticos, que no se conocían en la antigüedad. "Los delitos contra el Estado y su organización eran entonces crímenes atroces, porque se consideraban cometidos contra la divinidad misma y no merecían atenuación de ninguna clase".<sup>29</sup>

Esta aquiescencia y respeto al Asilo se entiende, si se tiene en cuenta la cultura alcanzada y el espíritu democrático que trata de contrarrestar la crueldad de la época; aún en la época en que Grecia cae bajo la dominación romana, lucha porque se mantenga el respeto y reconocimiento hacia ese derecho de los lugares sagrados.

---

29 YÉPEZ, Jesús María: "El Derecho de Asilo", Universitas No. 15, Pág. 54.

Roma.- En Roma donde el concepto del derecho y las instituciones constituían parte de la conciencia misma del pueblo, no tuvo por ello la frecuencia que tuvo en Grecia ya que ello constituía en muchos casos una forma de evitar la aplicación de la ley, sin embargo según lo narra Fray José Domingo Garzón

"cuando después del asesinato de Julio César éste fue deificado, los templos que se le dedicaron y las estatuas que se erigieron en su honor gozan del privilegio del Asilo, no por disposición de una ley, sino en virtud de una costumbre reconocida y respetada. Pero aquí también como en Grecia y entre los hebreos, el Asilo estaba exclusivamente reservado a los criminales comunes".<sup>30</sup>

Con el dominio que sobre el Imperio Romano alcanza la Iglesia Católica en el siglo IV se propagan las creencias dignificadoras del hombre, de tal forma que acorde con ellas, la Iglesia se constituye en la principal defensora del Asilo en una época en que el castigo por lo general excedía en proporción a la magnitud del hecho delictuoso.

A pesar de que este apogeo es inmediato a la Paz de Constantino, no se tienen pruebas documentales para señalar con exactitud la época en que se inicia esta práctica por parte de la Iglesia, práctica que conserva su carácter de derecho público, respaldada y garantizada por los visigodos, lombardos, alemanes y francos; sin embargo, durante la Edad Media el siglo XII es considerado como el siglo de oro del Asilo.

La Iglesia cuya autoridad era incontrastable, impuso la inviolabilidad del Asilo, en los templos, monasterios, cementerios, en las casas episcopales, y hasta en las cruces que la piedad de los fieles erigía en el camino. Sobresalen entre todos por su lucha en su defensa, las figuras de los santos Gregorio Nazianzeno y Ambrosio, los cuales han sido considerados padres de esta institución.

---

30 GARZON, Fray José Domingo: "El Asilo en las Culturas Precristianas", Op Cit. Pág. 52.

Para Pérez González "varios hechos históricos contribuyeron poderosamente a este resultado entre los que se anotan como principales: la formación de los Estados Pontificios y el reconocimiento del poder temporal de los papas por la mayoría de los gobiernos del mundo civilizado, razón por la cual la Iglesia se presentaba en todas partes como una fuerza extranacional con fuero especial, con representantes, legados, nuncios, y plenipotenciarios que recibían no solo la veneración de los fieles sino el respeto de los poderes públicos".<sup>31</sup>

Debido a que el privilegio de la inmunidad se extiende más allá de los templos con el tiempo la institución va desprestigiándose, ya que constituía un obstáculo a la acción de la justicia, por cuanto se convertía en coadyuvante de toda clase de delincuentes comunes, suscitándose así pugna entre los gobiernos y la Iglesia, la cual argumentando lo sagrado de los recintos se empeña en mantener reservado ese derecho; no obstante se impone la necesidad de llegar a celebrar acuerdos en los cuales se compromete la Iglesia a evitar los abusos.

Con el advenimiento del Renacimiento y la Reforma Protestante, se impone la concepción de la soberanía de la nación, dejando de un lado la teoría que consideraba a la monarquía como partícipe de la naturaleza divina, de manera que la Iglesia pierde poder, y ello unido a la decadencia y desprestigio en que había caído la práctica del Asilo, lo que propició su paulatina desaparición.

De este modo queda abolido el Asilo, más sin embargo, la Iglesia lo mantiene aún dentro de sus propios reglamentos en el canon 1179 del *Codex Iuris Canonici*, en que se establece que: Las Iglesias gozan del derecho de Asilo.

La Paz de Westfalia.- La paz de Westfalia en 1648 marca el nacimiento del Asilo diplomático al crearse las misiones diplomáticas

---

31 PÉREZ GONZÁLEZ, Luis Alberto: "El Asilo Político", Bucaramanga, Colombia, 1952, Pág. 23.

acogidas por la mayoría de los Estados, conservando la característica de operar sólo para favorecer el delincuente común, lo que establece así la gran diferencia con el Asilo diplomático latinoamericano en el que se reserva tal práctica a amparar a aquellos que por hechos políticos de oposición se hallan perseguidos en sus vidas o libertad.

Resurge entonces el Asilo con gran acogida ya que sus raíces habían quedado en la conciencia del pueblo merced al respeto que hacia él había infundido la Iglesia, de manera que con el correr del tiempo esta nueva modalidad de Asilo en la que ahora era una sede diplomática el lugar de refugio en vez del templo, va reemplazado al eclesiástico.

Así en el siglo XVII y principios del XVIII, no solo los estados papales, sino también el resto de Europa consagraron este derecho y demostraron su aceptación y respeto por él. Lo dicho se ilustra con una ordenanza de Carlos V rey de España y emperador de Alemania que expresa:

"Que las casas de los embajadores sirvan de Asilo inviolable como antaño los templos de los dioses, y que a nadie le sea permitido violarlo bajo ningún pretexto".<sup>32</sup>

Como sucede con toda costumbre, tampoco aquí se puede señalar el momento exacto en que las embajadas comenzaron a otorgarlo, ni sus fundamentos jurídicos que lo respaldaron y a decir del tratadista Carlos Torres Gigena, "todo nos hace suponer que el único argumento esgrimido durante la época fuese la inviolabilidad de la casa del embajador. Esta inviolabilidad nace con las misiones estables cuando el embajador tuvo que fijar una residencia.

---

32    *Ordenanza de Carlos V*+citado por TORRES GIGENA, Carlos: "Asilo Diplomático", Buenos Aires, 1960. Pág. 34.

"Con anterioridad era ya reconocida la inviolabilidad, y ella se extendió luego naturalmente al lugar donde habitaba con carácter permanente, y más adelante continúa diciendo: "diremos únicamente que se consideraba que el embajador representaba a la persona de su soberano y en consecuencia sus actos y persona escapaban a la jurisdicción de las autoridades locales".<sup>33</sup>

Pero, al igual que en Grecia la institución se fue desvirtuando y comenzó a generalizarse dentro de toda Europa una reacción contra ella a fines del siglo XIX.

A través de España, la institución pasó a América donde sus principios echaron honda raigambre y donde por sus características tan peculiares se transformó en una entidad típica de este continente.

### **Raíz Etimológica del Término Asilo.**

El vocablo Asilo, contemplado en la actualidad como un fenómeno jurídico internacional, tiene su razón de ser, su forma y significación vinculado directamente con la conservación de la integridad humana.

Como ya se dijo anteriormente la palabra "Asilo" se deriva del término *asylao* y que se ha traducido como "refugio inviolable"; es decir, lugar en el cual el hombre que resultaba perseguido podía encontrar amparo contra aquellos que lo perseguían. En otras palabras, es un refugio del cual no se puede sacar o extraer a la persona en él refugiada o sitio en el que se le otorgaba protección y cuidado contra determinados gravámenes o penas que pesan en su contra.

Esta denominación se remonta a tiempos antiguos, y pese a que ha sufrido modificaciones a través de la historia, por criterio racionalista de que todo está sujeto a un constante cambio o mutación, los principios

---

33 TORRES G., Carlos, Op. Cit. Pág. 33.



esenciales que constituyen los cimientos sobre los cuales se levanta la institución del Asilo permanecen inalterables en relación con la sanidad e inviolabilidad del lugar que se concedía como Asilo o con respecto a la persona que lo otorgaba.

Las personas perseguidas o denominadas fugitivas se refugiaban en lugares en donde se rendían culto a los dioses. Así en Grecia, el término *Asylon* significó

"lo que no puede ser tomado, lo que es inviolable, un lugar del que nadie puede ser sacado a la fuerza+. Por ello, la mitología se sirvió de esta palabra para designar un lugar sagrado de refugio. "Tácito refiere en los Anales que cuando Rómulo decidió fundar Roma, la edificó alrededor del templo consagrado al dios *Asylaeos*, para atraer así a las gentes hacia ese lugar santo e inviolable. La fundación de Roma está, pues, íntimamente vinculada al derecho de Asilo"<sup>34</sup>, señala Yépez.

En consecuencia, al no existir justicia pública competente, y por ende un órgano que la administrase, y tampoco una norma jurídica que tutelara y garantizara la integridad personal, se tendía a recurrir al aspecto religioso y de esta manera al amparo de las divinidades que solían ser respetadas y reverenciadas en forma absoluta en los lugares sagrados o templos.

Además, esta garantía jurídica ha evolucionado no solo en lo que respecta a su justificación, sino también:

- En cuanto a los lugares, pues fue reconocido desde la antigüedad. Asirios, egipcios, hebreos, lo practicaron ampliamente, lo mismo que Grecia y Roma, aunque esta en menor escala. El cristianismo medieval fue pródigo en el otorgamiento del Asilo. Durante siglos la Iglesia lo concedió en

---

34 YÉPEZ, Jesús M.: "El Derecho de Asilo", Op. Cit., Pág. 55.



favor de criminales comunes, sin discriminar la índole de la infracción. Fue en el siglo XV cuando comenzó a concederse en las sedes de las embajadas. Pero aún entonces los abusos y la impunidad no lograron reducirse, sobre todo por el privilegio de muchos embajadores que colocaban en todas las habitaciones del barrio donde vivían, los escudos de sus príncipes, protegiéndolas con la inviolabilidad diplomática y erigiendo un lugar seguro para delincuentes atroces.

- En cuanto a la naturaleza de los hechos que lo autorizan, el Asilo favoreció largamente a los criminales comunes, especialmente en el período anterior al siglo XVIII, perjudicando a quienes hoy se benefician con él, ya que los embajadores se abstendían de acoger a los enemigos del soberano local. Solo a comienzos del siglo XIX se invirtió la práctica por el influjo de la Revolución Francesa, y el privilegio se ofreció exclusivamente a los delincuentes políticos.
- En cuanto a la calidad, el Asilo fue inicialmente locativo, a título de simple refugio, pero luego fue autorizado en la sede de las misiones extranjeras. El primero se conoce con el nombre de "Asilo territorial". El segundo es el "Asilo diplomático". Generalmente, este antecede al primero.<sup>35</sup>

### **El Asilo como Derecho del Hombre.**

Una excepción al imperio de la ley penal territorial es el derecho de Asilo impuesto por las costumbres internacionales desde épocas remotas,

---

35 Tomado de: YÉPEZ, Jesús M.: "El Derecho de Asilo", Op. Cit., varias Págs.; PÉREZ G., Luis: "El Asilo Político", Op. Cit., varias Págs.

y que es materia regulada hoy por numerosos acuerdos entre Estados, en forma bilateral o multilateral.

El Asilo no se concede sino a quienes cometen delitos políticos, estableciendo así una garantía más para quienes, habiendo fracasado en su empeño de subvertir un gobierno, se ven perseguidos por este o por partidos o clases que les sirven de apoyo.

De muchas formas se pueden violar los derechos del hombre proclamados por la Asamblea General de la ONU a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Contra todos estos procedimientos funciona la garantía del Art. 14, cuyo texto dice así:

**Art. 14.-** "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar Asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". "Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por los delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Ahora bien, el Asilo se reclama, como todas los restantes derechos y libertades de que trata el Art. 2 de la misma Declaración, según la cual, "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Como se observa, primeramente la costumbre, luego los tratados y las declaraciones, conceden recibir en las embajadas, legaciones y buques de guerra, campamento o aeronaves militares a los perseguidos por motivos políticos, cualquiera que sea su nacionalidad, y asegurarles la salida del país tan pronto como sea posible.

Esa protección se conoce con los nombres de "Asilo político y Asilo diplomático", y se funda no en las clásicas "razones de humanidad" sino en la fuerza de los hechos jurídicos. Ese fundamento está robustecido por el mismo fin que inspira las amnistías y los indultos, que es el de aminorar las tensiones colectivas.

El Asilo es un derecho del Estado y del hombre. Del Estado, porque, en virtud de su propia personalidad jurídica, puede otorgarlo a quien considere perseguido políticamente. Del hombre, porque la legítima defensa es uno de los atributos esenciales.

En razón de la frecuencia de las perturbaciones políticas, dice el tratadista José Caicedo Castilla, el Asilo tiene en América un doble objeto: primero, proteger la vida, la libertad y la seguridad del perseguido por una multitud enardecida o por las autoridades en los distintos órganos del poder público; segundo, garantizar los derechos fundamentales del hombre. Añade este autor, que

"a pesar de los gobiernos, que en más de una ocasión han violado esos derechos, la aspiración ideal ha sido la de establecer en todas las naciones de América un régimen democrático representativo. Es por eso que en el campo internacional la aceptación del Asilo se ha mirado como un medio de garantizar la libertad política".<sup>36</sup>

En una perspectiva amplia el Asilo es la protección que un Estado otorga a quien, huyendo de persecuciones injustas, busca refugio en su territorio o en lugar sometido a su autoridad fuera del territorio. Esta definición fue formulada por el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Bruselas de 1948, y abarca tanto el Asilo interno como el externo, es decir, el refugio territorial y el Asilo diplomático propiamente dicho.

---

36 CAICEDO CASTILLA, José: "El Panamericanismo", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1971, Pág. 209.

## Requisitos y Efectos del Derecho de Asilo.

Desde un punto de vista general, los requisitos para solicitar Asilo son de dos tipos: de forma y de fondo.

En los requisitos de forma podemos señalar los aspectos siguientes:

- a. La persona que solicita Asilo debe comunicar tal deseo a las autoridades competentes del lugar, que para el efecto únicamente son:
  - La máxima autoridad al frente de la Embajada o Legación.
  - La máxima autoridad al frente de los navíos de guerra, aeronaves militares o campamentos militares.Por consiguiente, por lo señalado se desprende que el Asilo (diplomático) para ser configurado, necesita que el individuo que lo requiere se haya presentado en tales lugares, a más de la residencia del Jefe de la Misión Diplomática.
- b. El asilado debe mantener una actitud de prudencia y cortesía mientras se encuentra en el lugar al cual se ha presentado para solicitar Asilo.
- c. El asilado debe abstenerse de hacer declaraciones políticas, incluso se le prohíbe recibir visitas, a no ser que se realicen en presencia del Jefe de la Legación, navío de guerra, aeronave o campamento militar.
- d. La persona que solicite Asilo tiene que llegar por sus propios medios a los lugares en los que se lo otorga, ya que no se puede ofrecer ni tampoco ir a buscar al individuo que lo requiera.

En cuanto a los requisitos de fondo:

- a. Se concede Asilo, únicamente, a las personas que tienen la calidad de perseguidos por delitos políticos; por lo tanto, no se lo otorga a quienes han sido acusados de haber cometido delitos comunes, como por ejemplo robo, homicidio, estafa, etc.

En esta parte es importante referirnos a lo que se entiende por delito político, que es el que comete un individuo con el fin de cambiar la sociedad en la que se desenvuelve y transformar las estructuras sociales. El delincuente político actúa impulsado por motivaciones altruistas, hecho que le da cierta protección, lo que no sucede con el delincuente común, en vista de que su conducta está basada en propósitos de satisfacción personal, mezquinos y egoístas, por lo que sus acciones deben ser sancionadas con todo el rigor de la ley penal.

- b. Se respeta la figura del Asilo en la medida que lo admitan el uso, las convenciones o las leyes del país ante el cual se lo ha requerido.
- c. La calificación del delito político corresponde al Estado que concede el Asilo; sin embargo, este requisito en muchas ocasiones puede ser vulnerado. Así, por ejemplo, si la calificación del hecho imputado la realiza el Estado al cual pertenece el individuo que cometió el delito, en este caso se habrá burlado los fines humanitarios que persigue la institución.
- d. Uno de los requisitos fundamentales en el proceso de configuración del Asilo se refiere al otorgamiento del salvoconducto por parte del Estado territorial, es decir aquel donde se cometió el delito.

- d. Las personas que tuvieren la calidad de asilados no podrán practicar actos contrarios a la tranquilidad pública durante todo el tiempo que dure el Asilo.

En cuanto a los "efectos" que produce el Asilo, debido a que nuestro país ha exigido el cumplimiento de los principios que constituyen la institución del Asilo, y por ende de todos y cada uno de los requisitos que lo compone, ha correspondido a las autoridades pertinentes denegarlo por falta de uno de los requisitos antes señalados, o en su caso otorgarlo precisamente por la observancia de todos ellos. Aunque cabe agregar que siempre que se lo ha solicitado, éste generalmente ha sido otorgado.

Uno de los principios básicos del cual debemos partir para este análisis tiene relación a lo que establece el Art. 3o. de la Convención sobre Asilo Diplomático, suscrita el 28 de marzo de 1954 en Caracas, durante la Décima Conferencia Interamericana, en donde se da especial énfasis al punto de que todo Estado tiene derecho de conceder Asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega.

De conformidad con esta precisión, se expresa en forma clara la potestad que tiene un Estado para conferir o denegar una petición de Asilo, e incluso le confiere poder en el sentido que en el caso de negar la petición, no tiene la obligación de señalar las causas por las cuales ha procedido de tal forma.

Por lo expuesto, se infiere que existen dos tipos de efectos que producen el Asilo, como consecuencia directa de haberse presentado una solicitud: denegación y concesión.

**La Denegación.-** Al haber realizado el estudio de los requisitos del Asilo, se desprende que las autoridades no lo otorgan por las siguientes razones:

- a. Si la persona que solicita Asilo es perseguida y procesada por un delito común, es decir que se hubiera iniciado una causa penal en su contra, no podrá interponer una solicitud de Asilo por no tratarse de una persecución por razones de carácter político. Las autoridades que conozcan un caso de esta naturaleza, deberán inmediatamente denegar el Asilo.
- b. La persona que solicita Asilo, luego de que hubiera sido sentenciada y recibido una condena por parte de un tribunal de justicia nacional, no podrá obtener por ningún motivo la concesión de Asilo, y la manera de proceder de las autoridades pertinentes debe basarse en la negación de la petición, sin que estén obligadas a explicar las razones de su proceder.
- c. No se concederá Asilo a los desertores de fuerzas de tierra, aire y mar, a no ser que se trate de delitos cometidos por connotaciones políticas.

En los tres casos mencionados no procede el Asilo, y las personas que hubieran ingresado a un Estado, deben ser retiradas y devueltas al Estado al que pertenecen.

**La Concesión.-** Para que se conceda Asilo a una persona que lo hubiera solicitado, las autoridades competentes deben observar las siguientes reglas:

- a. Toda petición de Asilo surtirá efecto solo en el caso de que esté apegada a las normas establecidas en las Convenciones que sobre la materia existen, o que sean admitidas por las leyes vigentes del país en el cual se pretende tener la calidad de asilado.
- b. Se concede el Asilo en casos de urgencia y por el tiempo necesario para que el asilado ponga a buen recaudo su vida y libertad. Para que surta efecto esta disposición, es indispensable que el Estado al cual se ha solicitado Asilo, analice el caso y establezca si se trata de una urgencia.
- c. Una vez que se haya analizado la petición de Asilo, y de habérselo concedido, el Estado o Agente Diplomático tiene el derecho de exigir las garantías necesarias en favor del asilado para que pueda abandonar su país de origen sin sufrir ningún tipo de ataques que puedan poner en peligro su integridad física, e incluso psicológica.
- d. Concedido el Asilo a determinada persona, es requisito sine quanon que el Estado territorial otorgue en forma inmediata el salvoconducto, con el objeto de que se perfeccione jurídicamente el Asilo.
- e. Aprobada la petición de Asilo, y una vez que el Estado territorial ha otorgado el salvoconducto, el asilado, tendrá la obligación de salir de su país de origen y dirigirse al país asilante; llegando al lugar exacto y sin desviar su rumbo. Cabe señalar que las autoridades que concedieron el salvoconducto en favor del asilado, tienen la potestad de exigir que éste abandone lo más pronto posible el territorio nacional.



