PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ESCUELA DE DERECHO

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias Jurídicas

TITULO DE LA DISERTACIÓN

"CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INTEGRACIÓN LOCAL DE POBLACIÓN REFUGIADA COLOMBIANA EN EL ECUADOR"

Nombre: Diego Xavier Gudiño Valdiviezo

Directora: Dra. Elizabeth García

QUITO, Marzo del 2013

Dedicatoria

A mi padre, madre, hermana, hermano, sobrinas y sobrinos que a pesar del retraso parcialmente justificado en la elaboración de este documento siempre me han apoyado

Y a todas aquellas personas que han sufrido el fenómeno del desarraigo en su vida y que no se han dejado vencer, y a todos aquellos que luchan por cambiar esta realidad

Agradecimiento

A la Dra. Elizabeth García y al Dr. Efrén Guerrero por todo su tiempo, apoyo, e importantes y valiosos aportes en la elaboración de esta investigación, sin los cuales hubiese sido imposible su culminación.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO: DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN EL ECUADOR Y SU NORMATIVA EN EL ECUADOR

1.1 Evolución histórica de la figura jurídica del Refugio

1.2 Definición de Refugiado de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado 4
1.2.1 Principio de no devolución o Non Refoulment 6
1.2.2 Cláusulas de exclusión 8

1.3 Historia de la institución del Refugio en el Ecuador 10
1.3.1 Ecuador y la población en necesidad de protección internacional colombiana 10
1.3.2 Breve referencia a la historia del conflicto armado colombiano 11
1.3.2.1 Fuerzas Irregulares (FARC-EP-ELN)
1.3.2.2 Proceso Paramilitar
1.3.2.3 Neo Paramilitarismo
1.3.2.4 Situación Actual

1.4 Definición ampliada de Refugiado y población colombiana 19

1.5 Definición de la Declaración de Cartagena y su aplicación al contexto colombiano 21
1.5.1 Criterios de inclusión de la Declaración de Cartagena 22
1.5.2 Aplicación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena al contexto colombiano 23

1.5.2.1 Definición de conflicto armado
1.5.2.2 Conflicto armado en Colombia
1.5.2.3 Graves violaciones a los Derechos Humanos
a) Transgresiones al derecho a la vida
b) Desapariciones forzadas
c) Desplazamiento interno
d) Secuestros
e) Reclutamiento Forzado
f) Uso de minas antipersonales y otro tipo de armamento indiscriminado

1.6 Sistema de Refugio en el Ecuador 32
1.6.2 Registro ampliado 33

CAPITULO SEGUNDO: SOLUCIONES DURADERAS Y SU APLICACIÓN A LA POBLACIÓN REFUGIADA COLOMBIANA EN EL ECUADOR

2.1 Soluciones Duraderas 36

2.1.1 Repatriación Voluntaria 37
2.1.2 Aplicación de la Repatriación Voluntaria al caso colombiano 41

2.2 El Reasentamiento 42

2.2.1 Criterios de Reasentamiento 43
a) Protección legal y física de los Refugiados
b) Sobreviviente de tortura o de violencia
c) Necesidades médicas específicas
d) Mujeres en situación de riesgo
e) Reunificación familiar
f) Niños/as y Adolescentes
g) Adultos Mayores
h) Refugiados sin perspectiva de integración local

2.2.2Aplicación del Reasentamiento al caso colombiano 50

2.3 Integración Local
52

CAPITULO TERCERO: INTEGRACIÓN LOCAL DE POBLACIÓN REFUGIADA COLOMBIANA EN EL ECUADOR

3.1 Aspectos generales de la integración local 55
3.1.1 Enfoque diferencial y enfoque de género 56
3.1.2 Principio de Responsabilidad Compartida 59
3.1.3 Principio de Corresponsabilidad 59

3.2 Integración Social 59
3.2.1 Reunificación Familiar 59
3.2.2 Discriminación y Xenofobia 62
3.2.3 Campañas de Capacitación sobre derechos de Población Refugiada 67
3.2.4 Ciudades Solidarias 68

3.3 Integración Económica 69

3.4 Integración Legal 73
3.4.1 Armonización de Cuerpo Normativo 73
3.4.2 Análisis de Normativa Vinculada al tema de Refugio 76
a) Derecho a la Igualdad y no discriminación

b) Derechos de Protección y Seguridad Jurídica
c) Derecho a la Protección Especial
d) Derecho a la Identidad y Filiación
e) Naturalización de la población refugiada

3.4.3 Acceso a Derechos 90
a) Acceso al Derecho a la Salud
b) Acceso al Derecho a la Educación
c) Acceso al Derecho al Trabajo

3.4.4 Fortalecimiento Institucional 96

CONCLUSIONES 99

RECOMENDACIONES 103

BIBLIOGRAFÍA 108

"No puede haber una protección efectiva sin alternativas de soluciones duraderas"

Antonio Guterres (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

ABSTRACT

La presente investigación es el análisis de la Institución de las Soluciones Duraderas que plantea el Derecho Internacional de Refugiados y su aplicación a la población refugiada de nacionalidad colombiana que viven en el Ecuador, el estudio hace principal énfasis en la Integración Local como la solución duradera por excelencia para la población analizada.

Para llegar a esta conclusión se ha analizado en qué consisten las diferentes soluciones duraderas que actualmente se contemplan para la población refugiada y su aplicabilidad o no al caso de la población refugiada colombiana en el Ecuador.

Al analizar la Integración Local se analizan cuáles son los parámetros que se debería cumplir para que un Estado tenga entre sus políticas públicas la integración de la Población refugiada, del mismo modo, se hace énfasis en las principales trabas administrativas, normativas y de políticas públicas que tiene actualmente el Estado ecuatoriano para lograr la efectiva integración de los y las refugiadas colombianas en el país.

INTRODUCCIÓN

He venido trabajando por varios años en la temática del refugio, varios de ellos específicamente en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, desde allí siempre me he preguntado ¿Es suficiente tener una documentación del Estado que reconozca tu estatus de refugiado para estar integrado en un país? La respuesta siempre fue negativa, es por eso que me interesó analizar que se entiende por una integración local, cuáles son las buenas prácticas que un Estado puede aplicar para llevarlas a cabo, cuál es el marco normativo y administrativo amigable para la integración local de los refugiados y las refugiadas y en definitiva cuál es la situación actual de la población colombiana en el Ecuador dentro de su proceso de integración.

Para llegar a esta conclusión es necesario comenzar por los conceptos básicos e históricos del refugio, de dónde viene la figura, cuáles fueron sus inicios, del mismo modo es de capital importancia analizar la problemática particular de la población refugiada de nacionalidad colombiana, por lo que es necesario analizar los orígenes del conflicto colombiano, su evolución y su situación actual.

Con estos dos elementos se ha realizado el análisis de las tres soluciones duraderas que plantea el Derecho Internacional de Refugiados, la repatriación Voluntaria, el Reasentamiento y la Integración Local, cada una de ellas es analizada y contextualizada a la situación actual de la población, para finalmente considerar qué es la Integración Local, la solución duradera por excelencia para la población refugiada colombiana que vive en el Ecuador.

Finalmente, se analiza cuáles han sido los avances o retrocesos en materia de Integración Local de la Población Refugiada, cuáles han sido las trabas tanto de carácter administrativo, normativo o de políticas públicas que existen actualmente en el Estado ecuatoriano, y cuáles serían las soluciones a dichos problemas, todo esto analizado desde los estándares de protección a la población refugiada que impone nuestra Constitución y el Derecho Internacional.

CAPITULO I DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y SU NORMATIVA EN EL ECUADOR

La necesidad de protección internacional ha acompañado a la humanidad desde sus primeras épocas[1], la desprotección y el desarraigo han sido una característica inherente a los procesos humanos, es por esto que el Derecho al Asilo "ha sido la manifestación primigenia de los derechos del hombre desnudo, del hombre sin atributos"[2]. Su manifestación jurídica, sin embargo, ha tenido un desarrollo relativamente reciente[3], el primer referente universal en materia de instrumentos jurídicos supranacionales y que da inicio al Derecho Internacional de Refugiados, es la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948[4] (en lo posterior DUDDHH), que en su Art. 14 reconoce el derecho de todo ser humano a solicitar asilo en casos de persecución con las limitaciones de personas que hayan cometido actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que tengan en su contra acciones judiciales por delitos comunes.