## 2. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL DERECHO DE ASILO.

Existen dos clasificaciones generales del Asilo, a saber:

- Asilo Nacional.
- Asilo Internacional.

Se conoce con el nombre de Asilo Nacional a la protección y amparo que se da a una persona dentro de las fronteras del Estado al cual ésta pertenece, y que es precisamente el lugar en que el asilado es, o cree ser, perseguido.

Hay que observar que en esta clase de Asilo, la persona que lo solicita se encuentra dentro de la esfera de aplicación de la ley penal local, y por ende, de la jurisdicción penal de las autoridades locales.

Este Asilo interno era aplicado en la época antigua, cuando a los diputados se los asilaba en el edificio del Parlamento (caso de Persia), o en el caso del Asilo religioso que se concedía en las iglesias y templos a quienes eran perseguidos.

El Asilo Internacional, es el que se practica en el territorio del Estado asilante, sea traspasando sus fronteras, o en los lugares no sometidos a la jurisdicción local, sino a la jurisdicción del Estado que tiene legaciones como parte de su territorio, lugares donde tiene soberanía para actuar.

El Asilo internacional, a su vez, se clasifica en:

- Asilo Diplomático o Extraterritorial.
- Asilo Territorial.

Sobre este aspecto trabajaremos con más detenimiento a continuación:

## 2.1. Asilo Diplomático o Extraterritorial.

El Asilo diplomático, también llamado político, se hace efectivo a través de la vía diplomática entre los Estados.

Para Armando Pesantes García, es "una institución sui generis que existe en virtud de Convenciones realizadas entre los Estados que la practican, por la cual éstos declaran su disposición a renunciar a sus derechos de jurisdicción sobre sus nacionales que, por motivos de orden político, debidamente establecidos y calificados en la forma prescrita en dichas Convenciones se hayan refugiado en el local de la Misión Diplomática de una de las partes contratantes, y hayan sido aceptados por ésta como asilados".<sup>37</sup>

Según este criterio, el proceso de Asilo puede iniciarse cuando la persona que lo solicita ha traspasado la puerta de entrada de los lugares que para el efecto son concebidos.

Un hecho que es determinante para la configuración de este tipo de Asilo se refiere a la creación de Misiones Diplomáticas Permanentes, de lo que se desprende que el Asilo Diplomático se apoya sobre el derecho de la inviolabilidad de las Misiones Diplomáticas, en base al principio de la extraterritorialidad, que es un privilegio del que gozan las embajadas de los países dentro del país en que el Asilo se produce.

El Asilo Diplomático es el otorgado en Legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos. Será respetado por el Estado territorial.

Legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y locales habilitados por ellos para habitación de los

---

37 PESANTES GARCÍA, Armando: "Las Relaciones Internacionales", Ed. Cajica, México, 1977, Pág. 527.

asilados cuando el número de estos exceda de la capacidad normal de los edificios.

En suma, el Asilo Diplomático es concedido en el propio territorio en donde una persona es perseguida o acusada por delitos políticos y se le otorga protección en las sedes de Misiones Diplomáticas, residencias de Jefes de Misión, navíos de guerra, aeronaves y campamentos militares.

## **2.2. Asilo Territorial.**

Asilo territorial es el que concede el Gobierno de un país a quien, por causas políticas ha tenido que abandonar el suyo desprovisto del respectivo pasaporte. En este caso el Estado territorial autoriza la permanencia del asilado dentro de sus límites.

Este tipo de Asilo, también llamado externo, que tiene su origen en la antigüedad greco-romana, se hace efectivo una vez que se materializa el arribo de una persona -interesado- al territorio en donde busca protección y por consiguiente solicita Asilo, el mismo que es temporal mientras el Estado receptor autorice o no.

En todo este proceso, la persona que desea abandonar un Estado para refugiarse en otro, siempre corre el peligro de ser detenida antes de llegar al territorio del Estado donde solicitará el asilo, exponiendo así su integridad física, y, en fin, su vida.

Al respecto, el tratadista ruso Gregori Turquin expresa que "el Asilo territorial es la concesión de la protección de un individuo en el territorio de otro Estado".<sup>38</sup>

---

38 TURQUIN, Gregori: "Curso de Derecho Internacional", Ed. Progreso, Moscú, 1980, Pág. 283.

De conformidad con esta cita, el Asilo de este tipo es concedido a los perseguidos por delitos políticos para protegerlos en un país diferente al de su nacionalidad.

Frente a los abusos y desmanes del poder, a los perseguidos por razones políticas no les quedaba otro recurso que el de huir debido a la severidad de la justicia, pero no se puede afirmar que la internación que efectúa la persona que solicita Asilo, sea universalmente practicada; sin embargo, ha sido establecida entre algunos Estados vecinos en virtud de la costumbre y, a veces, en función de las estipulaciones que constan en los Tratados y Acuerdos.

### **3. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE ASILO.**

#### **3.1. Fundamento Ético y Humanitario.**

Corresponde en este punto estudiar la fundamentación o razón de ser de esta institución. El Asilo es un fenómeno histórico muy antiguo y en el caso de los pueblos de América Latina en su corriente más democrática han defendido firmemente para mantener y fortalecer esta noble institución de derecho humanitario y fundamentalmente americano dada la agitada política de las nacientes repúblicas, luego de su independencia y consolidación.

El espíritu democrático que alentó la independencia de nuestra región tuvo el deseo de hacer de esta parte del mundo un lugar de pueblos libres, de naciones independientes que debían velar por que estos ideales fueran el camino a seguir por parte de nuestros gobernantes; con esta idea se ha considerado al Asilo como protector de las democracias latinoamericanas, de manera que si un determinado país existe un desconocimiento y alteración del estado de derecho, atentando contra las libertades individuales y desviándose de su orientación

democrática, se pueda mediante el Asilo tender la mano al individuo que un intento fallido de volver las cosas al imperio de lo legal, ha quedado en grave riesgo de perder su libertad.

El Asilo diplomático es una institución que atiende razones universales que se refieren al respeto fundamental de los derechos de la persona humana; en un principio al Asilo se lo podía considerar como una institución humanitaria cristiana sin fuerza obligatoria, pero actualmente es un derecho consuetudinario con todos los requisitos que el Derecho Internacional exige para que una simple práctica se eleve a la categoría de costumbre obligatoria, además de los convenios acordados.

Efectivamente, la Carta de las Naciones Unidas, en su preámbulo, señala como una de las condiciones esenciales para la paz la "fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana". De igual forma tenemos la obligación solemne de respetar los derechos del hombre y las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, idioma o religión.

Por consiguiente, el Asilo es hoy una institución esencialmente jurídica cuya violación acarrea para su autor una sanción; el Asilo es un derecho de Estado y de la persona humana misma. En virtud de la personalidad jurídica del Estado tiene éste la facultad de otorgar el Asilo a quien juzgue injustamente perseguido, y el individuo en virtud del derecho de legítima defensa tiene derecho de buscar refugio contra las persecuciones de que es víctima, pero es un derecho sui-generis, precisamente porque no tiene fuerza coercitiva.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes Fundamentales del Hombre aprobada en abril de 1948 por la Novena Conferencia Internacional Panamericana reunida en Bogotá, considera al

derecho de Asilo como uno de los derechos fundamentales del hombre, de todo hombre; así el artículo 37 reza: "Toda persona tiene derecho a pedir y recibir Asilo en territorio extranjero en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo a la legislación de cada país y con los convenios internacionales".<sup>39</sup>

Por otro lado la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 14 dice:

"Ante la persecución toda persona tiene derecho de buscar Asilo y de beneficiarse del Asilo en otros países. Este derecho no puede ser invocado en el caso de persecuciones realmente fundadas en un crimen de derecho común o en actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas".<sup>40</sup>

### **3.2. Fundamento Jurídico.**

Al hablar de fundamentación jurídica del Asilo nos referimos a todos aquellos aspectos que constituyen la base legal necesaria para el desarrollo de esta institución. Una base que partiendo de los aspectos consuetudinarios del mismo pasa por el desenvolvimiento de ciertas teorías que han condicionado la existencia del Asilo y terminan en la serie de instrumentos del Derecho Internacional que forman una gama de documentos positivos que tratan sobre este tema a lo largo de los años y las etapas históricas de desarrollo de la institución.

Iniciamos este estudio con el tema de la costumbre como fuente histórica del derecho de Asilo, debiendo topar luego a la teoría de la Extraterritorialidad de Hugo Grocio que durante muchos años fue norma dominante en el tema, debiendo dejar de lado su posición ante la teoría

---

39 Declaración Americana de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, Bogotá 1948.

40 Declaración Universal de los Derechos del Hombre, París, 1948.

hasta hoy aceptada de la inmunidad real, teoría ésta formulada por Rousseau.

Posteriormente veremos la importancia de los diversos Instrumentos Internacionales y las Convenciones y Declaraciones suscritas por los diversos países para la normatividad de este derecho y la particular posición ecuatoriana al respecto.

*La costumbre como fuente del derecho de Asilo.-* Es importante señalar que la costumbre americana sobre el Asilo es aceptada generalmente y se da un consentimiento tanto individual como colectivo, siendo éste una base firme sobre la que se estructura el sistema positivo de legislación internacional sobre el tema; y lo que se inició en el mundo como una costumbre netamente humanitaria, se transformó con el tiempo en una institución aceptada y respetada llegando con posterioridad a la conformación de un cuerpo jurídico organizado y fundamentalmente escrito.

Al respecto el tratadista Luis Zárate expresa:

"Creado por una costumbre inmemorial, es un derecho consuetudinario y la costumbre es fuente reconocida del derecho de gentes por lo que se deduce que no es necesario que el derecho del asilado se concrete en tratado público alguno para ser respetado obligatoriamente por los estados civilizados, de igual manera que otras instituciones del Derecho Internacional como son la Inviolabilidad de los Agentes Diplomáticos, jurisdicción sobre el mar territorial, etc."<sup>41</sup>

Así, en Europa el Asilo fue netamente consuetudinario para posteriormente pasar a América y aquí tomar su pleno desarrollo positivo y verse cristalizado en diversas Convenciones bilaterales, multilaterales y dentro de la OEA. *Principio de la extraterritorialidad.-* Durante muchos años la tesis de la extraterritorialidad como condición *sine qua non* del

---

41 ZARATE, Luis Carlos: "El Asilo en el Derecho Internacional Americano", Bogotá, 1958.



Asilo no admitió discusión alguna en el mundo del Derecho ya que la armonía necesaria entre inmunidad, inviolabilidad y soberanía en el campo de la diplomacia se veía plenamente reflejada a través de esta tesis que la formuló el pensador Hugo Grocio en 1625; la búsqueda de una base jurídica a la institución del Asilo diplomático hizo a Grocio concebir la idea que toda misión diplomática -embajada, consulado, etc.- es parte del país que lo está acreditando y aún más es territorio de ese país, por lo que la soberanía que se ejecuta es precisamente la del país acreditante y no la del país receptor o de residencia.

Esta idea ha perdurado mucho tiempo y es común escuchar la afirmación de que toda embajada es parte del territorio de un país y que sólo la legislación de aquel país puede afectarle de algún modo a esta delegación extranjera

En respuesta a la inconsistencia jurídica de esta tesis nació la teoría de la Inmunidad Real formulada por Montesquieu como fundamento del derecho de Asilo. Esta tesis nace de la necesidad evidente del diplomático de la época de no depender del soberano ante quien se estaba acreditado, ni de sus tribunales, la soberanía del Estado es una sola y la existencia de dos tipos de soberanía diferentes es inaceptable.

La teoría de la Inmunidad Real corresponde a la inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción de que goza la misión, hecho este que prácticamente en todo el mundo ya ha sido aceptado y recogido en innumerables documentos internacionales que para el efecto se han suscrito entre gobiernos, especialmente la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

La Inmunidad Real es un aspecto importante dentro del Asilo diplomático puesto que es la garantía efectiva en el orden físico que se



requiere para la protección del personaje delincuente político de las manos de sus perseguidores que por su afán de tomarlo detenido, pudieran en determinado momento llegar a la violación de los derechos que éste tiene desde el momento que ingreso a una embajada, por ejemplo el violentar las seguridades para ingresar por medio de la fuerza y de esta manera detener a la persona que al interior haya buscado protección.

La embajada de acuerdo a la Inmunidad Real es el refugio físico al cual nadie puede ingresar a menos de poseer una autorización expresa del Jefe de la Misión. La comunidad internacional de naciones con respecto a este tema ha tenido una casi total coincidencia de criterios y su aceptación es universal.

*Los Instrumentos Interamericanos.*- El Asilo diplomático es una gran conquista del Derecho Internacional Americano y consta de un proceso claramente establecido que va en primer término por la costumbre, pasa por el tema de la extraterritorialidad, la inmunidad real y termina finalmente en el derecho positivo de las Convenciones suscritas y ratificadas.

Las principales convenciones y conferencias que a nivel de América Latina se han desarrollado son: El Congreso Internacional de Montevideo de 1884; el Acuerdo Boliviano de 1911; la VI Conferencia Panamericana de 1928, la VI Conferencia Panamericana de 1928; la VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1928; la Conferencia Panamericana de Caracas de 1954.

*Convenciones y Declaraciones.*- El tema de los derechos humanos y especialmente su cabal respeto es una base sólida sobre la que se cimienta el apareamiento del Asilo y han sido los propios países los que a

través de diversas Declaraciones y Convenciones han ratificado esta posición expresada.

En su aspecto general tenemos la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en el artículo 4 donde se refiere a la posibilidad y al derecho total de cualquier persona en recurrir al Asilo en caso de persecución política y en cualquier país del mundo que desee otorgárselo. En cambio si regresamos la mirada a nuestro continente debemos recalcar en la IX Conferencia Panamericana de Bogotá en 1949 en donde se firma la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre que en su Artículo XXVII se refiere concretamente al Asilo pedido por personas autoras de delitos políticos.

En el caso de nuestro país, desde siempre y siguiendo la tradición latinoamericana, ha sido férreo defensor del derecho de Asilo, tanto en el siglo pasado, a partir de los primeros años post-independencia, como en la actualidad en que en todo foro internacional en que el tema sea tratado, nuestros representantes han tenido destacado papel en su defensa y fortalecimiento.

#### **4. EL DELITO POLÍTICO COMO UN ELEMENTO ESENCIAL DEL DERECHO DE ASILO.**

Aspecto importante de la figura jurídica del Asilo ha sido la calificación del delito como político. Efectivamente, la razón de acogerse al Asilo es la acusación, a la persona que lo hace, de atentar, de algún modo, contra el orden político constituido del país donde su vida o su libertad peligran.

Atentar contra el orden político constituido puede adoptar la forma de la comisión de un delito dentro de las circunstancias peculiares

inherentes a la política, lo cual entraña una gama variada de situaciones que pueden ir desde la simple oposición a nivel doctrinario hasta la infracción misma de la ley, que lo tipifica como delito.

Es la Convención sobre Asilo Político suscrita en Montevideo en 1933 la que establece que la calificación de la "delincuencia política" corresponde al Estado que otorga el Asilo.

Hay que observar que esta Convención, al hablar de Asilo político, está refiriéndose al Asilo diplomático concedido por los Estados a través de sus embajadas, legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares.

Posteriormente, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político, firmado igualmente en Montevideo, en 1939, ratifica, en su artículo 3, el principio de la calificación "de las causas que motivan el Asilo".

Además, este Tratado, al hablar de Asilo, se refiere al extraterritorial o diplomático. Es quizás a partir de la denominación de "refugio" cuando comienza a emplearse, posteriormente, el término de refugiado como sinónimo de asilado territorial.

De allí que, 12 años más tarde, cuando se suscribe en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, se da a ese término el alcance preciso.

Finalmente, tanto en el Tratado de Derecho Penal Internacional, aprobado en Montevideo en 1940, como en las dos Convenciones suscritas en Caracas en 1954, una sobre Asilo Territorial y otra sobre Asilo Diplomático, se confirma nuevamente la potestad del Estado que da Asilo para calificar el delito y las circunstancias inherentes a él.

#### **4.1. Aspecto Subjetivo y Motivación Especial del Delito Político.**

Hay dos criterios para establecer la noción de delitos políticos: El objetivo y el subjetivo.

En el primero, la consideración se refiere a los bienes jurídicos, aceptado con la acción delictiva si estos bienes jurídicos o derechos pertenecen al Estado como entidad pública. La infracción que los menoscaba tiene carácter político, sea cualquiera la intención en que fue cometida, pero si los bienes jurídicos mencionados forman parte del patrimonio particular, la acción constituye un delito común.

En contraposición a este punto de vista objetivo, está el subjetivo psicológico, que propugna el análisis previo de los móviles que indujeron al autor hacia la comisión del delito para desprender de ellos la calificación del acto. A este criterio no preocupa la naturaleza objetiva de la acción cometida, sino en cuanto de tal indicio puede obtener conclusiones, que revelen el designio del autor, que es lo que le importa para calificar el delito de político o de común, siguiendo el principio de que el "motivo determinante da el significado moral y jurídico a todo acto humano".

La teoría psicológica penetra, pues, en la motivación del agente del delito, tomando en cuenta la materialidad de los hechos, así le es útil para descubrir la intención, calificación del acto que se presenta como su consecuencia lógica y necesaria.

Si el agente estuvo guiado por móviles altruistas, que son los que siempre acompañan al delito político puro, la acción tendrá ese carácter; y por móviles egoístas y de utilidad personal, ella no saldrá de la órbita de delincuencia común, por más derechos públicos que hayan violado.

Por ejemplo, una rebelión contra la autoridad del Estado fundada en motivos estrictamente particulares, de venganza personal (como el caso del Crnel. González Alvear, respecto al dictador Rodríguez Lara, beneficiado por la Ley de Gracia posteriormente) o el homicidio de un alto funcionario público, cometido con todas las características objetivas de un delito político, pero inspirados en razones de odio personal (como la muerte de Jaime Roldós Aguilera por parte de la oligarquía, según expresa el escritor Jaime Galarza Zavala, en su libro "Quienes Mataron a Roldós"), constituye en realidad un delito de tipo común; juzgado desde el punto de vista de la teoría subjetiva, es decir, desde el punto de vista de la intención del agente de la infracción.

Hay una tercera posición, llamada también corriente ecléctica, que trata de conciliar los opuestos criterios de las teorías objetiva y subjetiva. Para esta tercera posición, la infracción debe merecer la calificación de Delito Político cuando reúna condiciones tanto materiales -bienes públicos lesionados- como subjetivos -intencionalidad política del agente-.

Como afirma finalmente Rodrigo Borja, en el delito político concurren en realidad una

serie compleja de elementos subjetivos que no pueden dejarse de lado: Hay sentimientos laudables de patriotismo, generosidad, idealismo, afanes de cambio social, valentía, altruismo. Puede ser que el agente de la infracción esté equivocado, pero eso es lo que piensa y siente. Eso es lo que le mueve a la acción. No son sentimientos depravados ni ambiciones de riqueza los que conducen a afrontar los riesgos de la acción.<sup>42</sup>

Pero cómo establecer la naturaleza jurídica del delito político, cuáles son sus principales características si es que no hay un criterio único al respecto. Veamos cuales podrían ser estas:

42 BORJA C., Rodrigo: Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1997. Pág. 207.

#### 4.2. Su Naturaleza Jurídica.

El agente del delito político no pertenece, de manera especial, a ninguno de los tipos humanos establecidos por los penalistas para el estudio de la delincuencia en general. A diferencia de fuerzas antropológicas que condicionen o determinen su accionar, este se origina en una combinación de fuerzas exógenas y endógenas.