1.1EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA JURÍDICA DEL REFUGIO

El primer antecedente del interés de la comunidad internacional para crear un organismo internacional que supervigile las actuaciones y relaciones interestatales, se da a través de la

[1] Para profundizar sobre el tema Ver, Francisco Galindo Velez, *El Asilo en el sistema de Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano en* ACNUR y CNDH, Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, Refugio y temas conexos, Segunda Edición, México diciembre del 2002, p. 18.

[2] Javier de Lucas, *Fundamentos filosóficos del derecho de Asilo,* en Derechos y Libertades, revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 4, año 2004, pp. 26 y 27.

[3] Cabe aclarar que uno de los primeros hechos internacionales que dan inicio a la protección internacional es la creación del Pasaporte Nansen, en honor a su creador Fritjob Nansen (1861-1930) y que fue un documento de identidad creado inicialmente en 1922 para población rusa en necesidad de protección internacional y posteriormente en alrededor de 26 países de Europa afectados por la Primera Guerra Mundial.

[4] Adoptada en la Asamblea General de Las Naciones Unidas 217 A (*iii*) el 10 de Diciembre de 1948.

Sociedad de Naciones que tiene sus orígenes post Primera Guerra Mundial y como consecuencia de los Tratados de Paz de 1919.[5]

Tras las graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidos en la II Guerra Mundial, la comunidad internacional el 24 de octubre de 1945 funda la Organización de Naciones Unidas que da paso a la creación el mismo año de la Carta de las Naciones Unidas, donde se manifiesta que *"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles*".[6]

Con la finalidad de solucionar la situación de millones de personas refugiadas en Europa que tuvieron que migrar forzosamente huyendo de la violencia producto de los efectos de la II Guerra Mundial, en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1949 se designó al primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y posteriormente el 14 de diciembre de 1950 mediante resolución 428 (V) se creó su Estatuto.[7]

En la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas del 28 de Julio de 1951 se redacta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante La Convención del 1951 o La Convención), que constituye la Carta Magna de los Refugiados[8], al ser considerado el principal instrumento para la protección internacional de refugiados a nivel universal[9], que entra formalmente en vigor el 22 de abril de 1954[10], es el primer instrumento jurídico convencional

[5] Jaime Ruiz de Santiago, *Derechos Humanos, Derecho de Refugiados: Evolución y Convergencias* en Namihas, Sandra(coordinadora), *Derecho Internacional de los Refugiados,* Fondo Editorial, Lima-Perú, 2001, p. 26.

[6] Carta de las Naciones Unidas, 1945, párr. 1.

[7] El Estatuto del ACNUR es el documento que da creación al mandato de la Organización, en él se encuentra una definición de Refugiado muy semejante a la aparecida en la Convención del 1951 y además señala que como principal función de esta oficina la protección internacional de los refugiados en el mundo y la búsqueda de soluciones duraderas para estos.

[8] Jaime Ruiz de Santiago, Ob, cit. p. 30.

[9] Jorge Luis Mondelli, *El asilo como derecho humano en el derecho Argentino* , ACNUR, Buenos Aires, 2008, p. 7.

[10] Instrumento ratificado por el Ecuador el 17 de Agosto de 1955

universal que unifica el lenguaje[11] y donde se establecen ciertos caracteres básicos que debe reunir la persona para ser considerada refugiada.[12]

1.2 DEFINICIÓN DE REFUGIADO DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE REFUGIADOS

A continuación se analizará la definición clásica de refugiado que consta en La Convención de 1951, cuya estructura y alcance son la base de todos los razonamientos en los diferentes procesos de determinación de la condición de refugiado de una persona, ya sean administrativos o judiciales y mediante el cual los Estados se comprometen a respetar ciertos principios fundamentales para la protección de personas que buscan asilo.[13]

El párrafo 2 del Artículo 1 manifiesta que [El término refugiado se aplicará a toda persona]:

> *"Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y 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, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"*

La Convención en sus artículos 1A y 1B redacta una definición de Refugiado pero con la novedad que introduce dos limitaciones, una espacial y otra temporal, que complica su aplicación a futuro[14]:

---

[11] Jaime Ruiz de Santiago nos habla de la importancia de la unificación del lenguaje al señalar que anterior a la Convención del 1951 solo existían Convenciones de carácter no Universal que se aplicaban a determinados grupos de refugiados y que cada una contenía una definición que se ajustaba a cada realidad.

[12] Jorge Salvador Lara, El concepto de Refugiado Territorial según los convenios Interamericanos y la Noción de Refugiados según Instrumentos internacionales de Naciones Unidas, en *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, UNAN, 1984, p. 94.

[13] ob. Cit p 26.

[14] Existieron muchos estados que aplicaron taxativamente el contenido de la Convención, brindando protección internacional únicamente a población refugiada europea y que cumplían con el criterio de temporalidad.

Art. 1 A.- A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

2) Que como resultado del acontecimientos ocurridos ***antes de 1° de enero de 1951****….*(el resaltado es mío)

B. – A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951" que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 ***en Europa****, o como*

b) "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, ***en Europa o en otro lugar****"(*el resaltado es mío)

Estas restricciones son corregidas años posteriores cuando la comunidad internacional siente la necesidad de modificar el marco conceptual de la definición de refugiado que consta en la Convención y de esta manera nace el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (en lo posterior El Protocolo del 67 o el Protocolo), aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967 y que entra en vigor el 4 de Octubre de 1967 éste enfoca de una manera más adecuada, los problemas y las necesidades originadas por las nuevas olas de personas desplazadas.[15]

El objeto del Protocolo fue reconocer la aplicabilidad de la Convención de 1951 a los movimientos contemporáneos de poblaciones refugiadas[16] y se encuentra detallado en su preámbulo al manifestar "que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención independientemente de la fecha límite de 1 de enero de 1951"[17], es decir mediante el Protocolo los Estados se comprometen a aplicar la parte medular de la Convención de1951 sin la limitación temporal ni espacial.

---

[15] Eduardo Arboleda, *La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la organización de la Unidad Africana de 1969: Una perspectiva Comparativa, en* Instituto de Estudios Internacionales IDEI, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, p. 83.

[16] ACNUR, *Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados*, Volumen I, Agosto del 2008, p. 19, disponible en www.acnur.org/biblioteca/6447.pdf

[17] Protocolo del Estatuto de Refugiados, párrafo tercero del preámbulo.

En la actualidad la variante a) de la Convención del 1951, ha sido casi desechada y la mayoría de los Estados la han eliminado[18], únicamente cinco países mantienen la limitación geográfica[19], en el caso ecuatoriano en el Decreto 3301[20] que reglamenta las disposiciones de la Convención de 1951 y de su Protocolo, en su Art. 1 reconoce la definición clásica de refugiado sin las limitaciones geográficas ni temporales.

1.2.1 PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN O *NON REFOULMENT*

Este principio es considerado la piedra angular de toda la protección del Derecho Internacional de los Refugiados[21], y tiene su primera aparición jurídica en los años treinta aproximadamente en el período de entre-guerras, se encontraba en el Art. 3 de la Convención Relativa al Estatus internacional de los Refugiados[22], pero es a partir de la Convención del 1951 en que se convierte en un *principio básico* del Derecho Internacional de Refugiados[23], y está consagrado en su Art. 33:

> *"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."*

Este principio también ha sido consagrado en otros instrumentos internacionales, como se aprecia en el siguiente cuadro:

---

[18] El Ecuador ratificó la Convención del 1951 el 7 de Agosto de 1955, pero lo hizo con la limitación de la reserva geográfica, la misma que fue levantada el 1 de febrero de 1972

[19] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Unión Interparlamentaria, *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados,* 2001, p. 104.

[20] Decreto 3301, 6 de mayo de 1992, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de Refugiado y en su protocolo de 1967.

[21] Cançado, Antonio, "Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal", en Cançado, Antonio y Ruiz Jaime, *La nueva Dimensión de las necesidades de protección den ser humano en el inicio del Siglo XXI,* ACNUR-IIDH, 2da edición, San José, 2003, p.57.

[22] Op. Cit., p. 56.

[23] Ibidem.

Art. II (3) de la Convención por la que se regula los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África de la Organización de la Unión Africana	*"Ninguna persona será sometida por un Estado miembro a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, la devolución o la expulsión que la obligarían a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas por las razones enumeradas en los párrafos 1 y 2 del artículo 1"*
Art. 3(1) de la Convención Contra la Tortura y Otros tratos o penas crueles, Inhumanas y Degradantes	*"Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura".*
Art. 22 (8) de la Convención Americana de Derechos Humanos	*"En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas".*
Art. 5 párrafo 4 del IV Convenio de Ginebra de 1949	*" En cada uno de estos casos, las personas aludidas en los párrafos precedentes serán siempre tratadas con humanidad y, en caso de procesamiento, no quedarán privadas de su derecho a un proceso equitativo y regular tal como prevé el presente Convenio. Recobrarán igualmente el beneficio de todos los derechos y privilegios de persona protegida, en el sentido del presente Convenio, en la fecha más próxima posible, tenida cuenta de la seguridad del Estado o de la Potencia ocupante, según los casos".*
Art. 7 del Pacto Internacional de Derechos	*"Nadie será sometido a torturas ni a penas o*

Civiles y Políticos	*tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos"*
Art 8 de la Declaración de protección de todas las personas contra la desapariciones forzadas	*"Ningún Estado expulsará, devolverá o concederá la extradición de una persona a otro Estado cuando haya motivos fundados para creer que corre el riesgo de ser víctima de una desaparición forzada"*

1.2.2 CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

El sentido de las cláusulas de exclusión fue consecuencia de la situación jurídica de los criminales de la Segunda Guerra Mundial [24], cuando los Estados receptores de población refugiada empezaron a notar que, dentro del colectivo de personas en necesidad de protección internacional, se encontraban los autores de violaciones a los derechos humanos y derecho internacional [25], por lo que se encontraban en una misma condición jurídica víctimas y victimarios. A esto había que sumar la concepción de muchos Estados que consideraban que la permanencia de estos criminales de guerra podía poner en peligro la seguridad y el orden público del Estado[26].

Por estas razones se empieza a plantear la interrogante si existen individuos que debido a la gravedad de sus actos cometidos "no sean merecedores" del estatus de refugiado, así lo ha señalado el ACNUR en sus *Directrices sobre exclusión* cuando manifiesta "El propósito primario

[24] Instituto de Estudios Internacionales IDEI, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos,* Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2001, p. 64.

[25] A manera de ejemplo se podría citar Latinoamérica, donde se estima que cerca de 300 líderes nazis se escondieron para no responder a los juicios en su contra, especialmente en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile; en Chile por ejemplo estuvo Walter Rauff, Aribert Heim; En Argentina se encontró y extraditó a Adolf Eichmann, Josef Mengele, Siegfried Uiberreither, Erichh Priebke; En Bolivia Klaus Barbie, información disponible en http://u-boatargentina.blogspot.com/p/listado-de-nazis-ingresados-la.html (fecha de acceso 22 de noviembre de 2011)

[26] Ibidem.

de estas cláusulas es privar a los culpables de atrocidades y delitos comunes graves de la protección internacional normalmente brindada a los refugiados"[27].

Las cláusulas de exclusión se encuentran detalladas en el Art. 1 F. de la Convención de 1951 donde se señala lo siguiente:

> *"Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:*
> *(a) que ha cometido un delito contra la paz[28], un delito de guerra[29] o un delito contra la humanidad[30], de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;*
> *(b) que ha cometido un grave delito común[31], fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;*
> *(c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas[32]."*

Hasta aquí se ha hecho mención a los inicios históricos y normativos de la Institución del Refugio, así como la importancia de los principales instrumentos de protección de la población refugiada y las respectivas cláusulas de inclusión y exclusión que en ellos se detallan, las cuales mantienen su importancia, y vigencia en la actualidad y continúan siendo el vértice del Derecho Internacional de Refugiados, en las siguientes páginas se analizará la temática de refugio desde la óptica nacional y regional.

---

[27] ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional, Directrices sobre la aplicación de las Cláusulas de Exclusión: El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados del 4 de Septiembre del 2003

[28] Cfr. Art. 6 del Convenio de Londres del 8 de Agosto de 1945, Art. 2 de la Carta de Naciones Unidas, Resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1974 y Art. 5 (1) (d) del Estatuto de la Corte Penal Internacional

[29] Cfr. Art. 6 (b) Convenio de Londres, Art. 3 común de los Convenios de Ginebra y su Protocolo Adicional II de 1977 y el Art. 8 del Estatuto de Roma

[30] Cfr. Art. 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional

[31] Cfr. ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional, Directrices sobre la aplicación de las Cláusulas de Exclusión: El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados del 4 de Septiembre del 2003, párr.. 14 y 15: La índole del Acto, el daño efectivo provocado, el procedimiento empleado para procesar o enjuiciar el delito, la naturaleza de la pena, si la mayoría de las jurisdicciones lo considerarían un delito grave, inexistencia de razones personales o de lucro, inexistencia de un factor político dominante.

[32] Cfr. Art. 1 y 2 de la Carta de Naciones Unidas.

1.3 HISTORIA DE LA INSTITUCIÓN DEL REFUGIO EN EL ECUADOR

El Ecuador ha tenido siempre un historial de apertura hacia la población refugiada de todas partes del planeta[33], y especial solidaridad con la población latinoamericana que ha sufrido violencia y persecución en sus países, el primer gran ingreso de población en necesidad de protección internacional al Ecuador se da en los años 70 y principalmente víctimas de las dictaduras del cono sur[34] que se caracterizaron como gobiernos represivos y violadores de derechos humanos.[35]

Para dar respuesta a las solicitudes de refugio hechas en el Ecuador se firmó en 1976 un convenio entre ACNUR y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para la creación del Comité Ecuménico Pro Refugiado, que en 1989 pasó a denominarse Comité Pro-Refugiado[36] que era el órgano encargado de las entrevistas de elegibilidad y proceso de determinación de la condición de refugiados.

A partir del Decreto Ejecutivo 3301 del 6 de mayo de 1992, se establece que el órgano encargado del procedimiento y determinación de la condición de refugiado a la competencia de la Oficina de Refugiados que, en su momento perteneció a la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta oficina pasó a ser Dirección General de Refugiados, adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración a la que actualmente se la ha denominado Dirección de Refugio.

1.3.1 ECUADOR Y LA POBLACIÓN EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA

---

[33] Alto Comisionado de Naciones Unidas y Conferencia Episcopal Ecuatoriana, *La protección internacional de Refugiados, El caso Ecuador perspectiva histórica 1976-2004,* Caracas, 2005, p.23

[34] Idíd, p. 9.

[35] América Latina tuvo varias dictaduras en esos años, empezando por Brasil 1963, Bolivia 1972, Chile 1973, Uruguay 1973, Paraguay 1974, Argentina 1976.

[36] Alto Comisionado de Naciones Unidas y Conferencia Episcopal Ecuatoriana, *La protección internacional de Refugiados, El caso Ecuador perspectiva histórica 1976-2004, op. Cit. p. 9*

Ecuador comparte 586 kilómetros de frontera con Colombia. Esta zona siempre se ha caracterizado por ser una frontera muy dinámica en su ámbito social, cultural y económico. En lo relacionado con población en necesidad de protección internacional, existen antecedentes desde la denominada "época de la violencia"[37], en que ya se registraban ingresos al Ecuador de personas que buscaban salvaguardar su vida, principalmente de la violencia e intolerancia política entre conservadores y liberales, que caracterizó a ese período, pero es a partir de 1979 que se empieza a dar un fenómeno más regular de ingreso sistemático de población en búsqueda de protección internacional[38], en las décadas de los años 80 y 90 la cantidad de solicitudes de refugio llegaron a la totalidad de 260 solicitudes[39].

Esta dinámica empieza a cambiar drásticamente desde el año 2000 donde empieza un fenómeno de ingreso masivo de población colombiana que huye de la violencia, acontecimientos que tienen directa relación con la implementación del Plan Colombia que consiste en la respuesta política y militar por parte del gobierno colombiano en conjunto con el gobierno norteamericano al conflicto armado, creando todo un marco de recrudecimiento de la violencia en Colombia[40].

1.3.2 BREVE REFERENCIA A LA HISTORIA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

La sociedad colombiana ha soportado más de 50 años de conflicto armado, al que Amnistía Internacional define como *"la trágica y vivida historia de innumerables personas que han sido víctimas de abusos sistemáticos que destruyeron sus vidas y sus comunidades y cuyos responsables nunca recibieron castigo."*[41]. Un análisis pormenorizado del conflicto armado en Colombia debería ser abordado desde los puntos de vista sociológico, antropológico, cultural,

---

[37] Periodo comprendido entre los años 1948 y 1960 donde se enfrentaron militantes de los partidos liberales y conservadores.

[38] Gina Benavides "Los Refugiados Colombianos en Ecuador" en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Planex 2020 Plan nacional de política exterior 2006-2020 Relaciones del ecuador con sus países vecinos*, p. 261.