Por ello afirma Borja que, *no es dable apreciar en él, como ocurre en otros géneros de delincuentes, la gravitación determinante de fuerzas antropológicas que permitan identificar su mayor o menor proclividad al delito o al grado de su peligrosidad social*.

Añadiendo más adelante que:

*Son las condiciones objetivas . el entorno político social- y las condiciones subjetivas . la indignación que ellas producen en el ánimo de la persona- las que la producen. Las condiciones exógenas y endógenas generan la delincuencia política. Por regla general son personas idealistas que ven en el delito político, no la posibilidad de satisfacer intereses personales, sino un medio para la consecución de lo que ellos consideran que es el bien general. Ejecutan el delito sin ocultaciones arteras. La falta de arrepentimiento es una de sus características. Actúan muchas veces con fanatismo y están convencidos de que su acción es necesaria y justa.*<sup>43</sup>

Resumiendo las diversas fuentes de los tratadistas, la naturaleza jurídica del delito político estaría dado por las siguientes características:

- a) Debe el delito referirse a hechos que tiendan a cambiar la estructura jurídica del Estado, al Gobierno, a sus instituciones fundamentales y no secundarias o accesorias.
- b) El fin que se propone el delito político es un cambio a favor de la colectividad. Por lo mismo las acciones delictivas de un político, sobre

---

43 Idem. Pág. 207.

todo las personas que representen al gobierno no entran en el campo del delito político.

La muerte de un jefe de Estado se acepta como delito político cuando dadas las circunstancias haya sido el único medio posible para terminar con un despotismo o tiranía, esto es contra un poder demoledor de las garantías públicas e individuales. La finalidad por lo mismo es esencial: cambiar el sistema de organización para conseguir un mejoramiento político, administrativo, social o económico; salir de la opresión, de la miseria, de la desigualdad que coloca a unos hombres bajo la dominación de otros. Dominación no es lo mismo que dependencia; puede haber ésta sin dominación y así los obreros dependen de la empresa, pero la ley regula las relaciones mutuas para que el obrero conserve su dignidad e independencia. En la dominación hay pérdida de la independencia y por lo mismo de la dignidad.

El móvil debe ser tomado en cuenta para calificar al delito político porque un mismo hecho delictivo puede ser tenido por muchos como político y por otros como común. El que mata a un adversario político, supongamos dentro de una discusión es acto delictivo común provocado por la intolerancia. Puede haber alguna circunstancia de provocación, como injurias graves a las personas. Distinto es el hecho de una muerte dentro de una revolución con lucha en defensa de ideales, por la resistencia a un régimen tiránico, antipopular, derrochador, frente a la miseria del pueblo.

- c) El movimiento político debe estar encaminado hacia el bienestar del pueblo. Por lo tanto la política local tiene que ser observada con parsimonia, para no confundir con las venganzas o represalias personales. Desde luego una revolución puede encenderse en un



lugar determinado y extenderse a una región del país o a todo el país, según sean los propósitos y circunstancias.

- d) En los delitos políticos pueden producirse actos positivos de ataques o actos negativos que impliquen resistencia a la autoridad, falta de acatamiento de las leyes, de las disposiciones que emanan de los órganos del Estado que actúan dentro del marco de sus propias atribuciones.
- e) El acto cometido debe estar previsto en la ley penal. Los actos permitidos por la ley, como las huelgas de los trabajadores encuadradas en normas jurídicas, son actos legítimos, salvo que se desvíe su acción al campo político, lo cual es prohibido expresamente por el Código del Trabajo.
- f) El delito político no alcanza a la defraudación o sustracción de los fondos públicos a pretexto de necesitarlos para la revolución, para el mantenimiento del partido, para sostener campañas electorales, etc.
- g) Tampoco alcanza el delito político a formas delictivas comunes, como incendios de propiedades, destrucciones de vías férreas, de puentes, instalaciones eléctricas, de depósitos de combustibles y en fin de otros medios con los cuales se puede causar daños colectivos, perjudicando aún a personas extrañas al movimiento político. La lucha debe ser entre fuerzas de opositores.
- h) Siempre debe encontrarse en el delito político un ideal, realizar las simples aspiraciones personales o de cacicazgos serían insuficientes para entrar dentro de la categoría del delito político.



- i) En el delito político no se encuentra la peligrosidad que puede observarse en muchos delincuentes comunes, sino debe haber un ideal en ejecución.
  
- j) Tampoco entra a la categoría del delito-político el aprovecharse de una revolución, de la confusión creada para saciar venganzas personales, sea en forma directa o indirecta, como presentando a un enemigo personal como elemento hostil a la causa, forjando una situación artificiosa maligna, etc.

El delincuente político merece un trato distinto del que se da a un delincuente común que atenta derechos para beneficio o venganza personal. Las legislaciones modernas prohíben para el político la expatriación, el confinamiento, la incomunicación y la detención en el mismo local donde están los delincuentes comunes, etc. El delito político puede también darse por parte de los gobernantes que tratan de sostener su estabilidad.

### **CAPITULO III**

## **"LA SITUACIÓN LEGAL DEL ASILO Y EL REFUGIO EN EL ECUADOR".**

### **1. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE DISTINCIÓN ENTRE EL REFUGIO Y EL DERECHO DE ASILO.**

Cuando se estudia la institución del asilo en general, es común la confusión creada en torno a esta y el refugio a nivel internacional, a tal punto que en ocasiones se ha planteado estos dos términos como sinónimos de una misma situación, generándose problemas para su estudio y comprensión.

Como se recordará, la palabra Asilo se origina en el griego y viene al castellano por intermedio de la voz latina "asylum", que significa "lugar de refugio para los perseguidos".

De tal forma que el Asilo Político sería "la protección o amparo que, en determinadas circunstancias y bajo condiciones dadas, se otorga en el territorio de un Estado o en sus sedes diplomáticas acreditadas en el exterior a las personas acusadas de delitos políticos".<sup>44</sup> De igual forma, dijimos que se lo divide en: Asilo Territorial, si es que se lo concede en el territorio de un Estado, o Asilo Diplomático, si se lo presta en las sedes diplomáticas o en los campamentos o las naves y aeronaves militares.

Como sabemos en el año de 1951, en la ciudad de Ginebra se realizó la Convención Mundial sobre el tema de Refugiados organizado por la ONU, donde por vez primera y debido a las terribles consecuencias de dos guerras mundiales, se buscó dar solución al grave problema de los refugiados sobre todo en Europa y Asia.

---

44 BORJA C., Rodrigo; "Enciclopedia de la Política", Op. Cit. Pág. 50.

De tal forma que la citada Convención, para su distinción, definió claramente lo que es un Refugiado, y que nosotros lo sintetizamos como la persona que está fuera de su país de origen por temor de persecución, de riesgo de su integridad física o teme por su vida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado y razones políticas; finalmente se considera que tal individuo ha perdido la protección del Estado al que pertenece y que buscará por ende la protección de otro.

De tal forma que la institución de Refugio está directamente asociada con los Derechos Humanos en general y su protección es un derecho absoluto como todos lo saben; el principio de humanidad significa que las necesidades de los refugiados prevalecen sobre los otros intereses del Estado donde se ha buscado ayuda. Por tanto, la condición de refugiado no es la de un extranjero mas, es más vulnerable y la protección de sus derechos humanos básicos son importantes, llámese de vida, de libertad o de seguridad.

En este sentido la citada Convención de 1951 concuerda plenamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos para fomentar la protección y el respeto a los derechos y libertades de estos grupos de personas en difícil condición. Añadiendo solo el que la condición de refugiado es un autoexilio forzado, por todas las razones expuestas.

Es muy claro que las dos instituciones . asilo y refugio- tienen una finalidad humanitaria y su basamento está en dar protección al perseguido por diferentes razones. Sin embargo, la primera diferencia está en los instrumentos jurídicos internacionales que los norman, siendo el Asilo una institución de mayor antigüedad en relación al Refugio, donde toda la

actividad que se había desarrollado en este campo se consigna en diversos tratados:

- Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo en 1889.
- Acuerdo sobre Extradición de Caracas en 1911.
- Convención sobre Asilo de la Habana en 1928.
- Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933.
- Convención sobre Asilo Político y Territorial de Caracas 1954.

Los procedimientos para otorgarlo están inmersos en los instrumentos internacionales que se concretan a través de las misiones diplomáticas, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares donde pidió asilo la persona perseguida para pedir el reconocimiento del derecho de asilo de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del país receptor

El Asilo Territorial se produce de hecho y dentro del territorio del país receptor y se la tramita ante su cancillería para la concesión del derecho de asilo. La situación de los asilados es de estricta responsabilidad del Estado asilante.

El refugio se consagra como ya vimos en la Convención de 1951 y Protocolo complementario de 1967 teniendo un alcance universal al estar amparado por las Naciones Unidas. La calificación de refugiado nace en el momento en que la vida o seguridad de las personas están amenazadas y los individuos se ven forzados a buscar refugio y protección en un país diferente de aquel en que se domiciliaba. El refugio puede darse también en el lugar de domicilio cuando se crean áreas específicas para ello.

El Estado receptor puede no aceptar al refugiado si considera que constituye grave amenaza a la seguridad interna de la comunidad. El refugio se lo solicita por las oficinas regionales de la ACNUR y en las Oficinas de Asuntos Exteriores del país receptor; en este punto la responsabilidad de la situación del refugiado recae justamente en el Estado receptor bajo la supervisión de Naciones Unidas. Cabe agregar, que la solicitud inicial puede presentarse ante cualquier autoridad con quien la persona pueda tener contacto, dada la urgencia del solicitante.

Otra diferencia que encontramos está en el carácter estrictamente americano del Asilo amparado por la OEA, en cambio el refugio es universal y su amparo lo recibe de la ONU.

El Asilo sólo cabe para los perseguidos por motivos o delitos políticos, en cambio el refugio es para toda persona injustamente perseguida por causa de raza, nacionalidad, grupo social u opinión política, guerra civil, conflictos internos, agresión externa, violaciones a los derechos humanos y perturbación del orden público, es decir, aquellas personas con fundados temores de que su vida o integridad estén en riesgo

En el Asilo el Estado receptor tiene la facultad de calificar el delito político cometido y aún luego de esto tiene la privativa facultad de otorgarlo o no, sin que ningún estamento superior pueda obligarlo a hacerlo; hablando del refugio, éste está calificado a priori por los instrumentos internacionales específicos, pero puede también rechazarlo cuando constituya peligro o amenaza para la seguridad interna.

El Estado receptor también, esta en capacidad de negarlo cuando no se adviertan las condiciones aplicables.

El refugio se da fuera del país de origen y es justamente en el país de origen o residencia que el Asilo se lo realiza . en el caso del asilo diplomático- ya que es en la misión extranjera ubicada en el propio país de la persona que acude a solicitar protección en primer término y asilo después. El asilo se perfecciona fuera del país de origen.

Los procedimientos para la obtención tanto de uno como el otro son distintos, y las organizaciones que asumen la responsabilidad sobre la situación del asilado o del refugiado, son de la misma forma diferentes.

Puede concluirse entonces, antes de ingresar al estudio de esta institución en el Ecuador, que el desarrollo desde el punto de vista jurídico del Asilo en Latinoamérica ha sido muy extenso a diferencia del Refugio que si bien es cierto tiene igualmente desarrollo amplio, este ha sido en un contexto universal sin circunscribirse a determinada localidad geográfica.

## **2. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DE ASILADO EN EL ECUADOR.**

A modo de inventario, revisamos en las cinco constituciones dictadas en el siglo XX, todos los artículos concernientes a la figura del Asilo en la estructura constitucional del Estado Ecuatoriano. Registramos inicialmente cada Carta Política con su respectiva referencia legal:

### **2.1. Principales cambios en las Cartas Políticas del Siglo XX.**

En la Constitución de 1906, no encontramos un artículo que establezca el derecho de asilo para los extranjeros que así lo soliciten; no obstante, hay en el artículo 83, núm. 9, una disposición que establece las condiciones del confinamiento o (destierro obligatorio) para los indiciados en caso de guerra internacional o a los sindicatos que hayan formado

parte en conmoción interior, con lo que se establece tácitamente un reconocimiento al derecho de asilo. Así reza el Art. 83, núm. 9:

"Confinar, en caso de guerra internacional, a los indiciados de favorecerla; y a los sindicados de tener parte en conmoción interior. El confinamiento no podrá verificarse sino en capital de provincia.. . Si el indiciado pidiere pasaporte para salir de la República, se le concederá, dejando a su arbitrio elegir la vía.

Al cesar las facultades extraordinarias, el confinado recobrará de hecho la libertad y podrá regresar al lugar de su residencia, sin salvo-conducto<sup>45</sup>

La Constitución Política de 1945 tampoco recoge la figura del Asilo taxativamente en sus definiciones; sin embargo, se la relaciona a través del confinamiento, tanto en el Art. 68, como en los artículos 71 y 156.

El primero reproduce de modo mejorado la disposición que facilita el derecho a que el confinado pueda solicitar pasaporte, "para salir de la República", otorgándosele el plazo de ocho días para el arreglo de sus intereses y la libertad para elegir la ruta.

En el Art. 71 se establece que los Gobernadores de Provincia no podrán confinar sin disposición expresa del Presidente de la República; mientras que el Art. 156, complementariamente a los fundamentos constitucionales y legales que distinguen a los delitos políticos de los delitos comunes, establece que: "No se concederá ni se pedirá extradición por delitos políticos. Sólo en virtud de una ley o en cumplimiento de tratados se podrá ordenar la extradición de extranjeros por delitos comunes<sup>46</sup>

Con esta disposición constitucional se hace un reconocimiento expreso o interpretativo al derecho de asilo en el Ecuador, para quienes

45 TRABUCCO, Federico, "Constituciones del Ecuador", Edit. Universitaria, Quito, 1975. Pág. 339.

46 Idem. pág. 394.

hayan sido desterrados o confinados por otros Estados por delitos políticos o hayan escapado por persecución fundamentada en la libertad de conciencia y pensamiento, asociación, expresión, etc., conculcando derechos políticos reconocidos, es decir, en caso de persecución no motivada por delitos comunes.

Será con la Constitución de 1967, que por primera vez se introduce la figura del asilo para nacionales y extranjeros. Así en el Capítulo VIII que trata "De la Situación de los Extranjeros", del Título IV de la Primera Parte, en los Arts. 80 y 84, se establece lo que sigue:

Art. 80.- "El Estado con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, garantiza a los ecuatorianos el derecho a buscar asilo en caso de persecución no motivada por delitos comunes. La extradición de un ecuatoriano no se concederá jamás; su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador".

Art. 84.- "Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo en caso de persecución no motivada por delitos comunes".<sup>47</sup>

Además separa el tratamiento que se da tanto para ecuatorianos para solicitar asilo a otro Estado, como a extranjeros que lo soliciten, complementado con la restricción de conceder la extradición de ecuatorianos que sean demandados por tribunales en el extranjero, sin precisar que se trate de delitos comunes o delitos políticos.

La Constitución vigente reconoce al asilo como un derecho inalienable sin que este niegue su carácter de garantía a la libertad individual, siempre y cuando se trate de delitos no comunes.

---

47 TRABUCCO, Federico. Op. Cit. Pág. 474.



## 5. MARCO JURÍDICO DEL ASILO.

El Ecuador, desde el momento en que se constituyó como República, el 10 de Agosto de 1830, resolución que se tomó con motivo de la realización de la Primera Asamblea Constituyente, que tuvo como sede a la ciudad de Riobamba, ha demostrado su incondicional respaldo a la institución del asilo.

El derecho de asilo y su práctica en el Ecuador empezó a consolidarse en el período de restauración democrática en Latinoamérica, es decir cuando las dictaduras eran reemplazadas por la vigencia del sistema democrático a finales de la década del 70 y mediados de los 80.

Es en este contexto que la institución del asilo cobró fuerza, convirtiéndose en una especie de salvación para todos aquellos calificados como delincuentes que habían cometido delitos políticos, a quienes se les permitía asilarse y se les brindaba protección y oportunidades de trabajo y desarrollo.

Sobre la base de estos antecedentes, el Ecuador en forma insistente ha exigido el cumplimiento de todos los principios que constituyen la esencia del asilo.

En lo que se refiere al derecho del Estado asilante, siempre ha demostrado fiel cumplimiento a la norma de que a éste corresponde calificar la naturaleza del delito, y de ser así, se convierte en el responsable directo de su otorgamiento.

Es fundamental que se consideren ciertos lineamientos en la aplicación de la institución del asilo, práctica que nuestro país ha

promulgado en forma constante, como la realización de un análisis cuidadoso de los antecedentes del individuo que desea obtener asilo; razones por las cuales el delito es de carácter político; conceder asilo solamente en casos de urgencia y por el tiempo necesario para que el individuo asilado pueda resguardar su vida o libertad.

La aplicación de estos principios ha sido observada por las autoridades competentes de Ecuador cuando se han dado casos en los cuales los individuos se han refugiado en el Ecuador o en las misiones diplomáticas.

De igual manera, Ecuador por intermedio de sus gobernantes se ha mantenido apegado a las normas estipuladas en las diferentes convenciones que sobre asilo ha ratificado, en cuanto tiene que ver con el otorgamiento del salvoconducto a un ciudadano ecuatoriano que ha decidido asilarse en otro país, siempre y cuando se hayan cumplido, conforme a la ley, todos los pasos previos; y, por otro lado, ha sido fiel cumplidor de las reglas relacionadas a la concesión de las suficientes garantías para que el asilado pueda abandonar el país sin comprometer o poner en peligro su vida y libertad.

### **3.1. En la Constitución Política vigente. Art. 29.**

En la Constitución Política de la República, se establece normas sobre la institución del asilo que guardan relación con otros cuerpos legales, como la Ley de Extranjería, por ejemplo, al igual que con normas de Derecho Internacional, ya que el fin que persiguen es que sean compatibles, o de lo contrario no tendrían ningún valor por el hecho de contradecir el espíritu y preceptos constitucionales.

La Constitución de 1978, en la Sección III, artículo 17, al referirse a la condición jurídica de los extranjeros, establecía que: "Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado garantiza a los extranjeros el derecho de asilo".<sup>48</sup>

La norma constitucional indicada revelaba la situación semejante que tienen los extranjeros frente a los nacionales, en la medida que el derecho de asilo era reconocido para los primeros sin ningún tipo de obstáculos, requiriéndose únicamente la aplicación y observancia de las normas contempladas en la legislación ecuatoriana.

Al respecto, el constitucionalista Julio Tobar Donoso, refiriéndose a la discusión de finales de la década de los setenta . con el retorno al orden constitucional- sobre la conveniencia y discusión de la nueva Constitución y la Constitución del 45 reformada, señalaba: "El proyecto de Constitución del 45 reformada en su art. 47 trata también del asilo, pero con dos diferencias con el texto de la nueva: aquél se refiere tanto a ecuatorianos como extranjeros, mientras que la nueva solamente a los extranjeros; el proyecto del 45 reformada es más preciso en cuanto dice expresamente 'en caso de persecución motivada por actividades políticas', la nueva no especifica, aunque por la doctrina generalmente aceptada debemos entender que el asilo es aplicable exclusivamente a los perseguidos políticos".<sup>49</sup> Además, añade dicho autor, que

"si la nueva Constitución en el Art. 17 se refiere sólo a los extranjeros, probablemente se debe a que el asilo para los ecuatorianos propiamente tiene que ser reconocido por las legislaciones de los demás Estados; no cabría que el Ecuador imponga a otros Estados el dar asilo a nuestros conciudadanos, ya que esa es cuestión de competencia de las leyes extranjeras. La medida recíproca al asilo concedido a los extranjeros, sería más

48 Constitución Política de la República del Ecuador de 1978; Ediciones Jurídicas, actualizada a 1987, Art. 17.  
49 TOBAR DONOSO, Julio y LARREA HOLGUÍN, Juan; "Derecho Constitucional Ecuatoriano", Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1980

bien, la de negar la extradición de un ecuatoriano, es decir no permitir que sea llevado fuera del Ecuador para ser juzgado en el extranjero; esto sí compete al Ecuador, y, efectivamente nunca se concede la extradición de los nacionales, siguiendo en ella la práctica y el principio internacionalmente aceptado por todos los Estados.<sup>50</sup>

Fue la Constitución de 1967 la que por primera vez hizo expresa referencia al asilo, y dedicó dos artículos, el 80 para los ecuatorianos y el 84 para los extranjeros, en iguales términos, y para unos y otros en el supuesto de que la persecución no se deba a delitos comunes. De ahí que para Tobar Donoso, la fórmula estaba bien hallada: *«siempre que no se trate de delitos comunes»*, resultaba mejor que hablar de *«delitos políticos»*, término que aun hoy sigue siendo discutible; no así los delitos comunes, que se hallan tipificados en los códigos penales; de tal forma que todo otro caso de inculpación, fuera de los expresamente reprimidos por la ley penal, merece la protección del asilo.