[39] Ibidem.

[40] Cfr. CODHES, *Informe de la Misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los Departamentos de Nariño y Putumayo*, Noviembre del 2004, pp. 14-25.

[41] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, p. 10, disponible en http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/023/2008/en/6f073aec-a1b5-11dd-aa42-d973b735d92e/amr230232008spa.pdf fecha de acceso 17 de diciembre del 2010.

etc., cuestión que escapa del objetivo central de la presente investigación, por lo que esta investigación se limitará a hacer un breve resumen de la génesis del conflicto, sus actores, su dinámica y la transformación que ha dado hasta su actualidad.

El conflicto colombiano ha tenido a lo largo de su historia una diversidad de actores, directos e indirectos que han influenciado de mayor o menor forma en su dinámica, en la presente sección, únicamente se analizará a los principales actores que han tenido presencia más permanente y continua en el conflicto.

1.3.2.1 FUERZAS IRREGULARES (FARC-EP -ELN)

El primer actor armado irregular por número y por antigüedad son las Fuerzas Armadas Revolucionaras de Colombia (FARC), quienes nacen en los años 50 con posterioridad al homicidio de Eliecer Gaitán[42] y como una manera de reacción contra la falta de presencia del Estado colombiano especialmente en las zonas rurales, en los años 60, se da inicio a un movimiento campesino de autodefensas comunistas, en 1964 se organiza como un bloque armado y en 1966 nacen formalmente como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), bajo el auspicio del partido comunista Colombiano, quienes establecieron sus inicios en las montañas de los departamentos de Tolima, Huila y el sur de Cundinamarca, posteriormente expandiéndose a los departamentos del Meta y el Caquetá[43].

Un segundo grupo guerrillero por antigüedad y por continuidad es el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que se creó a mediados de la década de los 60 como parte de una corriente ideológica muy fuerte que recorría América, influenciada por la Revolución Cubana y por la doctrina de la teoría de la liberación.

Los orígenes de estas dos organizaciones serán determinantes para su desenvolvimiento histórico y hasta la actualidad, mientras que las FARC, por su origen rural y de poblaciones social y económicamente excluidas, ha tenido siempre una actitud de rechazo hacia todo ordenamiento político existente, por su parte el ELN, al tener un origen más urbano y de sectores intelectuales y

---

[42] Político y Jurista Colombiano y candidato a la presidencia de la República, perteneciente al partido liberal, asesinado en el año de 1948

[43] Crisis Group, *Poner fin al Conflicto con las FARC en Colombia: Jugar la carta Correcta,* Informe sobre América Latina No 30 del 26 de mayo del 2009, p. 2, disponible en http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/nding_colombias_FARC_conflict___dealing_the_right_card_spanish_web.ashx, fecha de acceso 04 de febrero del 2011.

con un nivel educativo más alto, han gestionado acercamientos políticos con las autoridades; estas diferencias también se notan en los mecanismos de lucha, mientras las FARC siempre han privilegiado el rol militar y combativo de la organización, el ELN, han dado un rol mucho más visible al concepto ideológico de su lucha.

En la década de los años 80 tanto las FARC como el ELN, modifican sus estrategias político-militares que consisten en dos objetivos, el primero es tener presencia en zonas de mayor potencial estratégico y llevar sus acciones hacia zonas urbanas[44].

Los grupos guerrilleros formaron un frente denominado Coordinadora General Bolivariana, como órgano interlocutor en el proceso de Paz con el Estado Colombiano, que llevó al proceso de desmovilización de la mayoría de las organizaciones guerrilleras entre ellas el M-19, el Movimiento de resistencia Quinín Lame (MRQL), el Ejército Popular de Liberación (EPL), y una fracción del Ejercito de Liberación Nacional (ELN), por su parte las FARC y el ELN decidieron no desmovilizarse aduciendo que la mayoría de sus pretensiones no habían sido acogidas[45].

Desde el año 1998 hasta el 2002 se inicia un proceso de negociación entre el Estado colombiano y las FARC, que no va acompañado de un cese de hostilidades entre las partes; la guerrilla logra la creación de una "zona de despeje" [46] en el departamento del Meta y el Caquetá de aproximadamente 42.000 km2, en febrero del 2002 tras una fallida negociación se rompe la mesa de diálogo y la conflictividad se reinicia con un recrudecimiento muy fuerte con afectación directa a la población civil.

En el año 2000 se firma el convenio militar denominado Plan Colombia en el gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002), que tiene como antecedentes inmediatos una creciente armamentista de las FARC, con dominio de extensos territorios, varias derrotas militares sufridas

---

[44] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos,* Bogotá Colombia, Agosto del 2008, p 15, Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/estu_tematicos/impacto_poli_segdemocratica.pdf, fecha de acceso 27 de diciembre del 2010.

[45] Crisis Group, *Poner fin al Conflicto con las FARC en Colombia: Jugar la carta Correcta,* op. Cit, p. 3.

[46] La Zona de Despeje fue un territorio comprendido por 5 municipios y que consistía en la ausencia total de presencia estatal con un control absoluto por parte de la guerrilla.

por el ejército colombiano y la publicación de un informe de la Corporación Rand[47] que hablaba de un alto riesgo de colapso institucional de no tomarse medidas inmediatas[48].

El Plan Colombia es una política que en su discurso oficial tiene tres variantes: La Profundización de la Democracia, la solución política del conflicto y la promoción de condiciones para la protección de la población afectada[49], pero que en su implementación se ha caracterizado por ser una política de corte militar que consiste en el apoyo armamentista y económico del ejército Estadounidense al gobierno colombiano[50], con dos ejes de acción: por una parte incrementar la respuesta militar al conflicto armado, y por otra parte desarticular la principal fuentes de ingresos de estos grupos armados a través de fumigaciones a los campos de cultivo de coca y amapola.

1.3.2.2PROCESO PARAMILITAR

El proceso paramilitar en Colombia, es un proceso de mucha complejidad y cuyo análisis ha provocado grandes debates y cientos de investigaciones, con diferentes conclusiones y perspectivas, la complejidad del proceso se basa en la gran cantidad de actores que han participado en él y la dinámica cambiante que con los años va tomando nuevas dimensiones; Crisis Group ha catalogado esta complejidad de la siguiente forma *"[*El conflicto armado colombiano es] *Un matrimonio de intereses entre poderosos caudillos locales, jefes de narcotráfico, crimen organizado, miembros de élites políticas y económicas locales y grupos de contrainsurgencia"*[51]

---

[47] The RAND (Research and Development) Corporation, es una organización privada norteamericana sin fines de lucro, que realiza investigaciones sobre diferentes temas, pero su principal experticia se centra en estudios de seguridad y defensa nacional, y que tienen buena acogida en el Gobierno Estadounidense, en el año 2001, esta organización presentó un estudio denominado "In Colombia Labyrinth: The synergy of drugs and the insurgery and its implications for regional stability", donde detalla un panorama de la situación existente en Colombia, informe disponible en la página www.rand.org.paf.

[48] Vargas, Alejo, Op. Cit. p. 146.

[49] REDIF, *EL desplazamiento en Colombia, Regiones, Ciudades y Políticas Públicas,* mayo 2005, p. 331.

[50] Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), *El Refugio en el Ecuador*, Quito-Ecuador, Diciembre del 2004, p. 4.

[51] Crisis Group, *Informe sobre América Latina No 20, los nuevos grupos armados de Colombia,* 10 de mayo del 2007, p. 3., disponible en http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/20_colombia_s_new_armed_groups_spanish.ashx, fecha de acceso 15 de enero del 2011

La primera aparición de los grupos paramilitares se da en los años 60, como respuesta a la escalada de secuestros y extorsiones de que eran víctimas hacendados y dueños de tierras en varias regiones de Colombia y su función era la de protección de estos personajes y sus propiedades.

El origen legal de los grupos paramilitares[52] se da con la creación de las "autodefensas civiles" por iniciativa del gobierno colombiano que el 24 de diciembre de 1965, promulga el decreto 3398, que posteriormente fue adoptado por la ley 48 de 1968, mediante el cual se autorizaba al ejército a crear grupos de civiles armados para llevar a cabo operaciones conjuntas de contrainsurgencia[53].

A partir del año 1985 los grupos de autodefensa cambian sus objetivos y se convierten en grupos de delincuencias comúnmente llamados "paramilitares", que se iniciaron en la región del Magdalena Medio y posteriormente se fueron expandiendo a otros sectores[54].

A inicios de los años 80 empieza su período de expansión territorial en el Magdalena Medio, donde también existe un fuerte aumento de los asesinatos en esa región, en 1988 se extienden hacia Cesar, Antioquia, al sur de Córdoba, y Urabá, también se expanden hacia los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo en el sur de Colombia y en menor proporción en Magdalena y La Guajira[55], en 1994 Carlos Castaño funda las denominadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU).

En el año 1997 de la mano de los hermanos Fidel y Carlos Castaño, se conforma las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que intenta agrupar a todas las organizaciones paramilitares que operaban en toda Colombia, con la intención de formar un frente unificado de

---

[52]Colombia fue condenada internacionalmente por la promulgación de esta legislación contraría los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos: Ver; Corte IDH, Caso 19 Comerciantes Vs Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004 (fondo, reparaciones y costas) párrs. 115 a 124.

[52]Ibíd, párr. 84 (c).

[53] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p. 14.

[54]Ibíd, párr. 84 (c).

[55] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos,* p. 69.

acción militar, político y económico, exhibiendo un mando unificado, una estructura que articulaba varios frentes, aspectos con los que adquirieron un reconocimiento político[56].

El 29 de Noviembre del 2002 se publicó el comunicado que titulaba "Declaración por la Paz en Colombia", que estaba firmado por los principales representantes de las AUC: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio Antioqueño, Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, Autodefensas Unidas de Cundinamarca y Autodefensas Unidas del Sur de César, en la que se manifestaba el cese de hostilidades y la implementación de una mesa de diálogo con el gobierno[57].

Los vínculos de los grupos paramilitares con agentes estatales han sido denunciados ante el sistema interamericano de derechos humanos, quien ha reconocido la existencia de los mismos, determinando la responsabilidad estatal del Estado Colombiano, especialmente en los casos La Masacre de Rochela[58], Caso 19 Comerciantes[59], Caso la Masacres de Ituango[60], Caso masacre de Mapiripan[61],

Del mismo modo, lo ha señalado Amos Wako, relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones sumarias o arbitrarias en su informe sobre la visita a Colombia en 1989[62] al señalar que *"[los grupos paramilitares] Actúan estrechamente vinculados con elementos de las fuerzas armadas y de la policía. La mayoría de los asesinatos y matanzas perpetrados por los grupos paramilitares ocurren en zonas muy militarizadas. Los grupos paramilitares pueden desplazarse con facilidad en esas zonas y cometer sus asesinatos impunemente. En algunos casos los militares o los policías fingen no percatarse de lo que hacen los grupos paramilitares o los apoyan concediendo salvoconductos a sus integrantes o impidiendo las investigaciones"*

---

[56] Ibídem, p. 69.

[57] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos,* op. Cit. p. 61.

[58] Corte IDH, Caso La Masacre de Rochela Vs Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007 (fondo, reparaciones y Costas), párr.. 74,

[59] Corte IDH, Caso 19 Comerciantes Vs Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004 (fondo, reparaciones y costas) párrs. 85 (b), 86, 138,

[60] Corte IDH, Caso la Masacre de Ituango Vs Colombia, sentencia de 1 de Julio del 2006 (sentencia preliminar, fondo, reparaciones y costas), párrs. 125 (1), 125 (25) y 133.

[61] Corte IDH, Caso Masacre de Mapiripan Vs Colombia, sentencia de 15 de septiembre del 2005 (fondo, reparaciones y costas), párrs. 121 a 123.

[62] Informe disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/reeex/E-CN-4-1990-22-Add-1.html, fecha de acceso 02 de febrero del 2011.

En el año 2002 con la asunción al poder del ex presidente Álvaro Uribe, algunos líderes paramilitares hacen mención a la posibilidad de dejar las armas mediante un proceso de desmovilización que en diciembre de ese año se da un cese de hostilidades que es parcialmente respetado por los grupos paramilitares.

El 15 de Julio del 2003 se desarrolla el denominado "Acuerdo de Santa Fe de Ralito", mediante el cual las AUC se comprometen a desmovilizar sus estructuras armadas y su posterior incorporación a la vida civil, entre noviembre del 2003 y abril del 2006 se da una desmovilización de 30 mil integrantes de 35 bloques del grupo armado[63].

Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos han manifestado que el proceso de Justicia y Paz sigue lejos de ajustarse a las normas internacionales sobre el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación[64], Amnistía Internacional ha manifestado al respecto: *"El proceso no ha garantizado la plena participación de las víctimas, ni ha apartado realmente del conflicto a los combatientes desmovilizados; tampoco ha obligado a rendir cuentas a los paramilitares y a quienes los apoyan ni ha ofrecido plena reparación para las víctimas"*[65] y añade *"el marco legal para la supuesta desmovilización de la mayoría de los paramilitares han servido para consolidar la impunidad de la que gozaban los responsables de abusos contra los derechos humanos. No sólo han protegido a los paramilitares, sino también a quienes los han apoyado, así como a miembros de grupos guerrilleros responsables de abusos contra los derechos humanos".*[66]

---

[63] CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, disponible en http://www.cidh.org/countryrep/colombia2006sp/pronunciamiento.8.1.06esp.htm, fecha de acceso 18 de noviembre del 2010.

[64] Amnistía Internacional, *La Situación de los Derechos Humanos en Colombia: Declaración escrita de Amnistía Internacional al 13° Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo del 2010,* p. 4, disponible en http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/005/2010/en/06f372cc-7a2f-4ee3-b926-59ffb5afe559/amr230052010es.html, fecha de acceso 23 de enero del 2011

[65] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p. 22.

[66] Ibídem, p. 26.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho pública su opinión sobre el proceso de Justicia y Paz y ha manifestado preocupación respecto a la vulneración de los estándares internacionales de los principios de Verdad, Justicia y Reparación.[67]

1.3.2.3 NEO PARAMILITARISMO

Posterior al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares empezó el surgimiento de un grupo de organizaciones que han recibido diferentes denominaciones: Estructuras armadas ilegales, grupos armados ilegales, el gobierno colombiano los ha denominado bandas o grupos emergentes con la finalidad de diferenciarlos de los aparentemente ya inexistentes grupos paramilitares, en la presente investigación se tomará la denominación que realiza CODHES sobre estos grupos; no existen certeza de cuantos existen en la actualidad, pero los más conocidos son: *Los Urabeños, Rastrojos, Machos, Águilas Negras, Ejercito Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), los Paisas, Organización Nueva Generación (ONG), Grupo Renacer, Los Mellizos Mejía Munera.*

Muchos de estos grupos se han vinculado directamente al negocio del narcotráfico, pero hay muchos otros que tienen las mismas estructuras paramilitares, los mismos procedimientos de amedrentamiento a la sociedad civil y las mismas operaciones militares, lo que los convierte en los sucesores del paramilitarismo y lo que resulta más preocupante es que se continua con la misma tendencia de tolerancia de la fuerza pública con estos grupos[68], con un impacto brutal en la situación humanitaria y de derechos humanos en Colombia[69].

1.3.2.4 SITUACIÓN ACTUAL

Lamentablemente el conflicto armado colombiano, uno de los más extensos del mundo, no ha cesado, las violaciones a los derechos humanos, no han disminuido y la continuidad de la

---

[67] CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia,* párrs. 38-49.

[68] Ibídem, p. 4.

[69] Ibid*, Op. Cit., p. 3.*

violencia contra la población civil sigue teniendo muy fuertes consecuencias, así lo ha manifestado Amnistía Internacional[70] en su informe 2010 sobre Colombia, criterio que coincide con el manifestado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en su informe 2009 sobre la situación en Colombia[71] y que consta también señalado por parte de Human Rights Watch[72], en su informe mundial 2011.

Esta permanencia y recrudecimiento del Conflicto Armado Colombiano, así como la aparición de nuevos actores del conflicto también ha tenido repercusiones en los países fronterizos de Colombia como Panamá, Venezuela, Brasil y Ecuador, donde por la permeabilidad de las fronteras se ha dado presencia de actores armados en territorios nacionales, tanto como realizar acciones de abastecimiento, de descanso, como se acciones delincuenciales, esto ha creado dinámicas sociales muy particulares especialmente en las zonas de frontera que exigen una respuesta integral por parte de los Estados que no se simplifica en una militarización de sectores fronterizos.

Si bien desde finales de agosto del presente año se están desarrollando diálogos para la construcción de un proceso de paz en Colombia entre el gobierno colombiano y las FARC[73], el resultado efectivo de una paz duradera y sostenible todavía se muestra lejano.