En suma, el Artículo 17 de la Constitución de 1978 al referirse a la condición jurídica de los extranjeros permitía que si se cumplían las condiciones que los convenios y leyes establecen, se pueda ingresar al país para asilarse o ingresar a los citados recintos diplomáticos posibles para obtener asilo.

En la misma Constitución antes de las reformas de 1998, otra disposición que hacía referencia al asilo era el artículo 27, según el cual: "Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tienen derecho de asilo, que lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales."<sup>51</sup>

---

50 Ibid. TOBAR DONOSO, Julio; y, p. 143.

51 Ibid. Constitución Política de la República de 1978, Art. 43.

En este artículo, se puede apreciar el carácter limitativo de la norma, ya que solamente tendrán derecho de solicitar asilo los ecuatorianos que hubieren cometido o fueren perseguidos por "delitos políticos", por ende, aquellos que fueren perseguidos por el cometimiento de delitos comunes no podrán acogerse a las disposiciones y principios de la institución que se analiza.

Efectivamente, el artículo 27 que se refería a los derechos políticos de los ciudadanos claramente anota la opción de que al verse perseguidos por delitos políticos se pueda solicitar asilo de acuerdo a la ley y lo que establecen los diversos convenios internacionales.

Luego de las reformas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, la Constitución Política vigente -Título III, ~~%De los Derechos, Garantías y Deberes+~~, Capítulo III, ~~%De los Derechos Políticos+~~ en su Art. 29, al referirse a los derechos políticos de los ecuatorianos y sobre la condición jurídica de los extranjeros, manifiesta:

**Art. 29.-** "Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo".<sup>52</sup>

De esta manera, los asambleístas fusionaron en un solo artículo . en el párrafo dedicado a los derechos políticos- la garantía del asilo en la Constitución vigente, tanto para los ciudadanos ecuatorianos que lo soliciten a otro Estado o de otorgarlo en el caso de los extranjeros en el territorio nacional.

---

52 Constitución Política de la República del Ecuador; CEP, actualizada a diciembre de 1998.

Siendo la Constitución la suprema ley de la República, el hecho de encontrarse el asilo por ella establecido y amparado le da un carácter muy firme e importante y nos explica la razón por la que el Ecuador sea abanderado en Latinoamérica de todo lo referente a él.

### 3.2. En la Ley de Extranjería. Arts. 2, 6, 7 y 12.

En la Ley de Extranjería, el artículo 2, inciso primero, ratifica lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política al manifestar que:

**Art. 2.-** "Los extranjeros que hubieren sido admitidos en el territorio nacional tendrán iguales derechos y obligaciones que los ecuatorianos, con las excepciones previstas en la legislación interna del Estado."<sup>53</sup>

Más aun, en relación al Asilo contemplado en el Art. 29 de la Constitución, el artículo 6 de la Ley de Extranjería, señala lo que sigue:

"Los extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencias de guerra o persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, podrán ser admitidos en condición de asilados por el Gobierno del Ecuador, observándose lo dispuesto en los respectivos convenios internacionales o en su defecto se aplicarán las normas de la legislación interna".<sup>54</sup>

Conforme se desprende del artículo citado, los extranjeros tienen derecho de asilo, obviamente cuando medien situaciones de desplazamiento como consecuencia de guerra o de persecución política, sin que se determine taxativamente la persecución por delitos políticos.

Y en el artículo 7 se dispone que: "Corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería".

53 Ley de Extranjería; Art. 2, Ediciones Jurídicas, 1988.

54 Ibid. Ley de Extranjería, Art. 6.

No obstante, en estas citas se observa el fin humanitario que persigue la institución del asilo, toda vez que podrán obtener la calidad de asilados en Ecuador los extranjeros que hubieren cometido delitos políticos, con el propósito de resguardar sus vidas o libertades gravemente amenazadas, para lo que previamente será indispensable la calificación del delito por nuestras autoridades competentes.

Esto es, el artículo 6 de la Ley dispone que en caso de desplazamiento a causa de conflicto o la siempre mencionada persecución política a determinada persona, le otorga la opción de ser considerado por nuestro gobierno en condición de asilado, debiéndose actuar conforme rezan los convenios internacionales y las leyes.

Es muy frecuente la confusión entre los status de refugiado y asilado pero siendo situaciones totalmente diferentes, el trato a recibir debiera ser de igual manera distinto, pienso que la Ley de Extranjería ha interpuesto el carácter humanitario de apoyo a personas en estas circunstancias antes que diferenciaciones técnicas.

Dentro de la misma Ley de Extranjería y en el punto referente a las categorías de inmigración en el país, el artículo 12 concretamente considera al asilado en condición de no inmigrante en razón de que la entrada a nuestro país se ha debido a causas de fuerza mayor y su permanencia en el mismo no deberá ser permanente sino hasta que las causas que la motivaron cesen completamente y pueda retornar a su lugar de origen. Bajo el estatus de asilado, no existe el ánimo de residir de modo permanente en el país.

Finalmente, este artículo no hace distinción alguna entre las categorías de asilo diplomático y territorial y sólo menciona la entrada al país por lo que bien pudiera tratarse de un caso de asilo diplomático



previo en alguna legación del exterior que se haya convertido luego mediante el salvoconducto y traslado a nuestro país en un asilo territorial perfeccionado.

### **3.3. En el Reglamento a la Ley de Extranjería: Asilo diplomático y asilo territorial. Art. 42.**

El Reglamento de la Ley de Extranjería, en el artículo 42 menciona varios procedimientos a ser observados por los extranjeros que por razones políticas solicitan asilo en el Ecuador (categoría IV). Estas reglas, por su importancia las transcribo textualmente para hacer luego el comentario.

- I. Todo extranjero admitido en el territorio ecuatoriano en condición de asilado o refugiado político quedará sujeto a los deberes que le imponen los Tratados y Convenciones Internacionales vigentes para el Ecuador y este Reglamento
- II. Tratándose de asilo diplomático cuando el extranjero solicite su admisión amparado en la visa de asilado político concedida por el Jefe de la Misión Diplomática ecuatoriana no requerirá calificación territorial.
- III. Tratándose de asilo territorial, será admitido provisionalmente por los agentes de policía, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras se resuelva cada caso en el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- IV. Deberá expresar los motivos de la persecución u otro hecho que motiva la solicitud de asilo territorial, sus antecedentes personales, los datos útiles para su identificación y el medio de transporte utilizado.



- V. El agente de policía levantará un acta recabando los datos indicados y por la vía más rápida enviará los datos al Ministerio de Relaciones Exteriores, en Quito, a fin de recibir instrucciones, adjuntando el informe de su criterio personal.
- VI. Si las declaraciones expuestas para solicitar el asilo territorial carecieren de realidad y certeza, el Ministerio de Relaciones Exteriores, notificará a las autoridades de policía, las cuales obligarán al extranjero a que abandone el país negándose la concesión de asilo.
- VII. No se admitirá como asilados a los extranjeros que procedan de país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución o conflagración, salvo el caso de haber permanecido en tránsito directo.
- VIII. Tratándose de extranjeros admitidos conforme a los numerales anteriores o mediante la aplicación de tratados sobre asilo diplomático, se observará además las siguientes reglas:
  - a) El Ministerio de Relaciones Exteriores determinará las actividades que podrá desarrollar el asilado o refugiado, incluyendo labores remuneradas, las que no se sujetarán a las normas regulares dada la condición sui generis que caracteriza a un asilado o refugiado político.

Con tal finalidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores extenderá un "documento de identificación" numerado, firmado y sellado por el funcionario autorizado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que constará: nombre completo del extranjero, reconocimiento de su

calidad de asilado o refugiado político, datos personales de identificación, fotografía y firma del titular de la visa, declaración de que se compromete a no participar en actividades de carácter político, a cumplir con las leyes internas y observar lo establecido en convenios internacionales sobre asilo y refugio y, finalmente, una constancia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores autoriza al titular de la visa 12-IV, a que pueda desempeñar labores remunerativas, sin otro requisito, dada su condición de asilado o refugiado político.

El citado documento que se expedirá en formato de carnet, servirá de plena identificación ante las respectivas autoridades. El Ministerio de Relaciones Exteriores informará periódicamente al Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca y al Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, las actividades autorizadas según el caso; los asilados o refugiados tendrán la obligación de censarse anualmente en la Dirección Nacional de Migración.

- b) No podrá el asilado o refugiado ausentarse del país sin la autorización expresa y por escrito del funcionario autorizado del Ministerio de Relaciones Exteriores, autorización que deberá exhibir para ser readmitido en el territorio ecuatoriano.
- c) La autorización de permanencia se concederá por el tiempo que se considere adecuado de acuerdo con las circunstancias políticas del país de origen del asilado.
- d) Al desaparecer los hechos que justificaron la concesión del asilo, salvo el caso de modificación de la categoría o calidad migratorias de acuerdo con la Ley y este Reglamento, deberá abandonar el país junto con los familiares que lo acompañen en la misma categoría, previa cancelación de sus documentos migratorios,

dentro de los 90 días siguientes a la notificación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cualquier solicitud de cambio de condición migratoria, se notificará previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. En caso de violación de las condiciones de su admisión y de sus obligaciones de asilado o refugiado político, quedará sujeto a las acciones de exclusión o deportación de acuerdo con la Ley de Migración.

- IX. El reconocimiento de la calidad de asilado o refugiado y la concesión de la visa correspondiente serán decididos exclusivamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con las normas de las Convenciones Internacionales sobre la materia.<sup>55</sup>

En efecto, el Reglamento a la Ley de Extranjería en el artículo 42 establece las pautas que deberán seguir los extranjeros que se acojan a lo dispuesto en el Art. 12, categoría IV de la Ley para el establecimiento de su permanencia temporal en nuestro país.

En resumen, primero tenemos la obligación de sujetarse a los deberes impuestos por los Tratados y Convenios vigentes; situación bastante lógica y que guarda relación con la importancia que estos instrumentos tienen en el manejo de estos casos.

Segundo, está la obligación de otorgar la protección y resguardo necesarios al solicitante hasta que se resuelva su situación legal; considero que los procedimientos señalados en las disposiciones II, III, IV y V se presentan para que la persona que ingrese al Ecuador con este carácter tan especial reciba desde su llegada el trato humanitario y enmarcado en derecho que corresponde.

---

55 <sup>55</sup> Reglamento De La Ley De Extranjería, Decreto N° 1991, del 30 de Junio de 1986.

Disposición relevante es el que bajo ningún concepto se aceptará la solicitud de asilo de persona alguna que provenga de país distinto de aquel en que se haya ejercido la persecución o cometido el delito político por el que se lo persiga; la ruta que debe seguirse es directa y sólo la situación de tránsito en otro país hacia el nuestro posibilitará continuar con el trámite de solicitud.

Finalmente, y siempre dentro del análisis del artículo 42, se tiene reglas adicionales para el cumplimiento de la condición de asilados y que pueden resumirse en:

- Otorgamiento del visado categoría 12-IV sin valor monetario alguno para el asilado.
- El Ministerio de RR.EE. deberá proveer al asilado de un carnét de identificación en el que consten todos los datos de filiación y su situación de asilado.
- Existe la posibilidad de que la persona ejerza un trabajo remunerado dentro del país;
- El asilado deberá reportar cada cierto tiempo su situación en el país y la obligación de censarse anualmente en la Dirección Nacional de Migración.
- En última instancia queda la posibilidad de dejar sin efecto el asilo de una persona y con ello todas sus protecciones cuando no sean acatadas todas las disposiciones antes señaladas, lo que permite la deportación o la orden de salida del país.

#### **3.4. En el Código de Procedimiento Penal. Art. 204.**

En el ámbito penal, relacionado con el Asilo, tenemos al Art. 204 del Código de Procedimiento Penal (antes Art. 213) que dice:

**Art. 204.-** "Para extraer al prófugo del local de una Misión Diplomática o Consular, o de la residencia de un Jefe de Misión Diplomática, o Jefe de Oficina Consular, o de los miembros de las respectivas Misiones, el juez se dirigirá con copia del proceso al Ministro de Relaciones Exteriores, solicitándole que reclame su entrega.

En caso de negativa o silencio del agente diplomático o consular, el allanamiento no podrá realizarse.

En todo caso, se estará a lo dispuesto en las Convenciones y normas internacionales vigentes en el Ecuador sobre la materia".<sup>56</sup>

La disposición penal citada se refiere a los casos de allanamiento, el mismo que no procederá de la forma común en los lugares donde se encuentra asentada una Misión Diplomática o Consular y en los otros indicados, para lo cual será imprescindible la intermediación del Ministro de Relaciones Exteriores que solicite su entrega, pues, no necesariamente alguien que ha ingresado a una misión diplomática ha sido aceptado inmediatamente como asilado por el Estado receptor.

De producirse la negativa o silencio de parte del agente diplomático o consular, el allanamiento no se efectuará; dando paso al estudio del caso si existe una solicitud de asilo de por medio, para lo cual se aplicarán las normas ya analizadas, es decir se procederá a la calificación del delito, y si se desprende que es un delito político, concederá asilo, pero de tratarse de un delito común, el agente diplomático tendrá que entregar al asilado a las autoridades pertinentes, si así lo determina el Estado receptor de la persona que solicita protección.

### **3.5. Las Convenciones Interamericanas sobre el Asilo.**

---

<sup>56</sup> CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL. R.O. 360-S, 13-I-2000. Nota: Este Código entró en vigencia el 13 de julio del 2001.

Como instrumentos internacionales en materia de asilados y de los cuales el Ecuador es Estado parte, tenemos:

- Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo en 1889.
- Acuerdo sobre Extradición de Caracas en 1911.
- Convención sobre Asilo de la Habana en 1928.
- Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933.
- Convención sobre Asilo Político y Territorial de Caracas 1954.

#### **4. BASE JURÍDICA QUE NORMA EL REFUGIO EN EL ECUADOR.**

Como se conoce, la Constitución Política del Estado ecuatoriano, antes y después de 1998, no introduce como garantía constitucional entre sus normas a la figura universal del Refugio -no así con el derecho de Asilo antes analizado- pero lo reconoce a través de la vigencia de los Convenios y Tratados Internacionales que el Ecuador ha firmado y que tienen plena validez, lo que automáticamente es incorporado a la legislación interna.

Esto no significa, la inexistencia de legislación que ampare las solicitudes de refugio, su concesión o aprobación, enmarcada en procedimientos legales, que los analizaremos en el siguiente numeral.

##### **4.1. En la Constitución Política vigente. Art. 163.**

Taxativamente la Constitución vigente desde el 10 de agosto de 1998, ha establecido en el Art. 163 que:

**Art. 163.-** Las normas contenidas en los tratados y convenios internacionales, una vez promulgados en el Registro Oficial, formarán parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

El planteamiento en cuestión es: ¿debe la Constitución incorporar como norma fundamental la protección y garantía de Refugio?

Consideremos dos factores doctrinarios y legales que me parecen de importancia fundamental para el análisis posterior:

Primero, que refugio y asilo, son tomados como una misma figura . sinónimos- en varios tratadistas y constitucionalistas nacionales y latinoamericanos, diferenciados tan solo, por la tradición latinoamericana del asilo, y el carácter universal del refugio, sin tomar en cuenta que en el asilo puede existir otro factor, el delito político.

Y, segundo, que su tratamiento, no obstante de su finalidad, es procesada de modo distinto, tanto por las instancias de consulta y tramitación, cuanto por la legislación nacional e internacional específica que cada una tiene en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como hemos visto en los numerales precedentes.

Más adelante intentaremos responder a este planteamiento central para justificar la demanda de su estatuto constitucional o negarlo.

#### **4.2. Las Convenciones Internacionales (Ginebra 1951 y su Protocolo de 1967) en relación al Reglamento de Aplicación: Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992.**

La Convención de Ginebra de 1951 define lo que significa el término refugiado, como ya hemos citado y señalado anteriormente. Pero además, describe los derechos de los refugiados, incluyendo conceptos como la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y a disponer de documentos de viaje, así como la posibilidad de trabajar.

También subraya las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida. Una de las disposiciones clave estipula que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido. También explica detalladamente qué tipo de personas o grupos de personas no están comprendidas en los alcances de la Convención.

El Protocolo de 1967, en cambio, elimina las limitaciones geográficas y temporales contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, sólo los europeos que se convirtieron en refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar refugio.

Tanto la Convención como su Protocolo fueron adoptadas para hacer frente a las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial en Europa y las crecientes tensiones políticas entre el Este y el Oeste en la denominada Guerra Fría. La naturaleza de los conflictos y de las migraciones puede haber cambiado en las décadas transcurridas desde entonces, pero la Convención ha dado muestras de ser extraordinariamente adaptable a la hora de proteger a unos 50 millones de personas en todo tipo de situaciones. La Convención seguirá siendo necesaria en tanto existan individuos o grupos de individuos que huyan de sus países por temor a ser perseguidos.

En el Ecuador el Reglamento que sirve de base para la aplicación de las normas conferidas por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, fue expedido inicialmente por el Ing. León Febres Cordero, mediante Decreto No. 3293, publicado en el R.O. #782 de septiembre de 1987, y reformado por el Presidente Rodrigo Borja Cevallos, mediante Decreto No. 3301, publicado en el R.O. # 933 de mayo de 1992.



Bajo la denominación: "Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967", se recoge en su mayor parte los principios establecidos en la Convención de 1951, y estructurado en once capítulos y treinta y tres artículos, que tratan sobre la definición y determinación de refugiados, el procedimiento de solicitud, No devolución, exclusión, expedientes, resolución de la comisión, apelación, derechos de refugiados y cesación.

Los dos primeros capítulos recogen la parte dogmática o los principios de la Convención, mientras que los restantes, establecen el procedimiento para la determinación de refugiados en el Ecuador.

El Artículo 1 reconoce de manera explícita la definición de "refugiado", establecido tanto en la Convención como en el Protocolo a "toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad,, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas...".

Complementado con el reconocimiento que se hace en el Art. 2, a ser consideradas como refugiados a todas las personas que han huido de su país, "... porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Aunque vale precisar, como un añadido y ampliación de análisis, que de modo acertado el Protocolo de 1967 omite la frase "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951" y las palabras "a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en la Convención del 51 sobre el estatuto de refugiados.

La importancia del Protocolo de 1967 radica en que amplió el ámbito de aplicación de la Convención de 1951, al asumir la fecha límite del 1 de enero de 1951 recogida en la definición del término de refugiado en el Artículo 1, por lo que la Convención pudo aplicarse desde entonces a quienes se han convertido en refugiados después de esa fecha.

En términos generales analicemos los aspectos de procedimiento de solicitud y aprobación, exclusión y cesación de la condición de refugiado en el Reglamento citado.

Bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, se crea una Comisión integrada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno designados mediante acuerdo ministerial, a la que puede ser invitado en calidad de observador un representante del ACNUR. y otros que la comisión crea pertinente; además de un Secretario que será el encargado de la Sección de refugiados de la Cancillería. (Art. 4) Le corresponde a esta Comisión y al Ministerio de RR.EE. el decidir sobre la determinación (Art. 5) de la condición de refugiado como de su cesación (Art. 33) en los términos de la Convención del 51 y su Protocolo del 57.

La solicitud de refugio deberá ser presentada por el interesado a través de su representante o el ACNUR en un plazo no mayor de 30 días de su ingreso y antes de que expire la autorización de permanencia, salvo los casos de residencia legal (Art. 7).

Toda solicitud presentada a las autoridades de Policía, Migración, de Fronteras o el ACNUR. debe ser transmitida de inmediato al Ministerio de RR.EE., junto a un informe preliminar del caso. (Art. 8)

Con la recepción de la solicitud, el Ministerio de RR.EE. extenderá un certificado provisional de permiso temporal de 90 días de residencia para el solicitante y dependientes, para circular libremente (Art. 9), con todos los distintivos del Ministerio para su validez ante las autoridades de Policía y Migración (Art. 10).

Dicho certificado lo entregará el Secretario de la Comisión, quien puede citar a entrevistas las veces que crea necesario al peticionario y preparar un informe que presentará en el seno de la Comisión para su estudio y resolución (Art. 11).

Cabe destacar que nuestra legislación a través del reglamento, como una acción humanitaria de encomiable relevancia, prohíbe que cualquier persona sea "rechazada en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su integridad física o su libertad personal esté en riesgo a causa de las razones mencionadas en los artículos 1 y 2" del Reglamento. (Art. 13)

El Capítulo VI, establece a través del Art. 14 las causas para la exclusión de la condición de refugiados, a quienes hayan cometido un delito contra la paz, la humanidad o un delito de guerra; que hayan cometido un grave delito común fuera del país de refugio, o que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas, comprendidas en las causales de la Sección F) del Art. 1 de la Convención de 1951.

Retomando, una vez presentada la solicitud, el Secretario de la Comisión, realizadas las entrevistas, presentará un informe que se incorporara, al respectivo expediente abierto, a partir de la fecha de presentación de la solicitud, el mismo que contendrá, tal como lo dispone el Art. 16, lo siguiente: **Art. 16.-** El expediente individual o colectivo, si

hubiere dependientes, que deberá abrirse y será llevado por el Secretario de la Comisión, contendrá:

1. Ficha con los datos completos del solicitante;
2. La solicitud de refugio y los documentos informativos que la respalden;
3. Fotocopia del pasaporte, y del documento de identidad o, en su defecto, la declaración de que no posee dichos documentos;
4. Informe de la entrevista a que se refiere los artículos 11 y 12 del presente Reglamento;
5. Copia de la Resolución que emita la Comisión;
6. Copia de los documentos que la Cancillería otorgue a favor del solicitante; y,
7. Certificado médico de que no adolece enfermedades infecto contagiosas.

Se añadirán al expediente del solicitante, los documentos relativos a su cónyuge, a sus hijos solteros menores de edad y demás familiares que dependan de él y que de acuerdo con su solicitud, deban obtener la condición de refugiados. (Art. 17) En caso de que la solicitud haya sido aceptada, el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgará a favor de la persona reconocida como refugiada y sus familiares, si fuera del caso, los siguientes documentos: el correspondiente Visado 12-IV, determinativo de la Condición de Refugiado; y, el respectivo documento de identificación, tanto al titular como a sus dependientes. (Art. 20).

La comisión expedirá, para cada solicitud la correspondiente resolución, en el plazo más corto, la que será comunicada al solicitante.(Art. 18) La persona cuya solicitud fuere negada por la Comisión, podrá apelar ante el Ministro de Relaciones Exteriores, hasta

treinta días después de haberle sido comunicada tal negativa; permitiéndosele un lapso razonable de permanencia en el caso de negación definitiva hasta que sea admitido en otro país. (Arts. 24, 25 y 26)

En el marco de la condición de Refugiados en el Ecuador (Cap. X), en el Art. 27 se establece que los refugiados gozan "de los mismos derechos que la Constitución y las leyes reconocen a los extranjeros en general, así como también de los previstos en la Convención de 1951"; con la restricción de no intervenir en asuntos políticos o que comprometan la seguridad nacional o los intereses del país (Art. 28).

Al respecto, cabe reiterar que según la Constitución Política vigente en el Ecuador, en su Art. 13 establece que, los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.<sup>57</sup>

A ello, habría que añadir que el Art. 5 del Código Penal determina que, toda infracción cometida dentro del territorio de la República, por ecuatorianos o extranjeros, será juzgada y reprimida conforme a las leyes ecuatorianas, salvo disposición contraria de ley.<sup>58</sup>

Podría resumirse que los derechos a los que alude el Reglamento son: igual trato que a los nacionales; trato no menos favorable que un inmigrante; libertad de religión, libre acceso a los Tribunales de Justicia; derecho al trabajo; derecho a la educación pública; asistencia pública; exoneración de gravámenes o impuestos que difieran o excedan de los que se exigen para los ecuatorianos; vivienda adecuada para su residencia; libertad de circulación.

---

57 Constitución Política de la República del Ecuador; CEP, actualizada a diciembre de 1998.

58 CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL. 29.- Ley 2001-47 (Registro Oficial 422, 28-IX-2001).

En el mismo capítulo se establece la obligatoriedad de los Refugiados en la renovación anual del Visado 12-IV y su documento de identificación (Art. 29); la notificación de cualquier desplazamiento fuera del país al Ministerio de RR.EE. (Art. 30); la posibilidad de acogerse a la naturalización pasado los tres años en el país como refugiado (Art. 31), y, la asistencia económica requerida del ACNUR u otro organismo público o privado mientras dure su residencia en el país (Art. 32).

De suma importancia es el Art. 33, donde se establece una cláusula de cesación para la condición de Refugiado, que como ya dijimos antes, le corresponde a la Comisión respectiva el decidir en base a las causales contempladas en la Sección C) del Art. 1 de la Convención de 1951. Los casos en los que la Comisión puede cesar el status de refugiado, según el Art. 33, son:

- 1) Si se ha acogido de nuevo voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o,
- 2) Si habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o,
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o,
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o,
- 5) Si por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;
- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, está en condiciones

de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual a ello habría que añadir, que la Convención de 1951 en el mismo Art.1, lit. f) , establece que las disposiciones no serán aplicables a las personas en los siguientes casos:

- a) Quien ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Quien ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio, antes de ser admitido en él como refugiado;
- c) Quien se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Finalmente en el Art. 34 del Decreto se ha establecido que podrá procederse a la expulsión de los refugiados del territorio ecuatoriano, ~~en~~ los supuestos y en la forma prevista en los artículos 32 y 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951+(Art. 34).

Conjuntamente con el Reglamento para Refugiados, en el Ecuador, la admisión, calificación, permanencia, obligaciones y cesación de la Condición de Refugiados se rigen por diversos instrumentos legales tales como la Ley de Extranjería y su Reglamento.

En la Ley de Extranjería el artículo 12 numeral IV se considera no inmigrante a todo extranjero que con domicilio en otro Estado se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse. Estas son las personas desplazadas que como consecuencia de guerra o de persecución política en su país de origen, cruzan la frontera de un Estado en búsqueda de protección para su vida o libertad personal, y de sus familiares más cercanos.

Taxativamente la Ley señala en su parte pertinente:



**Art. 12.-** Considérase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación:

IV. Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y las de sus familiares más cercanos.

Como podemos observar, un refugiado es un no inmigrante por cuanto su ánimo no es el de residir en forma permanente en el Ecuador sino que una vez que hayan desaparecido los motivos de persecución, deberá regresar a su país de origen o si desea quedarse en el Ecuador deberá cambiar su categoría migratoria por un visado de Inmigrante. Debido al artículo que tiene esta disposición y su numeral, en la Ley de Extranjería, se ha denominado al visado de Refugiado, Visa 12-IV.

En el Reglamento a la Ley de Extranjería, encontramos en el Capítulo V, que trata de las Reglas para las categorías de Visados de No Inmigrante, Artículo 42, las reglas condicionantes para todas aquellas personas que invocaren las situaciones previstas en la categoría IV del Art. 12 de la Ley (personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad), estableciendo que:

I. Todo extranjero admitido en el territorio ecuatoriano en condición de asilado o refugiado político quedará sujeto a los deberes que le impongan los Tratados y Convenciones Internacionales vigentes para el Ecuador y este Reglamento.



II. Tratándose de asilo diplomático cuando el extranjero solicite su admisión amparado en la visa de asilado político concedida por el Jefe de la Misión diplomática ecuatoriana no requerirá calificación territorial.

III. Tratándose de asilo territorial será admitido provisionalmente por los agentes de policía, debiendo permanecer en el puerto de entrada mientras se resuelva cada caso en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En adelante, las reglas que van de la IV a la VIII establecen el procedimiento regular previsto para la concesión del asilo -territorial (hasta el VII) y asilo diplomático (VIII y sus literales), que para el caso, es igual que la del refugio, según lo establece la regla I de este Art. 42.

Estas reglas deberían ser objeto de revisión para que a partir de la diferenciación establecida entre refugio y asilo, se especifiquen en el Reglamento a la Ley de Extranjería donde se establecen los mecanismos regulares para su aplicación conforme el Reglamento de Refugiados vigente y los documentos internacionales ratificados por el Ecuador en esta materia.

## **CAPITULO IV**

### **"ESTADO DE LA SITUACIÓN Y REFORMA QUE SE PLANTEA EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS"**

#### **1. ESTADO DE LA SITUACIÓN DEL REFUGIO EN EL ECUADOR.**

En América Latina y en otras latitudes del planeta, tienen lugar con fuerza grandes desplazamientos de grupos humanos; desplazamientos que llevan toda la impronta de carga trágica, desarraigo y vacíos existenciales.

El Ecuador padece este fenómeno por doble vía: una la emigración masiva de hombres y mujeres que en los últimos años llega al diez por ciento de la población; y otra, debida a la inmigración y desplazamiento de colombianos por el conflicto armado, a la que se suma una inmigración no despreciable de peruanos que vienen en busca de trabajo.

Tenemos el reto y la obligación moral y política de establecer líneas de conducta y de acción, diferenciando, pero teniendo también en cuenta la interrelación de un fenómeno de carácter global que se nos presenta en tres escenarios:

- a) El de los ciudadanos ecuatorianos que salen del país.
- b) La inmigración y el desplazamiento de colombianos en la frontera norte, por causa del conflicto armado interno, que tiene múltiples actores y es de vieja data; y,
- c) La inmigración peruana, que viene en busca de trabajo en la frontera sur.

Sobre el primero, de amplio tratamiento en la opinión pública especializada . seminarios, estudios de impacto socio-económico y cultural- por las repercusiones que ha tenido en la sociedad ecuatoriana, y que no es materia de análisis de esta investigación.

No obstante, como paradoja, los mas de millón y medio de compatriotas que han migrado en busca de mejores condiciones de vida para si y sus familias, han sido la segunda fuente de ingresos para el Estado, tal como lo demuestran las cifras de los cuatro últimos años, sólo superado por los ingreso de la exportación petrolera y colaborando con ello a la recuperación y sostenimiento de la economía nacional, pero a costa de la desarticulación familiar, la pérdida de mano de obra calificada, el abandono del campo, entre otros factores que se analizan como consecuencia del éxodo de compatriotas al exterior, a raíz de la crisis económica provocada por la corrupción financiera y bancaria del gobierno de Mahuad.

El segundo, el de mayor importancia para nuestro estudio, donde se inserta el fenómeno de los refugiados, tiene las siguientes características. El conflicto armado colombiano tiene dos alternativas, una política y otra militar.

En la medida que el gobierno de Uribe, se inclina por una salida militar, los desplazados aumentarán y será necesaria una acción internacional humanitaria para atender a los refugiados y proteger sus derechos humanos, particularmente a mujeres y niños en el sector fronterizo.

La salida militar, como lo estamos viendo presupone la internacionalización del conflicto. Algunas poblaciones campesinas

ecuatorianas de las zonas de frontera se ven desplazadas al interior del país. Su vacío es llenado por colombianos en conflicto, lo que nada bueno augura en el futuro para la paz en nuestro país.

Finalmente, el tercer escenario es el de la población peruana en busca de trabajo, en especial de la construcción, desplazando la mano de obra nacional, por su bajo costo. Una carga negativa del pasado y las propias angustias nacionales han hecho brotar elementos de rechazo y xenofobia.

Estas conductas deben ser descartadas y superadas puesto que los ecuatorianos debemos ser consecuentes con las demandas que hacemos de respeto y consideración a los derechos de nuestros connacionales en el exterior.

Así, visto brevemente los escenarios migratorios del Ecuador de principios del nuevo milenio, abordemos estadística y analíticamente la situación del refugio en el país, antes de entrar a considerar una propuesta que ampare la condición de Refugio en la Constitución vigente, tal como lo disponen otras Constituciones Latinoamericanas, como Venezuela o Nicaragua, y que analizaremos en los siguientes numerales.

### **Estadísticas sobre Refugiados en el Ecuador: Período 2000 Æ 2003.**

En el Ecuador, el problema de refugiados ha sido mínimo en la década de los 90 según las estadísticas del ACNUR, constituido en un país de baja recepción con aproximadamente 300 refugiados en 1991 y 200 en 1992.

Más importante en el Ecuador ha sido el problema del desplazamiento interno por factores de pobreza, desempleo y falta de oportunidades en el agro, lo que provocó grandes desplazamientos del campo a la ciudad.

De igual forma, la inmigración fronteriza a territorios limítrofes con Colombia, principalmente y el Perú en menor escala, son otros de los fenómenos migratorios importantes de los noventa, pero ni los desplazamientos internos ni la inmigración fronteriza son tomados en cuenta en el informe del ACNUR de 1995, por no entrar en la categoría de refugiados.

Será a partir del año 2000 cuando las cifras sobre Refugio en el Ecuador tomen gran relevancia. Con el agudizamiento del conflicto interno colombiano y la implementación del llamado Plan Colombia (en ejecución desde 1999), el número de casos se incrementa sustancialmente, tanto en materia de refugiados . ámbito de competencia directa del ACNUR- como en el desplazamiento interno, sobre el que no existe cifras específicas en el país.

En el siguiente cuadro, se podrá observar la evolución que ha tenido el fenómeno del Refugio en los últimos tres años:

**CUADRO Nº 4**

**REFUGIADOS EN EL ECUADOR:**

**Período: 2000 - 2003.<sup>59</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2000-2003*</b>
<b>Solicitudes</b>	475	3017	6766	10971	21229
<b>Refugiados</b>	354	1319	1567	2840	6080

<sup>59</sup> Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador . ACNUR, Quito, 2003.

<b>Negados</b>	60	394	1199	3511	5164
<b>Archivados</b>		999	1586	3606	6191
<b>Caducados</b>				162	162
<b>Repatriados</b>	36	87	7	4	134
<b>Reasentados</b>			4	94	98
<b>Total</b>	450	2799	4363	10217	17829
<b>Pendientes</b>	25	218	2403	754	3400

- Cifras revisadas a diciembre del 2003.

Según datos del Ministerio Relaciones Exteriores . ACNUR, de un total de 475 solicitudes atendidas en el año 2000 se pasa al año siguiente a atender 3017 casos, la cual se ha incrementado desde entonces casi en un cien por ciento anual: 6766 en el 2002 y 10971 a diciembre del 2003. Este crecimiento vertiginoso del número de solicitudes es acorde al estado de tensión creciente que se vive en los departamentos fronterizos colombianos por los efectos violentos del Plan Colombia y que han provocado 21229 casos de solicitud de refugio en los tres últimos años.

Según el responsable de ACNUR para las Américas, la demanda actual es 50 veces mayor a la que había en el año 2000; esta situación llevó a ACNUR a convocar a los países donantes e Instituciones humanitarias para solicitar ayuda que permita atender a los refugiados colombianos en nuestro país.

Sólo durante los primeros seis meses del 2003, se recibieron 7260 solicitudes de refugio, sobrepasando la cifra de todo el año 2002. Así, para diciembre de 2003, la población de interés del ACNUR había sobrepasado las 21000 personas que solicitaban ser considerados en calidad de Refugiados, de los cuales fueron atendidos 17829 (entre aceptados, negados, archivados, caducados, repatriados y reasentados) quedando pendientes 3400. Es interesante observar la relación existente entre el número de solicitudes presentadas y el número de refugiados

reconocidos o aprobados por la Cancillería, para establecer la relación inversa existente entre: a mayor número de solicitudes de refugio, menor número de ciudadanos que reciben el estatus de refugiado en el Ecuador.

**CUADRO Nº 5**  
**REFUGIADOS EN EL ECUADOR:**  
**(Solicitudes Presentadas y Aceptadas)<sup>60</sup>**

<b>Año</b>	<b>Solicitudes de refugio</b>	<b>Aceptadas hasta Octubre del 2003</b>	<b>% de aceptadas</b>
<b>2000</b>	475	354	84%
<b>2001</b>	3017	1319	46.60%
<b>2002</b>	6765	1567	23.30%
<b>2003</b>	10971	2840	18.30%

Si al año 2000 el 84% de las solicitudes eran aprobadas, a finales del 2003, se reduce al 18,30% pero el incremento de solicitudes paso de 475 anual a 10971.

Como se puede observar en los datos oficiales, de las mas de 21228 solicitudes de refugio que se han presentado, el Ecuador ha concedido estatus de refugiado a un 29 por ciento, es decir alrededor de 6080 personas.

No obstante el problema es aun mayor. De todos modos la gran mayoría de aquellos a los que no se les otorga el estatus de refugiado se queda en el país+ dijo el Embajador ecuatoriano ante Naciones Unidas Hernán Escudero, al señalar que Ecuador enfrenta esta situación con escasos recursos.<sup>61</sup>

60 Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador . ACNUR, Quito, 2003.

61 El Universo 6 de noviembre del 2003

El presupuesto actual de ACNUR para los programas en Ecuador es de 1,8 millones de dólares, según sus estimaciones la organización requeriría alrededor de 3.5 millones de dólares para ofrecer condiciones de vida digna a los refugiados.

Si se considera que apenas 1 de cada 3 personas que huyen de Colombia solicitan refugio, la cifra de colombianos que llegan al país superaría las 60.000 personas. Esta cifra se queda corta si consideramos que según la oficina de Migración solo de enero a septiembre del 2003 ingresaron al país 51.280 colombianos muchos de los cuales vienen como turistas pero finalmente deciden quedarse. El Canciller de la República, Patricio Zuquilanda habla de un total de 250.000 colombianos que viven en el país como ilegales.<sup>62</sup>

Campo Elías Mendoza, Presidente de la Asociación de Refugiados NACER afirma que el tema del refugio se vuelve complejo porque la Policía intenta controlar para que no entren demasiadas personas y pone dificultades y obstáculos en la frontera, entonces las personas entran escondidas por otras partes y se quedan en el campo, como ilegales, porque tienen temor a que las autoridades los deporten y pongan nuevamente en peligro su vida; la gente se está infiltrando por algunas partes de la montaña para poder pasar y defender su vida y la de su familia.

El Embajador de Ecuador ante la ONU, presenta el problema como si se tratara solo de falta de recursos para enfrentar el flujo de colombianos que llegan al país, cuando en la práctica la situación se agudiza por los paradigmas que orientan la acción del Gobierno y demás Instituciones del Estado.

---

62 Cadena de televisión 20 de octubre 2003



Para este año 2004, en lo que va del primer trimestre la situación es compleja. Es muy común, leer en la prensa nacional, o en los programas de noticias de la televisión, diversos reportajes que describen situaciones difíciles de desplazamiento interno o de población colombiana que huye de las poblaciones fronterizas hacia nuestro territorio por la agudización de la violencia armada que se vive en el vecino país.

Por ejemplo, el pasado viernes 19 de marzo, se cumplió la Décimo Tercera Reunión de Elegibilidad en lo que va del año. Así se denomina al proceso de selección de ciudadanos que ingresan al Ecuador en calidad de refugiados que realiza periódicamente el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Oficina de Refugiados.

Y los datos son aun mas relevantes:

Hasta febrero pasado se presentaron 1863 solicitudes, 591 en Quito, se aceptaron 320 y 889 se negaron porque no cumplieron con los requisitos requeridos para ser consideradas aceptables. Pero la excesiva demanda de solicitudes de refugio hace cada vez más lejana esta posibilidad. El número aumentó de 6 000 a 11 000 entre el 2002 y el 2003 y para este año se prevé un incremento mayor.<sup>63</sup>

Según Santiago Martínez, Director General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, el incremento puede explicarse por el anuncio de la legalización que ha hecho el gobierno nacional dado el flujo excesivo de colombianos en los últimos años, por lo cual se ha llegado a pensar incluso, en la emisión de un visado, el cual quedó suspendido luego de la visita que hiciera el Presidente Gutiérrez a Colombia a principios del mes de marzo, hasta definir regulaciones de ingreso al país. Sin embargo, existe mucha gente que empieza a tocar la puerta del refugio para procurar su regularización en el Ecuador.

---

63 Diario El Comercio, Quito, 23 de marzo del 2004.

En la Oficina de Refugiados, actualmente se atienden entre 100 y 150 personas por día entre: carnetización, solicitud de refugio por primera vez, rendir entrevistas de elegibilidad y apelar. Las personas consideradas refugiadas son aquellas que son víctimas de persecución o atentados. "Hay que comprobar que la vida del solicitante estuvo en peligro y eso se hace a través de técnicas de entrevistas que permiten determinar si la persona está mintiendo o no. Se ha determinado que por lo menos el 70 por ciento son migrantes económicos", dice Martínez al rotativo El Comercio antes citado.

Hay que diferenciar al migrante económico del refugiado. Un migrante por motivos económicos suele abandonar su país de manera voluntaria, para buscar una vida mejor. Si decide regresar a su país de origen, seguirá gozando de la protección de su gobierno. Un refugiado abandona su país por la amenaza de persecución y no puede regresar y gozar de seguridad mientras exista tal amenaza.

Algunos casos presentados, reflejan esta aspiración de pasar por refugiados el de muchos migrantes económicos, o en su defecto, la situación crítica con la que llegan al país, amparados en la protección que la oficina del ACNUR y el apoyo que las autoridades ecuatorianas les pueda brindar.

Veamos tres casos que ilustran la situación actual, principalmente de los colombianos solicitantes de refugio. Los dos primeros tomados del mismo artículo del Diario El Comercio, y un tercero, que contrasta con los anteriores por la crudeza de su testimonio que ha sido recogida en una de las revistas del ACNUR en el Ecuador.

La primera situación es en la que se encuentra desde el año pasado Gloria Elsy, de 34 años, quien llegó al país hace cinco meses con su esposo y se radicó en Ibarra (Imbabura). Concurrió a Quito para conocer el resultado de su apelación, pues su solicitud fue negada. Ella asegura que su hijo José Manuel, de cuatro meses, nació en el país, pero ese no fue argumento suficiente para lograr la condición de refugiada.

"En Colombia la violencia es muy dura y como mi esposo trabaja como misionero lo intentaron matar". En total tiene seis hijos, los tres mayores estudian en Colombia y los más pequeños están en Ibarra junto con ella y su esposo. La situación irregular de la familia le hace temer una deportación por lo que apela a la sensibilidad de las autoridades ecuatorianas para quedarse.

José Luis Lozano (24) considera que está dentro de la categoría de refugiado. Él llegó hace poco tiempo a Quito escapando de la persecución de los paramilitares que se ensañaron contra la Organización de Desplazados Activos (Ordesac), a la que pertenece.

Con su carta andina de migración y los papeles que le facilitó ACNUR consiguió la entrevista y espera aceptación. "Uno tiene que pagar por lo que hacen otras personas. A los colombianos nos cogen rabia por nuestra procedencia o porque tenemos más carisma para trabajar. A Colombia llegan ecuatorianos ilegales y consiguen trabajo". Su esposa y sus dos hijas esperan el resultado del pedido para venir a su encuentro, mientras él, con su guitarra, sigue cantando vallenatos en las calles de Quito y durmiendo en el albergue Santa Rita.

La tercera es la historia de Juan de 51 años (la identidad de los refugiados es información confidencial los nombres utilizados son

ficticios), publicada en una revista, bajo el título de: *¿Pensaron que estaba muerto?*

"Llegué con lo que llevaba puesto. Me subía en camiones y camiones e iba para adelante hasta salir de Colombia. No sé quiénes nos atacaron porque eran las 2 de la mañana y lloviznaba. Tumbaron las puertas y entraron a mi casa. Me acusaron de sapo, o sea, de espía. Colgaron a mi esposa, mi hija y a mi hijo con los brazos abiertos, como crucificados. Les dispararon con una 45. Me llegó una de las balas aquí en el pecho, pero se fueron porque pensaron que estaba muerto. Eso era para acabar con nosotros porque les estábamos estorbando. La zona en que vivía estaba en guerra. Había 5 grupos armados ahí. Habíamos vivido años en paz, sin meternos con nadie. Pero unos días antes del ataque nos pidieron 70 millones de pesos como vacuna, o sea como una especie de impuesto, pues Uy, no, eso sí es mucha plata, son como \$35.000 dólares. Nos dijeron que teníamos un mes para conseguirla, pero era imposible. Total para qué, si antes de que se cumpliera el plazo llegaron los otros y mataron a 30 personas de mi vereda o sea de mi pueblo. En Colombia quedó todo, mi terreno, mis cosas, mi platica, todo. Solo me queda una hija viva en Colombia. Bueno, aunque estoy aquí solo, este país me ha mostrado una oportunidad. Cuando llegué no sabía qué hacer porque lo único que había hecho siempre era cosechar café, maíz y frijoles. De todas formas, se me ocurrió vender comida en la calle. Ahora tengo un sitio fijo que lo pude establecer con ayuda de gente generosa y del ACNUR. Todos los días me levanto a las 2 de la mañana a trabajar. Cada vez me va un poco mejor. Estoy aquí, lejos de mi país, lo perdí todo, bueno no todo porque tengo aún lo más sagrado que es la vida, sin eso qué, pero ahora tengo la esperanza de vivir... en paz." <sup>64</sup>

Según datos del ACNUR nacional los lugares donde se registra mayor ingreso de ciudadanos colombianos solicitantes de refugio son las provincias de Sucumbíos, Carchi, Imbabura y Esmeraldas, es decir, aquellas, a excepción de Imbabura, que tienen como frontera a departamentos colombianos.

---

64 Tomado de la Revista *¿Huellas de Esperanza?*, N° 1, ACNUR-CPR, Quito, octubre 2001. s/p

Para los refugiados la mayor preocupación es ser rechazados por parte de Cancillería. Tenemos algunos casos de personas que han sido rechazadas y ahora se encuentran totalmente desamparadas, están muy asustadas porque de una o de otra manera creen que la Policía los va a deportar y ahora se están acercando a nuestra Asociación para pedir protección; nosotros los estamos acogiendo porque sería injusto darles la espalda a nuestros hermanos que han venido huyendo de la violencia y tengan que volver nuevamente allá arriesgando sus vidas+ dice el Presidente de la Nueva Asociación para Colombo Ecuatorianos Refugiados NACER.

El otro problema es el trabajo

Las instituciones que en este momento nos amparan no tienen los recursos económicos para ofrecernos lo que necesitamos para vivir, por eso, nos ha tocado organizarnos para nosotros mismos ayudarnos y hacer más fácil la labor a estas personas que nos están colaborando+ anota el dirigente al señalar que la mayoría de las personas se están dedicando al comercio informal, porque no tiene otra salida. Quisiéramos que algunas instituciones como la Policía de Migración, la misma Policía de vigilancia, tengan un poquito de benevolencia, como dicen en los tratados internacionales que debe ser, ya que no somos personas que venimos a generar problemas, sino venimos a pedir que nos den un apoyo+.<sup>65</sup>

Finalmente se refieren al tema de la vivienda, que es cara y a la vez de difícil acceso cuando se trata de familias muy numerosas. La falta de vivienda y el estar de ilegales, son los problemas que me quitan el sueño+ comenta una refugiada.

El desplazamiento de la población colombiana hacia otros lugares al interior de su país o la búsqueda de refugio en otros Estados, para

---

65 Tomado del Observatorio Internacional por la Paz: Documento Informe 2003: Testimonios de Frontera+, Quito, 2003. pp. 51- 53.

algunos, ya no es sólo un fenómeno colateral del conflicto que vive Colombia, sino una estrategia del mismo, tal como lo afirma un estudio realizado por CODHES, en el cual se anota que el mayor éxodo hacia fuera del país se registra hacia el Ecuador.

En el país se carece de una propuesta estratégica para enfrentar el problema; da la impresión que al gobierno central solo le interesa la consecución de recursos sin que existan planes concretos de inversión. El discurso oficial tiene dos posiciones, una frente a las financieras y organismos internacionales donde hablan del problema de los refugiados y de la crisis de la zona de frontera con el fin de obtener recursos y otro frente a la población nacional en donde minimizan la problemática manteniendo el criterio que es un asunto de Colombia y que el tema de los refugiados debe enfrentarlo ACNUR.

De Colombia, por el momento no esperan nada; su planteamiento lógico es que el Gobierno de Colombia que originó el problema debería tomar parte en su solución, o por lo menos preocuparse de apoyar al Gobierno de Ecuador para que la zona de frontera pueda enfrentar de mejor manera los efectos de la aplicación del Plan Colombia, para que pueda acoger en mejores términos a quienes se vieron obligados a salir del país: Pero vino nuestro presidente y ni siquiera se interesó por saber quiénes somos, dónde estamos y qué hacemos los refugiados. El Consulado de Colombia tampoco se empeña en atender nuestras necesidades, estamos totalmente desamparados por los gobiernos+dicen.

En el caso ecuatoriano, la masiva presencia de colombianos le permite al Gobierno justificar los planes de militarización de la frontera norte, pero también encontrar una causa externa que explica el incremento de la violencia, dejando en el olvido problemas como el

proceso de empobrecimiento, la falta de referentes, la pérdida de valores, entre factores constantes sin solución.

## **2. ELABORACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PREVENTIVO QUE PRESERVE, PROTEJA Y GARANTICE EL DERECHO DE REFUGIO.**

### **2.1. Prevención y Sanción a los Delitos de Persecución por Razones de Raza, Religión, Nacionalidad o Políticos.**

En el Código Penal Ecuatoriano hemos ubicado algunos de los delitos que puedan ser fundamento causal de Refugiados y sus correlacionales: confinamiento, expatriación, y destierro, siguiendo el orden de tratamiento. Los responsables de legislar en el Ecuador deben analizar las normas vigentes y si es necesario introducir las reformas al Código Penal en materia de refugiados.

Veamos la síntesis analítica obtenida:

En el LIBRO SEGUNDO, que trata "DE LOS DELITOS EN PARTICULAR", ubicamos los siguientes delitos:

#### **TITULO I**

#### **DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DEL ESTADO.**

CAPITULO I. De los Delitos que comprometen la Seguridad Exterior de la República: delitos de conspiración y traición a la patria - Art. 115.

CAPITULO II. De los Delitos que comprometen la Paz y la Dignidad del Estado: delito de desacato y atentar contra la vida del Jefe de un Estado extranjero - Arts. 123, 126.



CAPITULO III. De los Delitos contra la Seguridad Interior del Estado: Delitos de conspiración y sublevación contra el Estado, Gobierno, Autoridad, Constitución, leyes - Arts. 130, 131, 132, 133, 135, 137. Delitos de asociación o reunión sediciosa - Arts. 139, 140, 141. Delitos de rebelión de la Fuerza Pública, delito de subversión - Arts. 146, 147, 148. Restricciones al derecho de reunión, al derecho de expresión y al derecho de información, alterar el orden público - Art. 153.

CAPITULO IV. De los Delitos de Sabotaje y Terrorismo: Delitos contra la seguridad común de las personas y paralizar los servicios públicos y producir alarma colectiva. Art. 156. Delitos de subversión y asociación ilícita, y contra la seguridad común de las personas o grupos humanos.- Art. 160. Distintas formas de persecución: política, social, religiosa, racial. Confusión los delitos políticos con los delitos comunes. Agresión y amenaza terrorista. Arts. 164, 165.

## **TITULO II. DE LOS DELITOS CONTRA LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LA IGUALDAD RACIAL.**

CAPITULO I.- De los Delitos Relativos al Ejercicio del Sufragio: Impedir el ejercicio de los derechos políticos - Art. 167. Impedir un sufragio por motivos religiosos - Art. 171.

CAPITULO II.- De los Delitos contra la Libertad de Conciencia y Pensamiento: Impedir el ejercicio de un culto permitido. Libertad de cultos tolerados - Art. 173. Impedir la facultad de expresión de pensamiento - Art. 178. Impedir la libre circulación de un libro. Libertad de pensamiento e información - Art. 179.



CAPITULO III.- De los Delitos contra la Libertad Individual: El arresto o detención ilegal y arbitraria y orden falsa de autoridad pública - Arts. 180, 182, 186. **El CONFINAMIENTO** - Art. 181: "La autoridad que ordenare el confinamiento de una persona contraviniendo a los preceptos constitucionales, será reprimida con prisión de seis meses a dos años". Tormentos corporales contra el detenido - Art. 187. El delito de plagio - Art. 188.

CAPITULO VI.- De los Delitos relativos a las declaraciones de los Sindicados o sus parientes: El juez o autoridad que obligare a una persona a declarar contra sí misma... o arrancare declaraciones o confesiones por medio de látigo, de prisión de amenaza o de tormento - Art. 203, 204.

CAPITULO VII.- De los Delitos Contra los Presos o Detenidos: Atormentar a los presos o detenidos, con incomunicación por mayor tiempo que el señalado por la ley -torturar- Art. 205.

CAPITULO VIII.- De los Delitos Contra la Libertad de Trabajo, Asociación y Petición: Autoridad que impide el libre ejercicio del derecho de petición - Art. 212.

CAPITULO... (D.S. 3194) DE LOS **DELITOS RELATIVOS A LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**. (Agregado por el D.S. 3194, R.O. 769, 8- II- 79):

"Art...Será sancionado con prisión de seis meses a tres años:

- 1) El que, por cualquier medio, difundiere ideas basadas en la **superioridad o en el odio racial**;
- 2) El que incitare, en cualquier forma, a la **discriminación racial**;

- 3) El que realizare actos de violencia o incitare a cometerlos contra cualquier **raza**, persona o grupo de personas de cualquier **color u origen étnico**; y,
- 4) El que financiare, asistiere o ayudare cualquier clase de **actividades racistas**.

Si los delitos puntualizados en este artículo fuesen ordenados o ejecutados por funcionarios o empleados públicos, la pena será de prisión de uno a cinco años.

Art... Si los actos de violencia a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente, resultare herida alguna persona, los autores serán sancionados con prisión de dos a cinco años. Si dichos actos de violencia produjeran la muerte de una persona, sus autores serán sancionados con reclusión de 12 a 16 años.

Art... Declarase ilegales, y en consecuencia prohibidas en la República, tanto las **organizaciones como todas las actividades de propaganda y de difusión que promuevan la discriminación racial o inciten a ella**. Por consiguiente, quien participe en tales organizaciones o en dichas actividades será sancionado con prisión de dos meses a dos años.

Art... Queda prohibido a las autoridades y a las instituciones públicas nacionales, regionales o locales **promover o incitar a la discriminación racial**. De la violación de esta prohibición serán responsables las mencionadas autoridades, los representantes legales o los directivos de dichas instituciones, quienes serán sancionados con prisión de seis meses a tres años y pérdida de los derechos políticos por igual tiempo al de la condena.

Art... A los funcionarios o empleados públicos que cometieren cualesquiera de los **delitos de discriminación racial** tipificados en este Decreto, se les aplicará las normas especiales previstas en la Constitución Política para el caso de violación de las garantías en ella declaradas". (DS 3194 R.O. 769: 8-II-79).

#### CAPITULO IX. Disposiciones Comunes a este Título.

Art. 213.- Cualquier **acto arbitrario y atentatorio contra los derechos humanos**, no tipificado expresamente como delito en los capítulos anteriores, ordenado o ejecutado por un funcionario, empleado u oficial público... así como cualquier otro acto arbitrario y atentatorio contra las libertades y derechos garantizados por la Constitución....

Art. 216.- Serán reprimidos...los jueces y demás empleados que, sin las autorizaciones prescritas por la Constitución, hubieren solicitado, expedido o firmado u auto o sentencia contra el Presidente de la República o el que le subrogue, o contra los Ministros de Estado, los Magistrados de la Corte Suprema, o los Consejeros de Estado; o bien, una orden que tenga por objeto **perseguirlos o hacerlos enjuiciar**; o que hubieren dado o firmado la orden o mandato para aprehenderlos o arrestarlos.

### TITULO III.

#### DE LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPITULO I.- De la Rebelión y Atentados contra los Funcionarios:  
Es rebelión todo ataque, toda resistencia hecha con violencias o amenazas a los empleados públicos, a los depositarios o agentes de la fuerza pública... - Art. 218. La tentativa de asesinato contra el Presidente de la República - Art. 224.

CAPITULO V.- De la violación de los Deberes de Funcionarios Públicos, de la Usurpación de atribuciones y de los Abusos de Autoridad: "En caso de que las autoridades civiles hubieren formado con los cuerpos militares o sus jefes, una **conspiración atentatoria contra la seguridad del Estado**, los provocadores serán reprimidos..." - Art. 252.

## TITULO V. DE LOS DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA.

CAPITULO IV.- De los Vagos y Mendigos. (Discriminación económica a la pobreza, al desempleo): Son vagos los que no tienen domicilio fijo ni medios de subsistencia, y los que, sin enfermedad o lesión que les imposibilite, no ejercen habitualmente oficio o profesión - Arts. 383-385.

CAPITULO V.- De la Instigación para Delinquir: **Persecución** de la Policía a los reos o expresidarios instigándoles a la reincidencia del delito - Art. 386õ

Así, de esta muestra podemos establecer la tipificación de varios tipos de delito (políticos, raciales, etc.) y sus sanciones en el sistema penal ecuatoriano. Un aspecto relevante de la muestra citada resulta lo concerniente al racismo, determinada como de los delitos relativos a la discriminación racial en el Capítulo innumerado del Libro Primero del Código Penal.

Al respecto, cabe señalar uno de los principales cuestionamientos que se hace desde la objetividad del conocimiento, no al establecimiento de la norma penal, sino a la práctica consuetudinaria de las relaciones humanas: la discriminación racial es una práctica común entre los ecuatorianos en las diferentes esferas de la sociedad. Aunque la

legislación positiva ecuatoriana sea una de las más avanzadas en materia de derechos y garantías constitucionales, su aplicación fáctica es limitada o casi nula en la mayoría de las veces, de ahí que se diga, desde la sabiduría popular, que es letra muerta.

Ya en el tratamiento específico sobre Refugiados, hemos insistido en que este, en el Ecuador dejó de percibirse como un problema social menor -menos de 200 en 1997 a más de 21000 solicitudes a finales del 2003-, porque los flujos migratorios provenientes de Colombia desde la década los 90 por los factores sociales y políticos analizados de su situación interna, tienen una incidencia importante en las zonas geográficas de asentamiento. No existe registro sobre ecuatorianos refugiados en el exterior.

Sin embargo el desplazamiento Interno o movilización forzada interna por la pobreza y la marginalidad, la desocupación y la falta de oportunidades; vale decir, las grandes inequidades sociales y desigualdades económicas que han generado un auge delictivo y de violencia social sin precedentes en décadas anteriores, siendo el caldo de cultivo de una explosión social contenida en la tradicional tolerancia, pasividad y conformismo del ser nacional, que ha visto despertarse con fuerza en las movilizaciones sociales que derrocaron a Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y Mahuad en enero del 2000 por la corrupción generalizada en el manejo del Estado Ecuatoriano.