1.4 DEFINICIÓN AMPLIADA DE REFUGIADO [74] Y POBLACIÓN COLOMBIANA

---

[70] "*El conflicto armado interno siguió teniendo consecuencias devastadoras para la población civil, afectando con especial intensidad a las comunidades indígenas. Todas las partes implicadas en el conflicto –fuerzas de seguridad, paramilitares y grupos guerrilleros– fueron responsables de graves abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario.*" Amnistía Internacional, *Informe de Colombia del 2010,* disponible en http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2010, fecha de acceso 04 de febrero del 2011

[71] "*El conflicto armado en Colombia genera diversas consecuencias humanitarias a las que el CICR busca dar respuestas eficaces y oportunas. La mayoría de estas consecuencias afectan a la población civil que habita en zonas rurales en donde el conflicto armado tiene mayor intensidad y en donde el CICR despliega gran parte de su operación. Durante 2009, el CICR documentó 800 presuntas violaciones del DIH y otras consecuencias provocadas por el conflicto armado, que afectaron a personas o a comunidades que residen en áreas rurales.*"CICR, *Informe 2009 sobre Colombia,* p. 15. disponible en www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/htmlall/.../ICRC_003_T201021.PDF, fecha de acceso 12 de diciembre del 2010.

[72] *"Durante el 2010, el conflicto armado interno de Colombia siguió estando asociado a graves abusos por parte de grupos armados irregulares, como las guerrillas y los grupos sucesores de los paramilitares. La violencia ha provocado el desplazamiento interno de millones de colombianos.* "Human Rights Watch, *world report 2011,* enero del 2011, p. 227, disponible en http://www.hrw.org/en/node/95491, fecha de acceso 25 de enero del 2011.

[73] Sobre este punto se ahondará en el segundo capítulo.

Con los antecedentes que hemos detallado, y al ser Ecuador frontera directa con Colombia; es el primer país de afectación del conflicto colombiano, tiene flujos de población refugiada de los más altos en el mundo, y como contraparte tiene una economía llena de carencias y una estructura administrativa muy limitada, por lo que la respuesta del Estado ecuatoriano a estos acontecimientos migratorios, siempre fue parcial y en discordancia con la realidad, por lo que tiene que implementar variantes que cumplan con los principios de protección internacionalmente reconocidos.

Un estudio realizado en el año 2007 por CEPAR (Centro de Estudios de población y desarrollo social) ha señalado que existen 58,838 personas en necesidad de protección internacional en Frontera Norte[75].

El 16 de septiembre del 2008 el gobierno ecuatoriano presenta su "*Política del Ecuador en materia de Refugio"*, documento en el cual participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, conjuntamente con la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en este documento el Estado ecuatoriano se compromete a cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1957, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, en la medida que sus realidades y posibilidades y con un enfoque de solidaridad y corresponsabilidad, tanto con el Estado colombiano como con la comunidad internacional[76].

Es importante señalar el reconocimiento expreso por parte del Estado ecuatoriano de que su institucionalidad no se encuentra acorde para dar una respuesta adecuada a los flujos migratorios actuales, esto lo hace al señalar que "*Es necesario ampliar los criterios para enfrentar los fenómenos de migración y refugio en sus distintas modalidades. De manera fundamental, es*

---

[74] Es necesario mencionar que al momento de iniciar el presente capítulo se encontraba vigente en el Ecuador el Decreto 3301 donde se mantenía la definición ampliada de Refugiado, desde el 30 de marzo del 2012 esa definición fue eliminada del ordenamiento jurídico ecuatoriano conservándose únicamente la definición clásica de la Convención de 1951, para el presente estudio sigo manteniendo el análisis y referencia a la Definición de Cartagena por la importancia nacional y regional que esta tiene para la población refugiada y el Derecho Internacional de los Refugiados

[75] Ministerio de Relaciones Exteriores, op. Cit., p. 36.

[76] Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio*, pp. 15 y 33.

urgente fortalecer el marco de protección de los derechos humanos de las personas que están movilizándose hacia nuestro país, especialmente quienes buscan protección internacional"[77].

1.5 DEFINICIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA Y SU APLICACIÓN AL CONTEXTO COLOMBIANO

Cabe mencionar que la Declaración de Cartagena, se da como una respuesta jurídica y humanitaria a una realidad imperante en esos momentos en Latinoamérica que era la situación de dictaduras y violación de derechos humanos en varios países de América Latina[78], que posteriormente tuvieron un rebrote en América Central[79] lo que ha provocado en varios países el desplazamiento de miles de personas en busca de proteger su vida e integridad física, tanto en fronteras directas como en países a distancias más prolongadas, estas violaciones que en gran medida se originaban en agentes estatales y en menor proporción en agentes paraestatales.

Con este antecedente se explicaría el hecho de que la definición ampliada de refugiado pone "énfasis en las condiciones objetivas en el país de origen y no en las condiciones subjetivas del solicitante[80], lo que se da en contextos donde mediante información de país de origen se ha demostrado que existe una presunción de necesidad de protección para las personas que habitan en la localidad respectiva.

A continuación se pasa a analizar el contenido de este texto y su aplicación al contexto colombiano:

> *"Reiterar que, en vista de la 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*

---

[77] Ibidem, p. 18.

[78] América Latina se caracterizó por tener un espiral de dictaduras en esos años: empezando por Brasil 1963, Bolivia 1972, Chile 1973, Uruguay 1973, Paraguay 1974, Argentina 1976,

[79] Centro América tuvo un cruento período de guerras civiles en Nicaragua, Guatemala, El Salvador.

[80] Murillo, Juan Carlos, *La importancia de la declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 al Conmemorarse su 20ª aniversario,* Ponencia en el marco de la Conferencia Mundial de Jueces de Refugio IARLJ, San José, 2004.

características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los 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, considere también como refugiados a las 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".

De esta definición se desprende dos definiciones; por una parte hace mención expresa a la *definición clásica* de refugiado contenida en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y las que ya hemos analizado con anterioridad y por otra parte hace un acercamiento a la Definición de Refugiado que consta en la Convención de la OUA, pero con una pequeñas variantes posteriormente analizadas, esto debido a que países africanos y de América Latina sufrieron acontecimientos políticos y sociales similares lo que dio como resultado que ambas regiones adoptaran una definición de refugiado más amplia que se ajustara a las respectivas realidades regionales[81].

1.5.1 CRITERIOS DE INCLUSIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA

Uno de las principales características que tiene la Definición Ampliada de Cartagena es la incorporación de elementos objetivos, dejando de lado a los elementos subjetivos que conlleva "el fundado temor"[82] que consta en el Art. 1 A de la Convención del 1951[83], del mismo modo

---

[81] Eduardo Arboleda, Ob. Cit., p 85.,

[82] "*Dado que el concepto de temor es subjetivo, la definición implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser reconocida como refugiado. Por consiguiente, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más bien que un juicio sobre la situación imperante en su país de origen. Al elemento del temor – estado de ánimo y condición subjetiva – se añade el calificativo de "fundado". Ello significa que no es sólo el estado de ánimo de la persona interesada lo que determina su condición de refugiado, sino que esa tesitura debe estar basada en una situación objetiva. Por consiguiente, la expresión "fundados temores" contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo y, al determinar si existen temores fundados, deben tomarse en consideración ambos elementos"* ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los Refugiados*, 1992, parr. 37 y 38.

descarta el elemento persecución[84] como criterio de inclusión para determinar la condición de refugiado.

Al señalar los cinco hechos, "se alude fundamentalmente a situaciones de hecho derivadas de conflictos o graves perturbaciones del orden público, objetivamente constatables, que pudieran encontrarse como causa originaria de la huida de las personas a las que hace referencia la definición"[85], cuando su vida, seguridad e integridad han sido amenazados por:

- Violencia generalizada
- Agresión extranjera
- Conflictos internos
- Violación masiva de Derechos Humanos
- Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

1.5.2 APLICACIÓN DE LA DEFINICIÓN AMPLIADA DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA AL CONTEXTO COLOMBIANO

Para el análisis de la aplicabilidad de la Definición Ampliada contenida en la Declaración de Cartagena a la situación actual que atraviesa el Estado colombiano es necesario hacer el siguiente análisis:

a) Señalar cuál es la definición del conflicto armado;

b) Señalar los elementos objetivos: Cuáles son los hechos fácticos que permiten determinar que existe un conflicto armado interno y como esto se vincula a la violación masiva de derechos humanos.