En algunos casos relacionados directamente con alguno de estos factores o en su mayoría como consecuencia del entrecruzamiento de varios factores, en el Ecuador la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, política o grupo social tiene un precario conocimiento, y la carencia absoluta de tipificación como delito; pese a que, como hemos analizado, tanto a nivel constitucional como en el ámbito penal, se

determinan derechos y garantías constitucionales para el primero, y se sancionan delitos vinculantes a la persecución racial, política, de pensamiento, etc., sin que ello, alcance en este último ámbito una normatividad expresa para sancionar los delitos de persecución en los casos estipulados.

Como se puede inferir, las causas que generan el Desplazamiento Interno son semejantes en su gran mayoría al de Refugiados. Dado que los refugiados son personas que han cruzado una frontera internacional hacia otro país en busca de protección, los llamados desplazados internos pueden haber dejado su lugar de origen por los mismos motivos a las de un refugiado, pero a diferencia de estos, permanecen dentro del territorio de su país y se mantienen sujetos a las leyes del Estado.

Se estima que a escala mundial existen aproximadamente 25 millones de desplazados internos a consecuencia de guerras civiles y que permanecen en sus lugares de origen. En el mundo hay casi más personas internamente desplazadas que refugiados. En América Latina, Colombia enfrenta en la actualidad una de las crisis de desplazados internos más graves, con más de 1 millón de desplazados.<sup>66</sup>

En el caso ecuatoriano, no hay cifras oficiales sobre este problema en la frontera norte, pero se sabe de buena fuente, que la situación de la población fronteriza, sobre todo en la región amazónica, es de mucha inestabilidad. Algunos testimonios dan cuenta de esta situación:

El Plan Colombia ha traído problemas a nuestras comunidades porque no tenemos protección, se siembra productos y se pierde; los jóvenes se ven obligados a buscar otras salidas, muchos se van al exterior o por lo menos salen a otras provincias, pero eso es un desarraigo fuerte porque ya no regresan, los que no podemos irnos

---

66 Datos tomados de Huellas de Esperanza+, N°. 13, ACNUR-CPR, Quito, octubre, 2003. s/p

tenemos que quedarnos soportando todo el sufrimiento+ anota un campesino.

En Sucumbíos Carchi, Imbabura y Esmeraldas las preocupaciones son parecidas, por ejemplo los maestros y maestras de San Lorenzo miran con inquietud como en los últimos 3 años, todos los estudiantes que salieron del colegio pasaron a engrosar las filas del ejército y la policía como único mecanismo de sobrevivencia, %adie sigue estudiando, en poco tiempo nos quedamos sin profesionales para que dirijan este cantón+ dijeron

Abandonar la tierra no es una alternativa solo para los jóvenes, actualmente familias completas han optado por esta medida frente a la imposibilidad de enfrentar solos las condiciones adversas que les impone el Plan Colombia.

Según criterio de los entrevistados y entrevistadas el fenómeno es más común entre los campesinos que en las comunidades indígenas %el indio es hijo de la tierra, donde esta su terreno ahí vive y muere, así tenga todos los problemas, los %mishus+ sí, a la primera dificultad que tienen se van y venden su tierra, hasta salen a otros países, muchas veces dejan la familia+, dice una dirigente indígena de Puerto el Carmen.

Sin embargo José Huatatocha, Presidente de la FOISE advierte que la gravedad del problema es de tal magnitud que el desplazamiento comienza a afectar también a los indígenas %primero fueron unas 4 comunidades que se desplazaron hacia otra zona, 2 comunidades volvieron y 2 permanecen fuera, están en otras comunidades y la gente que se desplazó y se fue no puede vivir como en propio territorio, en propia casa, entonces nosotros estamos preocupados+

Algunos desplazamientos son a veces por miedo de que la presencia militar provoque enfrentamiento con un grupo subversivo y que se produzca un contraataque %no siempre están los militares



para responder, somos las comunidades las que estamos en la frontera dando la cara, eso obliga a que se tome el riesgo de salir+.<sup>67</sup>

Por todo lo mencionado, para el caso ecuatoriano se requiere la toma de medidas similares en materia de prevención, protección, asistencia humanitaria y soluciones duraderas. De la cual se derivan algunas consideraciones básicas:

- El Estado tiene la responsabilidad primaria en la protección y bienestar de sus desplazados.
- La Comunidad Internacional, movilizada a través del ACNUR, debe contribuir a la erradicación de las causas que generan desplazamiento y cooperar con el Estado para que cumpla con su deber de protección.
- El Ecuador debe exigir al gobierno Colombiano la aplicación de medidas efectivas, que eviten el desplazamiento posterior refugio en el Ecuador.
- Las actividades a favor de las personas desplazadas internamente no pueden menoscabar en ningún caso el derecho de buscar refugio y disfrutar de él.

Por todo ello, considero necesario que en el Ecuador se sancionen penalmente las conductas de persecución cuando estas tengan por móvil: la religión, la raza, la nacionalidad (entendido como grupo nacional no la ciudadanía), la pertenencia a un determinado grupo social o las ideas políticas de los perseguidos; dándose una especial atención a la clasificación de las infracciones penales en función de la gravedad de las conductas de persecución. No existen conductas claras de persecución.

---

67 Datos tomados de: Informe 2003: Testimonios de Frontera+, Op. Cit. pp. 44 . 45.



## **2.2. Fortalecer los Recursos Legales en Defensa de los Derechos Humanos.**

Para su plena vigencia, los derechos humanos requieren de un régimen democrático, por lo que, si queremos fortalecerlos, debe impulsarse por todos los medios la vida democrática, de ahí que se considera que no existen derechos humanos sin democracia.

Desde que en 1948 la Organización de las Naciones Unidas adoptara este pronunciamiento para que la humanidad conviva siguiendo normas de justicia y equidad, de paz, solidaridad y respeto a los derechos de las personas y de los pueblos, es triste constatar que en todos los países del mundo, con mayor o menor intensidad, lo que ha imperado es la intolerancia, la violencia y la discriminación.

Casi seis décadas de confrontación entre las grandes potencias capitalistas y socialista determinaron múltiples alteraciones a la convivencia democrática, a la integridad física y espiritual de las personas, a la búsqueda de una vida digna. Antes que la paz y la prosperidad, las dictaduras, la represión, la injusticia, la pobreza, el hambre y la corrupción han sido la realidad cotidiana de grandes masas humanas. La interdependencia planetaria regida por el mercado y en aparente impulso a la democracia, conlleva la consolidación de las privatizaciones, la desregulación del control estatal al capital y la especulación financiera.

El Ecuador es parte de este nuevo contexto de "modernización". Grandes monopolios empresariales y bancarios se beneficiaron de la evasión fiscal y de la fuga de capitales con la misma impunidad que gozaron los culpables de desapariciones forzadas de personas, los autores de torturas, arrestos arbitrarios o maltratos. Rápidamente, el Estado se ha desentendido de sus responsabilidades sociales y los

servicios básicos son reducidos en su expresión y calidad. Las políticas de salud, vivienda y educación no tienen el presupuesto adecuado, por la prioridad al pago de la deuda externa pública que asfixia cualquier posibilidad de inversión para el desarrollo social y humano.

La inversión productiva es escasa y no se genera empleo; el crédito agrícola, industrial, productivo, es nulo para los pequeños y medianos productores. La explotación de recursos naturales es dantesca con sus consecuencias depredadoras y de contaminación ambiental. Los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos, los discapacitados, los pueblos indígenas y negros siguen enfrentando las más lacerantes marginaciones y discriminaciones por la falta de voluntad política de las autoridades para cumplir su mandato.

Los ecuatorianos creemos en el derecho a la vida, en el bienestar individual, familiar y social. Amamos la libertad y no admitimos ninguna forma de exclusión. Consecuentes con estas convicciones, los organismos defensores de los derechos humanos han expresado su deseo de que se consoliden nuevas formas de representación y participación de la sociedad civil; nuevas relaciones frente al Estado para fortalecer la vida en democracia; una administración de justicia ágil, incorruptible y sin injerencias político-partidistas.

Ya no es posible que el mismo Estado que se compromete constitucionalmente con un cierto modelo de legalidad y de vigencia de los derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales, en la práctica estimule e incentive su irrespeto. Este modo de actuar desvaloriza el orden jurídico en su conjunto y atenta a la gobernabilidad.

Debe, por tanto, darse el paso a una emanación del poder público en base a una nueva concepción de la soberanía popular, de la

participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, de la práctica de la fiscalía social y la revocatoria del mandato de todo funcionario que se corrompa o no cumpla correctamente sus funciones.

La reforma de la Asamblea Nacional de 1998 buscaba terminar con la impunidad de los victimarios de desapariciones forzadas, de los responsables de detenciones ilegales, de tortura y tratos crueles. A la vez, contempla la indemnización moral, social y económica a las víctimas de estas violaciones. Los detenidos deben tener derecho a una defensa diligente y justa, y a una rehabilitación social realista y eficaz. La protección de los Derechos Humanos se procesa a través del poder judicial, los tribunales de garantías constitucionales y otros organismos especiales, de conformidad con las normas y mecanismos legales. El Hábeas Corpus y el Amparo Judicial deben realmente garantizar la libertad personal, ampliar el Hábeas Data y poner a funcionar la Defensoría del Pueblo.

La obligación de los Estados no se limita a una simple declaración de respeto de los Derechos Humanos, sino que se deben adoptar los medios y mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos bajo su jurisdicción gocen efectivamente de todos los derechos, sin discriminación y dispongan de todos los recursos para ese propósito. En este sentido el Estado tiene al menos las siguientes obligaciones:

- Garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- Adoptar las medidas legales o de otro carácter que fuesen necesarias para armonizar la legislación interna con la legislación internacional.

Existen diversos procedimientos para incorporar la legislación internacional a la legislación interna. En nuestro país y de acuerdo con nuestra legislación los tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados constituyen leyes especiales y por lo tanto priman sobre las leyes comunes.

En virtud de esta norma los jueces y magistrados tienen que aplicar las disposiciones de los convenios internacionales sobre derechos humanos aún cuando los derechos protegidos no consten en la legislación interna. Aún más en caso de conflicto entre una norma interna y una norma internacional prima la norma internacional y en consecuencia nuestros Jueces y Magistrados tienen el deber de aplicar los principios y disposiciones de los Tratados sobre derechos humanos aun cuando la ley interna no concuerde con ellos.

Varias Constituciones del mundo han precisado con mucha claridad esta norma del derecho internacional. El Artículo 17 de la Constitución Política del Ecuador vigente (1998) proclama

**Art. 17.-** El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

En virtud de esta norma la legislación internacional de los derechos humanos a través de los pactos y convenios ha adquirido categoría constitucional. Por lo tanto los jueces y magistrados tienen el deber de aplicarlos porque es deber de los Estados cumplir de buena fe los acuerdos y pactos que han suscrito internacionalmente.

Las organizaciones que defienden los Derechos Humanos han sido muy categóricas a lo largo de estos años en esta exigencia. También, debe poner a disposición de todos los individuos que se hallen en su territorio los recursos efectivos para hacerlos respetar y en caso necesario obtener las compensaciones adecuadas.

En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, los Estados podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan por un periodo corto y mientras dure la emergencia las obligaciones contraídas en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. La suspensión de derechos en caso de emergencia tiene que ser informada a los demás Estados Partes a través del Secretario General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el Pacto no admite suspensión alguna de las normas que garantizan el derecho a la vida, el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas ni tratos crueles inhumanos o degradantes, a no estar sometido a esclavitud ni a servidumbre, a no ser encarcelado por el solo hecho de poder cumplir una obligación contractual, a no ser condenado por actos u omisiones en el momento de cometerse que no fuesen delictivos según el derecho nacional e internacional, el derecho al

reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano, y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión.

El acceso a una vida sana y digna no podrá garantizarse sin contemplar la gratuidad de la salud y la educación, el fomento del empleo, la ampliación de la seguridad social y un severo control del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

La participación de la sociedad civil seguirá siendo irrisoria si apenas se remite a la votación en elecciones o en esporádicas consultas populares. La ciudadanía de jóvenes y niños; los derechos de las mujeres, son, por lo mismo, irrenunciables. El reconocimiento y protección constitucional a los derechos humanos, apunta a la realización material y espiritual de las personas, a la integración armónica de todos los sectores de la población, a la búsqueda de un desarrollo humano sustentable que nos permita enfrentar con bases sólidas los retos del nuevo milenio. Sólo la adhesión a valores comunes permitirá construir una identidad y un sentido para nuestro futuro.

### **3. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INTRODUZCA EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS O QUE FUSIONE EL ASILO Y EL REFUGIO.**

Acorde con el planteamiento analítico que ensayamos en el objetivo central de esta investigación, creo necesario retomar algunos de los principales lineamientos de la justificación antes de ensayar una posible reforma constitucional en materia de refugiados, que la incorpore como garantía constitucional o, su fusión con la figura del Asilo contemplado en el Art. 29 de la Constitución vigente.

### **3.1. Consideraciones Jurídicas Básicas.**

Argumentábamos que la información sobre asilados en el Ecuador - que la Constitución Ecuatoriana lo define en el Art. 29, pero que no incorpora la definición de Refugiado determinado en los convenios y acuerdos internacionales- ha sido limitada en el país, al carecer de amplios espacios de difusión .reducida a ciertos cuerpos públicos y privados-, pero que tampoco constituía un problema gravitante en el ámbito social y económico del país; no obstante, se requería conocer y difundir tanto en lo concerniente a la normatividad vigente como de los casos existentes en materia de asilados y refugiados.

Dado que existe una normativa constitucional y legal para asilados políticos, y un vacío en la definición de refugiado en las normas supremas, se requiere proteger la definición de refugiado, tanto como los bienes fundamentales de la estabilidad social en el respeto de las diferencias religiosas, raciales, nacionales, sociales y políticas.

Como se ha constatado que ni en la Constitución Política reformada ni en el cuerpo de normas penales -que sanciona los delitos de persecución que provocan situaciones de desarraigo o movilización intra o extrafronterizas- se establece el estatuto de los refugiados, considero necesario una enmienda constitucional que incorpore su estatus conforme las normas establecidas en la Convención del 51 y su Protocolo del 67, que el país ha suscrito y ratificado, para lo cual se dictó un Reglamento en 1987, el cual fue reformado en 1992 por el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos para su ágil y oportuna aplicación.

Refugiado, conforme la definición dada por la Convención de Ginebra de 1951, y tantas veces repetida es, "una persona que debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión,



nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o una opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país...".

Partamos de la hipótesis que la inexistencia de una definición del estatuto de refugiado en la Constitución Política del Estado ecuatoriano como de la inexistencia en el cuerpo legal de una acción preventiva que lo garantice y proteja, crea un vacío legal que contrasta con los compromisos adquiridos por el Ecuador a través de los documentos internacionales a los que se ha suscrito desde 1951 (Convención de Ginebra) y ratificado con el Protocolo de 1967.

Y esto es posible por el reconocimiento que se hace en países de la región como Venezuela o Nicaragua, que otorgan garantía constitucional tanto a la condición de asilo como a la de Refugio, lo cual, también puede ser reconocido y amparado por la Constitución ecuatoriana.

Taxativamente las Constituciones señaladas dicen:

**VENEZUELA: Art. 69.-** La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de **asilo y refugio**. Se prohíbe la extradición de Venezolanos y Venezolanas.

**NICARAGUA: Art. 42.-** En Nicaragua se reconoce y garantiza el **derecho del refugio y el asilo**. El refugio y el asilo amparan únicamente a los perseguidos por luchar en pro de la democracia, la paz, la justicia, y los derechos humanos.

La ley determinará la condición de aislado o refugiado político de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por Nicaragua. En



caso se resolviera la expulsión de un aislado, nunca podrá enviársele al país donde fuese perseguido.<sup>68</sup>

Recordemos además, el planteamiento a modo de consideraciones básicas realizadas para el análisis del Art. 163; esto es, que si bien refugio y asilo, son tomados como una misma figura . sinónimos-, diferenciados tan solo, por la tradición latinoamericana del asilo, y el carácter universal del refugio; pero, que su tratamiento, no obstante de su finalidad, es procesada de modo distinto, tanto por las instancias de consulta y tramitación, cuanto por la legislación nacional e internacional específica que cada una tiene en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como se analizó en el capítulo tercero.

Tal vez por ello es que nos propusimos como objetivo central de nuestra investigación avanzar hacia una propuesta de reforma constitucional a favor de los refugiados que permitan establecer la protección y garantía de los bienes protegidos de la estabilidad social en el respeto de la diferencias religiosas, raciales, nacionales, sociales y políticas, conforme la definición dada por la Convención de Ginebra de 1951, sobre el estatuto de los Refugiados, Art. 1o y la definición incluida dentro de la normatividad ecuatoriana por medio del decreto 3301 del 6-mayo-1992, que introduce, además de los conceptos de la Convención de Ginebra, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984, en su Art. 2o.

Ante el vacío constitucional y la carencia de una garantía al derecho de Refugio, demandado por organismos de los derechos humanos, por movimientos sociales vinculados a tareas humanitarias y por quienes

---

68 Internet: Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Derecho de Asilo. %Análisis Comparativo de Constituciones de los Regímenes Presidenciales+ Georgetown University y Organización de Estados Americanos.  
En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Derechos/asilo.html>.

consideramos, que siendo el Ecuador país signatario del Convenio del 51 y su Protocolo del 67 en materia de Refugiados, y de otros tantos en derechos humanos; que en base a la argumentación y análisis de la situación de los refugiados en el Ecuador en los párrafos precedentes, donde factores de diverso orden presionan por la necesidad de una reforma constitucional que introduzca en la parte dogmática lo siguiente:

En el capítulo correspondiente a la condición jurídica de los Extranjeros . Título II, Capítulo 2-, planteamos dos modalidades de reforma: una con la inserción de un nuevo artículo, y otra, en el capítulo correspondiente a los derechos políticos . Título II, capítulo 3- con la reforma del artículo correspondiente al derecho de asilo.

Primera modalidad.- Después del Art. 13, agréguese el siguiente:

Art ..- "Con arreglo a la ley y a los convenios internacionales, el Estado reconoce a los extranjeros el derecho refugio".

Esta reforma, que al tenor del texto normativo del Art. 29 de la Constitución vigente, que trata del derecho de asilo, nos parece apropiada, reemplazando el término "Refugiado" por "Asilo" del artículo y simplificando el carácter de la reforma constitucional.

Segunda modalidad.- En el Art. 29, luego de la frase, "..., el Estado reconoce a los extranjeros el derecho de asilo", y el derecho a solicitar refugio añádase lo siguiente, "..., así como la condición de refugiado, de conformidad a los convenios internacionales respectivos".

Quedando el mencionado artículo con la siguiente redacción:

**Art. 29.-** "Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el

derecho de asilo, así como la condición de refugiado, de conformidad a los convenios internacionales respectivos".

Con las limitaciones formativas en la técnica jurídica de reforma constitucional, consideramos que lo fundamental en el espíritu de las dos modalidades de reforma planteadas, apuntan al objetivo de cubrir el vacío constitucional existente.

#### **4. IMPORTANCIA DEL CONOCIMIENTO SOBRE REFUGIO Y ASILO EN LA POLICÍA NACIONAL.**

De forma recurrente, algún sector de la sociedad civil cuestiona la débil y escasa formación que tienen los miembros de la institución policial en materia de derechos humanos, aupada en las múltiples denuncias que con fundamentos unas y sin ella en su mayoría, por parte de organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos y por el sensacionalismo con el que se identifica gran parte de los medios de comunicación colectiva en el manejo de la información sobre la violencia en el Ecuador, principalmente en lo relacionado con los Derechos Humanos.