---

[83] Franco, Leonardo y Santistevan, Jorge, *La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de refugiados en América Latina*, ACNUR, Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1ª Ed., San José, EDITORAMA, 2005. p. 116.

[84] "Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones". ACNUR, *Manual de Procedimientos,* Op. Cit. párr.. 1951.

[85] Franco,y Santistevan, Op. Cit., p. 117.

1.5.2.1 DEFINICIÓN DE CONFLICTO ARMADO

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) distingue dos tipos de conflictos armados entre los que constan los conflictos armados internacionales y los de carácter no internacional, que consisten entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre estos dos grupos, en lo referente a los conflictos armados de carácter no internacional el DIH hace una distinción entre el concepto que señala el Art. 3 Común de los Convenios de Ginebra de 1949 y lo señalado a los conflictos de carácter no internacional del Art. 1 de Protocolo Adicional II.[86]

La definición de Conflicto Armado de carácter no internacional se encuentra regulada en dos instrumentos internacionales, parcialmente en el Art 3 Común a los Convenios de Ginebra y de manera más extensa en el Art 1 del Protocolo Adicional No II.

Al respecto al Art. 1.1 dice *"El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y* ***que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.****"*(Resaltado me pertenece)

En relación con la aplicación de este artículo, Jean Pictet[87] ha manifestado que este artículo contiene una serie de requisitos para la determinación de un conflicto armado y que los distingue de otros problemas de orden internos como los motines, vandalismo, etc., y que además el ámbito

---

[86] CICR, *How is the term "Armed Conflict" defined in the International Humanitarian Law*, Opinion Paper, Marzo del 2008, disponible en http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict.pdf, fecha de acceso 01 de febrero del 2011, (documento original en inglés, traducción libre del autor)

[87] Jean Pictet, Op. Cit.

de aplicación de este artículo debes ser "tan vasto como sea posible" y para finalizar señala que estas disposiciones "por útiles que sean…., no son indispensables".

Por su parte, el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia en su emblemática sentencia contra Tadic, definió al Conflicto Armado como *"el recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado"*[88], definición que ha marcado los lineamientos internacionales del DIH, es así como el Estatuto de la Corte Penal Internacional en el punto relacionado a los crímenes de guerra y su aplicación a los conflictos de carácter no internacional tiene una muy similar delimitación al señalar "*Se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos"*[89]

1.5.2.2 CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

La categorización de la situación colombiana como un conflicto armado no deja de estar exenta de controversias; el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe se ha deslindado de esta tesis y se ha negado enfáticamente a reconocer la existencia de un conflicto armado y por el contrario, ha vinculado el tema a una situación de *"lucha contra el terrorismo"*[90], logrando así por una parte una vinculación más estrecha con las políticas de Estados Unidos contra el terrorismo y la supuesta idea de que en la lucha contra el terrorismo no hay normativa jurídica aplicable ni límites en el accionar, situación que ya ha sido analizada y descartada por la Comisión Interamericana en su informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos[91].

Por otra parte, se buscaría el desconocimiento e irrespeto a principios del Derecho Internacional Humanitario que serán aplicables en un conflicto armado, situación que ha sido mencionada por

---

[88] Tribunal Internacional Penal para la Ex Yuguslavia, Fiscal Vs Dusco Tadic, Sala de Apelaciones, 2 de Octubre de 1995, parr. 70

[89] Estatuto de la Corte Penal Internacional, Art. 8 (2) (f).

[90] Entrevista a Francisco de Roux en la Revista Semana, disponible en

[91] Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *informe sobre terrorismo y Derechos Humanos*, 22 de Octubre del 2002.

el Grupo de Trabajo sobre desapariciones Forzosas, o Involuntarias de Naciones Unidas en su informe de 2006 sobre Colombia al señalar "La denegación de la condición de conflicto armado interno tiene importantes consecuencias: Una de ella es que puede rechazarse toda distinción entre combatiente y no combatiente"[92] .

Varias instituciones de la sociedad civil[93], de organismos internacionales[94] y organismos regionales[95], han catalogado a la situación que ocurre en Colombia como un conflicto armado, así Amnistía Internacional ha manifestado que "el conflicto armado interno en Colombia [….] se ha caracterizado por extraordinarios niveles de abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario, y ha afectado principalmente a la población civil"[96].

Así mismo, el Comité Internacional de la Cruz Roja también ha sido tajante en señalar "A la luz del DIH, la situación existente en Colombia presenta todos los elementos constitutivos de un conflicto armado de carácter no internacional, es decir un conflicto entre el Estado y grupos armados organizados en el cual son aplicables el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y su Protocolo adicional II"[97].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios de sus fallos ha reiterado la existencia de un conflicto armado en Colombia, así en el Caso de la Masacre de Ituango *Vs*. Colombia[98]**,** señaló "*Tal y como ha quedado demostrado, y así lo ha reconocido el Estado, la incursión paramilitar en El Aro, así como la sustracción de ganado, sucedió con la aquiescencia o tolerancia de miembros del Ejército colombiano, dentro de un contexto de conflicto armado interno".*

---

[92] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p.16.

[93] Así podemos mencionar a Human Rigth Watch, Amnistía Internacional, International Crisis Group, Médicos sin Fronteras

[94] Comité Internacional de la Cruz Roja, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDDHH), Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

[95] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Organización de Estados Americanos (OEA)

[96] Amnistía Internacional, *La lucha por la supervivencia y la dignidad, abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia,* 23 de febrero del 2010, p. 2. Disponible en http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/001/2010/es/810b60b9-88db-437c-941f-8555e2327607/amr230012010es.pdf. fecha de acceso 15 de enero del 2010.

1. [97] CICR, *Informe 2009 sobre Colombia* op. Cit., p. 7.

[98] CORTE IDH. Caso de las Masacres de Ituango *Vs*. Colombia. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de julio de 2006, párr.. 63 y 64.

Esta discusión ha tomado un giro, con la aprobación el 10 de junio de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras por parte del Senado Colombiano, y que contó con la presencia del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon, esta ley ha sido apoyada por el presidente Juan Manuel Santos, y que entre sus principales y más controversiales artículos, consta el que reconoce la existencia de un conflicto armado en el territorio colombiano.

Esta clasificación no es una cuestión meramente formal sino que es una pieza clave en el desarrollo y evolución del Conflicto, nos dará la posibilidad de categorizar los actores que participan en ella, cual es la normativa internacional aplicable , además será un elemento muy importante en la implementación y ejecución de un eventual proceso de paz y de restitución y reparación de víctimas, por lo que partir del criterio claro de la denominación de Conflicto Armado es un primer e importante paso en Colombia

1.5.2.3 GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Esta categoría de la Declaración de Cartagena es una innovación y que no se encuentra en la Convención de la OUA, y que "confirma el enraizamiento de la protección de los refugiados que propugna Cartagena al Derecho Internacional de los Derechos Humanos"[99].

Al respecto, los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, documento conocido como CIREFCA[100] nos señala cuales son las circunstancias en las que se podría dar una violación masiva de derechos humanos entre las que se encuentra: a) Violaciones en gran escala que afecten a los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales; b) La negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de forma grave y sistemática; y c) aquellas que son objeto de la resolución 1503[101].

---

[99] Franco, Leonardo y Santistevan, Jorge, op. Cit. p. 117.

[100] Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos, párr.. 34.

[101] En 1970 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas adoptó la resolución 1503 XLVIII, que regulaba procedimientos de denuncias de violaciones de derechos humanos presentadas por particulares.

Hay que señalar como lo señala Santiago Corcura "las violaciones de los derechos humanos *strictu sensu*, proceden de agentes del Estado o de particulares que actúan bajo las órdenes de agentes del Estado o bajo su instigación o con su tolerancia, consentimiento o aquiescencia"[102].

Sobre el principio de protección de los derechos humanos como obligación del Estado, se podría concluir *prima facie* que la sola existencia de un conflicto armado sería suficiente para considerar que existen graves violaciones a los derechos humanos, el mismo razonamiento lo podríamos utilizar con los grupos armados, la sola presencia de actores armados en territorios de población civil sería un hecho constitutivo de violaciones a los DDHH.