Al hablar de los derechos humanos, se piensa siempre en la represión y en los abusos que por medio de esta se comete. El aspecto de los derechos humanos tiene que ser considerado como una actitud global ante la vida, que posibilite que el ser humano tenga mejor conveniencia. El respeto a los derechos humanos tiene que ver con el respeto a los derechos de todas las personas, de los derechos de las autoridades, de los derechos de quienes tienen que aplicar la Ley, y con el respeto a los derechos de quienes son los subordinados en una sociedad, de quienes están bajo la autoridad en una sociedad.

A la Policía Nacional del Ecuador le corresponde una noble tarea, que implica la responsabilidad de velar por los derechos humanos, requisito indispensable para la convivencia ciudadana, esta responsabilidad se nutre en la ética y la moral, la institución policial es muchas veces realmente incomprendida, se cree que por principio abusa, o que por principio actúa mal, y esto es absolutamente falso; conforme se la va conociendo mas a la Institución, se la aprecia mas, se ve que existe una mística que tiene que ser apoyada por todos, mística que lleva a que el servicio a la sociedad, que es la función primera de la Policía, tenga cada vez mas importancia y por lo tanto se convierta mas en beneficio de toda esa sociedad.

Hay una diferencia fundamental entre delitos y violaciones a los derechos humanos, conceptos que suelen ser confundidos y avalados por la sociedad que legítimamente reclama seguridad y justicia ante la escalada de violencia delincuencial.

Los delitos constituyen una acción que se encuentra tipificada en los códigos, de una persona particular contra otra, y, violación a los derechos humanos es cuando una persona investida de autoridad del Estado ejecuta una acción que se encuentra tipificada en las leyes como delito contra otra persona independientemente que sea funcionario policial o no, lo que importa es que el sujeto de la acción sea funcionario del Estado.

Si el Estado no crea las leyes que tipifiquen como delitos los homicidios, por ejemplo, estaría facilitando la violación al derecho a la vida porque estaría violando los derechos humanos por omisión, igualmente es el caso, si el Estado no implementa medidas serias y responsables para garantizar la seguridad ciudadana.

Esto obedece fundamentalmente a las obligaciones que contrae el Estado con sus ciudadanos de respetar y garantizar los derechos humanos a través de la Constitución y los pactos y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano, de conformidad con lo establecido en los Arts. 16 y 17, que dicen:

**Art. 16.-** El más alto deber del Estado consiste en **respetar y hacer respetar los derechos humanos** que garantiza esta Constitución.

**Art. 17.-** El Estado **garantizará** a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, **el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes**. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.<sup>69</sup>

En el caso de los instrumentos internacionales, estos preceptos constitucionales se ajustan a lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual el Ecuador es parte, donde se establece:

**Art. 1.1.-** Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>70</sup>

El artículo citado, sienta las bases de la obligación internacional del Estado en materia de derechos humanos, por lo que dicha obligación

69 Constitución Política de la República del Ecuador; CEP, actualizada a diciembre de 1998.

70 Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

asumida en los términos del citado artículo, es la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

El ejercicio de la función pública tiene límites que derivan, porque la esencia de los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana, y por lo tanto, superiores al poder del Estado. Precisión que es necesaria hacerla, por cuanto existe una profunda desinformación sobre la responsabilidad estatal en esta materia, lo que acrecienta la inseguridad ciudadana.

En el Estado de Derecho, la Policía tiene un rol fundamental, porque está presente en un sinnúmero de actividades de la vida en sociedad: acompaña a la persona en casi todas sus actividades. Pero ni como cuerpo encargado del mantenimiento del orden público y de la seguridad interna puede restringir las libertades públicas, las dirige para una civilizada convivencia en concordancia con los mandatos constitucionales. Por eso afirma el tratadista Pedro Altamira que *no permitido no puede prohibirse, por eso, ninguna actividad de policía puede contrariar a quien ejerza su derecho sino a quien abuse de él.*<sup>71</sup>

Dicho de otra forma, su función es la coordinación de la libertad bajo forma imperativa, como diría Giorgio Del Vecchio, porque al dictarse los mandatos legales que constituyen el derecho de policía, el Estado debe tener y tiene en cuenta, de una parte la libertad que garantiza la Constitución Política y los pactos, convenios y tratados internacionales de protección de los derechos humanos, y de otra, la regulación de aquella en función de la paz y la convivencia social.

---

71 Citado por Leonel Bonilla: *El Derecho de Policía y su Importancia en la Sociedad Colombiana*, Bogotá, 1995. Pág. 12.

#### **4.1. Propuesta de Fortalecimiento de la materia de Derechos Humanos de la Carrera Policial en relación a los temas tratados.**

¿Por qué la necesidad de fortalecer el conocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos en la formación de todos los miembros de la Policía Nacional?

Parto de la consideración básica de que el policía, antes de ser tal, es primero ciudadano, por lo tanto civil, con iguales derechos y obligaciones que el resto de civiles, pero que tiene en su ejercicio de servidor público la responsabilidad de asumir actitudes cívicas que deben reflejar dignidad y producir reconocimiento social.

Por tanto, debe conocer sus derechos y los derechos humanos de la población en general para poder promoverlos, teniendo la responsabilidad de respetarlos, sin discriminación alguna. Solo así se puede promover una cultura de paz y de respeto por los derechos de todos, sin restricción de género, edad, religión, raza, etnia, condición social o de pertenencia a un grupo determinado.

Comprender que el poder de la policía debe estar al servicio público para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, no es ninguna revelación nueva; si lo es, el compromiso efectivo de sus miembros que se refleje en el conocimiento cabal y apego irrestricto a su cumplimiento.

Se trata de lograr que hombres y mujeres policías asuman su compromiso ético y legal en la promoción y defensa de los derechos humanos de los demás, y por supuesto de los suyos.



Hay algunas experiencias interesantes que pueden ser asumidas y replicadas en el Ecuador, bajo la óptica de un modelo de formación en derechos humanos de la policía conforme nuestra realidad específica.

Se puede proponer de modo general que su fin es profundizar en la Policía Nacional el conocimiento de los derechos humanos de la Constitución Política vigente y de algunos instrumentos internacionales de protección.

En lo específico, ahondar el conocimiento de la doctrina y procedimiento en la Legislación Ecuatoriana sobre los temas centrales de estudio: Refugio y Asilo, habida cuenta, que sobre el primero el interés nacional es prioritario por las circunstancias que rodean al conflicto colombiano y la implementación del Plan Colombia, con sus múltiples efectos, uno de ellos, el flujo de refugiados en la zona fronteriza, sobre los cuales la Policía tiene un papel preponderante para precautelar el orden y la seguridad de los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros.

Finalmente, en un ámbito más amplio e integral, el marco de formación de la Policía Nacional en derechos humanos, podría orientarse en base a los siguientes lineamientos:

- Identificar los derechos y obligaciones de los funcionarios según todos los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.
- Reconocer la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos y las instancias de protección.
- Confrontar el discurso de los funcionarios en torno a la ética y contrastar sus actitudes a partir de ese discurso.
- Identificar los derechos laborales de los funcionarios de la policía y las formas de proteger y defender sus derechos.



- Analizar causas y consecuencias de la violencia/represión y manejar técnicas de resolución de conflictos.
- Identificar problemáticas, prejuicios y agresiones en relación con los diversos sectores y grupos sociales . indígenas, estudiantes, grupos juveniles alternativos, etc.- y las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos.
- Identificar los principios de la educación en derechos humanos y construir planes de acción que permitan su cabal conocimiento a lo interno de la institución.
- Acercar la teoría a los procedimientos policiales y revisar a la luz de los derechos humanos la actuación cotidiana; y,

#### **4.2. Disposiciones y Procedimientos Particulares sobre el Trato a Refugiados por parte de Miembros de la Policía Nacional Ecuatoriana.**

De conformidad con las normas y procedimientos migratorios vigentes en el Ecuador, el Policía que se encuentre con una persona extranjera y que al solicitarle sus documentos, invoque que es refugiado debe solicitarle la exhibición del documento que lo acredite como tal o, de no traerlo consigo conducirlo a las oficinas de Migración para verificar los documentos e información correspondientes que respalden su condición, o su deseo de ser acogido como tal.

Según el actual procedimiento . amparado en la Ley de Extranjería y su reglamento- elaborado el parte correspondiente para conocimiento del Jefe Provincial de Migración, se observarán las siguientes reglas:

- ❖ Se procederá a la verificación de la documentación migratoria presentada por el extranjero.

- ❖ En caso de que la persona extranjera se encuentre ilegalmente en el país, se procederá acorde a lo que determina el Art. 31 del Convenio de Refugiados que señala: *Los Estados Contratantes no aplicarán sanciones penales, por el hecho de su ingreso o de su permanencia irregulares, a los refugiados que, llegaran directamente del territorio en que su vida o su libertad estaba amenazada en el sentido previsto por el artículo primero, entre o se encuentren en su territorio sin su autorización, con tal que se presenten sin demora y les expongan razones consideradas valederas para su ingreso o presencia irregulares+.*
- ❖ Se elaborará el respectivo informe a ser remitido a conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, juntamente con la solicitud de refugio que debe realizar el extranjero para la continuación del procedimiento, en caso de ser negada la petición por parte de Relaciones Exteriores, el extranjero apelará esta decisión y de ser negado definitivamente se autorizará al ciudadano permanecer un tiempo razonable para buscar y obtener su admisión en otro país.
- ❖ Mientras se resuelve la situación del ciudadano que solicita refugio, éste podrá permanecer bajo la protección y responsabilidad del ACNUR, pudiendo además el extranjero solicitar asistencia y ayuda económica a cualquier otro organismo público o privado, nacional o internacional, según lo dispuesto en el Art. 32 del Reglamento para la Aplicación del Estatuto de Refugiados.
- ❖ Mientras se resuelve su solicitud, el Ministerio de Relaciones Exteriores le extiende un Certificado Provisional para una permanencia temporal de 90 días y posteriormente la visa 12-IV.

- ❖ En los casos en que el extranjero al ingreso al país invoque la calidad de asilado o refugiado se estará a lo establecido en el Art. 42, numerales III, IV, V, VI y VII del Reglamento a la Ley de Extranjería.
- ❖ El visado de refugiado sólo es extendido en el territorio nacional. En caso de que un extranjero ingrese con Visa 12-IV se deberá notificar.
- ❖ No se notificará a las Embajadas o Consulados del país de origen del posible refugiado para salvaguardar su integridad.<sup>72</sup>

---

72 Información recogida de la Publicación: Seminario sobre Normas y Procedimientos Migratorios+, Dirección Nacional de Migración . Policía Nacional, Quito, 13 al 15 de noviembre del 2002. Publicación. Pp. 74 . 76.

## CAPITULO V

### "CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES"

**PRIMERA:** Queda claro que las dos figuras asilo y refugio tienen finalidades comunes por su carácter humanitario y porque otorgan protección al perseguido por diferentes razones. Sin embargo, se diferencian por diversos motivos:

Primero, por los instrumentos jurídicos internacionales que los norman, siendo el asilo una institución más antigua que el refugio, lo que nos remonta al siglo XIX, para el asilo, y a mediados del siglo XX para el refugio.

Segundo, el carácter estrictamente americano del asilo amparado por la OEA, en cambio el refugio es universal y su amparo lo recibe de la ONU.

Tercero, el asilo puede otorgarse en el país de origen, el refugio se lo hace una vez que se ha cruzado la frontera del país de origen hacia el Estado receptor.

Cuarto, el asilo sólo cabe para los perseguidos por motivos o delitos políticos, en cambio el refugio es para personas injustamente perseguidas o que temen por su vida debido a razones de raza, nacionalidad, grupo social u opinión política, guerra civil, conflictos internos, agresión externa, violaciones a los derechos humanos y perturbación del orden público, es decir, aquellas personas con fundados temores de persecución.

Quinto, el asilo no necesita instituciones de ayuda o mediación, en el caso del refugio existen varias instituciones, tal es el caso del ACNUR, que se encarga de brindar asistencia a los refugiados en todo el mundo, y

que en el Ecuador, tiene representación propia, además de otras organizaciones de derechos humanos que lo respaldan.

Sexto, no puede haber asilados de facto, sin una declaración formal del Estado asilante, mientras que si puede haber refugiados de facto. Pero para alcanzar la protección del estado o del ACNUR deben ser así reconocidos.

Séptimo, las convenciones sobre asilados no enumeran los derechos sobre asilados, mientras que las convenciones sobre refugiados si enumeran cuales son sus derechos.

Octavo, los procedimientos para su otorgamiento son diferentes, así como las organizaciones que asumen la responsabilidad de cada caso, como analizamos en la legislación ecuatoriana.

Puede concluirse entonces, que el desarrollo desde el punto de vista jurídico del asilo en Latinoamérica ha sido muy extenso a diferencia del tema de refugio que si bien es cierto tiene igualmente desarrollo amplio, este ha sido en un contexto universal sin circunscribirse a determinada localidad geográfica

**SEGUNDA:** Planteado, tanto en la formulación del objetivo central del plan como en el desarrollo de la investigación, y habiéndose constatado que, ni en la Constitución Política reformada ni en el cuerpo de normas penales -que sancione delitos de persecución que provoquen situaciones de desarraigo o movilización intra o extrafronterizas- se establece el estatuto del refugiado", se hace necesario una enmienda constitucional y legal que incorpore su estatus conforme las normas establecidas en la Convención del 51 y su Protocolo del 67, que el país ha suscrito y ratificado, para lo cual se dictó un Reglamento en 1987 y

que luego fue reformado en 1992, vigente hasta la actualidad. Reforma que es viable habida cuenta de normas similares en Constituciones Latinoamericanas, como las de Venezuela y Nicaragua. Por ello, avanzamos a la formulación de una reforma constitucional que puede ser implementada en cualquiera de las dos modalidades planteadas, acorde a la técnica de reforma constitucional más adecuada para las necesidades de coherencia, lógica interna y simplificación en la interpretación de la norma suprema

**TERCERA:** De igual forma, considero necesario que en el Ecuador se sancionen penalmente las conductas de persecución cuando estas tengan por móvil: la religión, la raza, la nacionalidad (entendido como grupo nacional no la ciudadanía), la pertenencia a un determinado grupo social o las ideas políticas de los perseguidos; dándose una especial atención a la clasificación de las infracciones penales en función de la gravedad de las conductas de persecución. Deben crearse mecanismos de agravación de las penas de todos aquellos delitos que produzcan, como consecuencia de un hecho delictivo, el desarraigo de individuos y comunidades, agravado aún más cuando estos causen la expatriación forzosa del individuo o individuos afectados o aquellas personas de la misma religión, raza, grupo nacional, ideas políticas o grupo social.

**CUARTA:** Que siendo la problemática de los refugiados un tema de tanta actualidad, es igualmente necesario que los miembros de la Policía Nacional tengan un conocimiento básico sobre el procedimiento para determinar la condición de refugiado, de los deberes y derechos de los que gozan en nuestro país y de los organismos encargados de ayudar a estas personas que se han visto obligadas a abandonar su territorio de origen. Por ello, proponemos ahondar en el conocimiento de la doctrina y procedimientos sobre el refugio y el asilo, que son las dos figuras centrales de nuestro estudio.



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**QUINTA:** Que la obligación de los Estados no se limite a una simple declaración de respeto de los Derechos Humanos, sino que se deben adoptar los medios y mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos bajo su jurisdicción gocen de todos los derechos, sin discriminación y dispongan de todos los recursos para ese propósito. Por ello, en el Ecuador se deben garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así como el que se combata a la corrupción generalizada en todos los estamentos de la vida pública y privada de la sociedad, como de la impunidad de que gozan los culpables de desapariciones forzadas de personas, los autores de torturas, arrestos arbitrarios o maltratos.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

### LIBROS:

- ALBUJA AGUILAR, Julio; "El Asilo en Latinoamérica", Universidad Central, Quito, 1978.
- ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo: El Desafío De La Protección", Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo: En Busca De Soluciones", Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- ACNUR; "La Situación De Los Refugiados En El Mundo: Cincuenta Años De Acción Humanitaria", Icaria Editorial, Barcelona, 2000.
- BONILLA, Leonel; "El Derecho de Policía y su Importancia en la Sociedad Colombiana", Bogotá, 1995.
- CABANELLAS, Guillermo; "Diccionario Enciclopédico De Derecho Usual", tomo I, Ed. Heliasta, México.
- CAICEDO CASTILLA, José; "El Panamericanismo", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1971.
- CONTE, Alessio; "El Derecho De Asilo Y El Caso Haya De La Torre", Ed. Temis, Bogotá, 1960.
- DE LA TORRE REYES, Carlos; "El Delito Político, Su Contenido Jurídico Y Proyecciones Sociales", Ed. La Unión, 1985.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN, "Seminario sobre normas y Procedimientos Migratorios"
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA; "Omeba", varios tomos; Driskill s.a.; Buenos Aires, 1974.
- FERNÁNDEZ VEGA, José; "Diccionario De La Constitución"; Ed. Planeta, Barcelona, 1983.
- GUTIÉRREZ, María Teresa; "Los Refugiados: Aproximación Jurídica Y Social", Universidad Javeriana, Bogotá, 1988.
- GUERRERO, Rafael; "El Derecho De Asilo", Ed. Kelly, Bogotá, 1979.
- LARENAS, Galo; "El Asilo Político y el Refugio", Hacia una Nueva Convención Internacional, ALDHU e ILDIS, Quito, 1993.



- LARREA HOLGUÍN, Juan; "Derecho Constitucional Ecuatoriano", CEP, Quito, 2000.
  - LUQUE, Ángel Eduardo: "El Derecho de Asilo", Bogotá, 1952.
  - MARTÍNEZ, José; "El Derecho De Asilo Y El Régimen Internacional De Refugiados", Ed. Botas, México, 1961.
  - MELO, Luis; "Diplomacia Contemporánea: Teoría Y Práctica", Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 1984.
  - OSPINA, Alfredo; "El Derecho De Asilo", Ed. Universitaria, Quito, 1952.
  - PACHECO, Máximo; "Los Derechos Humanos: Documentos Básicos"; Ed. Jurídica de Chile; Santiago de Chile, 1987.
  - PESANTES GARCÍA, Armando: "Las Relaciones Internacionales", Ed. Cajica, México, 1977.
  - TERÁN, Mauro; "Manual De Derecho Internacional Público Contemporáneo", Ed. Letra Nueva, Quito, 1982.
  - TOBAR DONOSO, Julio y LARREA HOLGUÍN, Juan; "Derecho Constitucional Ecuatoriano", Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1980
  - TORRES GIGENA, Carlos: "Asilo Diplomático", Buenos Aires, 1960.
  - TRABUCCO, Federico; "Constituciones De La Republica Del Ecuador"; Ed. Universitaria, Quito, 1986.
  - TURQUIN, Gregori: "Curso de Derecho Internacional", Ed. Progreso, Moscú, 1980.
  - VARIOS: "Asilo y Refugiados en las Fronteras de Colombia+", Programa Fronteras, s/l, 2003.
  - ZARATE, Luis Carlos: "El Asilo en el Derecho Internacional Americano", Bogotá, 1958.
- DOCUMENTOS VARIOS:
- Constitución Política del Ecuador de 1998.
  - Ley de Extranjería y Reglamento.
  - Código Penal y Código De Procedimiento Penal, Vigentes.

- Convenciones Interamericanas sobre el Asilo.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.
- Decreto 3301 de 6 de mayo de 1992. Reglamento de Aplicación en el Ecuador de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967+
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados+, Ginebra de 1967.
- "Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar el Estatuto de Refugiado", ACNUR, s/l, 1994.
- "Protegiendo A Los Refugiados: Preguntas Y Respuestas", Publicación de la Sección de Información Pública del ACNUR, s/l, feb-1996.
- Revista Huellas de Esperanza+, varios números, ACNUR-CPR, Quito, años: 2001, 2002, 2003.
- Informe 2003: Observatorio Internacional por la Paz: Documento Testimonios de Frontera+, Quito, 2003.