Pero en esta sección además de hacer relación al concepto de graves violaciones a los DDHH contenido en CIREFCA[103] anteriormente analizado, tomaremos en consideración la definición de Violación de Derechos Humanos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que señala que *"Se entiende por violaciones de derechos humanos las acciones y omisiones que afectan derechos contenidos en los instrumentos internacionales cuando tienen por autores a servidores públicos o se realizan por particulares con la aquiescencia de las autoridades*"[104].

a) TRANSGRESIONES AL DERECHO A LA VIDA[105]

Cifras oficiales del Estado colombiano[106], nos hablan de 1.847.957 personas (combatientes y civiles) que han sido víctimas del conflicto armado (muertos, heridos, capturados, desplazados y secuestrado) hasta el 2008.

---

[102] Corcuera, Santiago, op. Cit., p. 221.

[103] CIREFCA, parr. 134.

[104] Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia año 2006, nota de pie de página No 7. Informe disponible http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/114/13/PDF/G0711413.pdf?OpenElement, fecha de acceso 21 de enero del 2011.

[105] Cfr. Art. 3 DUDDHH, Art. 6 PIDCP, Art. 4 CADDHH, Art. 3 común de los Convenios de Ginebra, Art. 4 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra.

[106] Informe de Rendición de cuentas de la Alta Consejería para la Reintegración 2008, citado por Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Las cifras no cuadran Personas muertas, capturadas, heridas, secuestradas y desplazadas en el marco de la política de seguridad democrática en Colombia período 2002-septiembre de 2008,* Boletín Especial, p. 2, del 12 de diciembre del 2008, disponible en http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=60&Itemid=50, fecha de acceso 18 de enero del 2011.

El caso de las ejecuciones extrajudiciales ha sido tomado en cuenta en el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia del año 2009 al señalar que *"las ejecuciones extrajudiciales no son hechos aislados, sino una práctica muy extendida cometida por importante número de unidades militares a lo largo del país*[107]*"* incluso se ha señalado que entre los años 2002 y 2007 se han registrado por lo menos 1.122 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles directamente a la Fuerza Pública[108].

b) DESAPARICIONES FORZADAS[109]

En el caso colombiano tenemos que hasta noviembre del 2010 el gobierno de Colombia ha registrado más de 51000 desapariciones, la fiscalía General de la Nación tiene cifras de 32000 desapariciones forzadas[110]; las principales víctimas de este crimen de lesa humanidad son defensores de derechos humanos, sindicalistas, afro-colombianos, indígenas, jóvenes y niñas adolescentes de zonas rurales en conflicto, siendo los principales autores de ello fuerzas policiales, militares, guerrilla y paramilitares[111].

c) DESPLAZAMIENTO INTERNO[112]

---

[107] Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia,* 12 de marzo del 2009, parr. 12, disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf, fecha de acceso, 22 de enero del 2011.

[108] Codhes, *Las cifras no cuadran Personas muertas, capturadas, heridas, secuestradas y desplazadas en el marco de la política de seguridad democrática en Colombia período 2002-septiembre de 2008,* Boletín Especial, op. Cit. p. 2

[109] La Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre del 2006, en su Art. 2 la define como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley" también el Art. 7 de Estatuto de la Corte Penal Internacional señala: A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: i) Desaparición forzada de personas

[110] Grupo de Trabajo sobre asuntos latinoamericanos y la Oficina en los Estados Unidos sobre Colombia, *Rompiendo el silencio en la búsqueda de los desaparecidos en Colombia*, p. 5, diciembre del 2010, disponible en http://www.usofficeoncolombia.org/docs/breaking-the-silence/rompiendo-el-silencio.pdf fecha de acceso 17 de enero del 2011.

[111] Ibídem.

[112] Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Introducción, párr. 2. Lo definen como "Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida", la realización de este tipo de conductas contra la sociedad civil está proscrito tanto en el Art. 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 como en Art. 8 (1) del Estatuto de Roma

En el caso colombiano el drama del desplazamiento interno se ha convertido en el rostro más cruel de la violencia en Colombia, que la ha colocado en la penosa situación de ser la problemática de desplazamiento más grande a nivel mundial después de Sudan y con posibilidades de sobrepasar al país africano de continuar incrementando[113], se estima que actualmente el número de población desplazada interna en Colombia es de 4.9 millones de personas[114], cifras que coinciden con las planteadas por CODHES, pero muy por lo inferior de las cifras oficiales[115].

La situación de desplazamiento interno en Colombia ha sido de gravedades tan visibles que en el año 2004 la Corte Constitucional de Colombia dictó una sentencia declarando "el Estado de cosa inconstitucional" respecto de las obligaciones estatales con la población refugiada y la obligación de crear políticas estatales en defensa de los derechos de este segmento de la población[116].

d) SECUESTROS[117]

En los 10 últimos años 20.000 personas han sido secuestradas o tomadas como rehenes[118], en el año 2000 en Colombia 3.572 personas fueron secuestradas, en los años posteriores esa cifra disminuyó casi un 50%, entre 1998 y 2002, 796 municipios registraron actos de secuestro y 15.435 personas fueron secuestradas[119].

---

[113] Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement Global overview of trends and developments in 2009*, mayo del 2010, p.13, texto original en inglés, traducción me pertenece, disponible en http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Global_Overview_2009.pdf. fecha de acceso 24 de enero del 2011.

[114] Ibídem, p. 49.

[115] El estado colombiano reconoce la existencia de 3.5 millones de desplazados internos, ver http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/SI_266_Informacion%20PAG%20WEB%20(4-08-2010)%20ver%202.htm. Fecha de acceso 25 de enero del 2011.

[116] Ver. Corte Constitucional Colombiana, Acción de Tutela T-025-04 de fecha 22 de enero del 2004.

[117] Este tipo de conductas dadas en un contexto de un conflicto armado están prohibidas en el Art. 8 (2) (c) (iii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional

[118] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p.16.

[119] Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos,* op. Cit. p. 117.

e) RECLUTAMIENTO FORZADO[120]

En el caso colombiano se ha tenido conocimiento que tantos grupos guerrilleros como grupos paramilitares han utilizado y lo siguen haciendo, a menores de edad para la participación en hostilidades, se estima que existe entre 8000 y 13000 niños y niñas o adolescentes soldados en Colombia[121], las edades de reclutamiento oscilan desde los 13 años aunque han existido reportes de reclutamientos desde los 7 años; en los años 2007 y 2008 existió números reportes de reclutamientos a gran escala en ciudades importantes, por medio de grupos paramilitares[122]

f) USO DE MINAS ANTIPERSONALES Y OTRO TIPO DE ARMAMENTO INDISCRIMINADO[123]

En uno de sus tantas variantes de infracciones al DIH se da por la implementación y colocación de minas antipersonales, lo que ha colocado a Colombia con uno de los países con más altos índices de víctimas anuales por este motivo[124].

Entre 1998 y 2002 se registraron un total de 1.071 incidentes con estos artefactos con un 57% relativos a operaciones militares de desminado[125], existió 309 casos de afectación a población civil y 318 a elementos militares, territorialmente en 313 municipios del país se dieron incidentes con minas antipersonales[126].

---

[120] La utilización de niños/as para la guerra es un conducta tipificada en varios instrumentos internacionales: Así tenemos Protocolo Adicional II, Art. 4 (3) (c); Estatuto de Roma, Arts. 8 (2) (b) (xxvi) y 8 (2) (e) (vii); Convención de los Derechos del niño, Art. 38; Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, art. 2 y 4.

[121] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p. 66.

[122] Ibíd. p. 67.

[123] El principio de distinción entre civiles y combatientes en la implementación de armamento está señalado en el Art. 3 Común de los Convenios de Ginebra de 1949 y en el Art. 13 del protocolo II Relativo a la protección de víctimas de Conflictos Armados de carácter no internacional; por su parte La Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (Convención de Ottawa), señala en su preámbulo que "Decididos a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños…." Y en su Art. 1 impone una serie de obligaciones a los estados para prohibir su utilización y eliminar la ya existente.

[124] Human Rigth Watch, *Mutilando al Pueblo El uso de minas antipersonales y otro tipo de armas indiscriminadas por parte de la guerrilla en Colombia,* Julio del 2007, p. 7. disponible en http://www.hrw.org/es/reports/2007/07/24/mutilando-al-pueblo-0, fecha de acceso 22 de diciembre del 2010.

[125] Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008, op. Cit, p. 140.

[126] Ibídem, p. 141.

En el período de 2003 al 2007 los incidentes de minas antipersonales llegaron a 6.619 casos, del mismo modo se elevó el número de municipios que tuvieron presencia de este tipo de artefactos llegando a ser 546 municipios en el 2007[127].

1.6 SISTEMA DE REFUGIO EN EL ECUADOR

El Estado ecuatoriano empezó a recibir solicitudes de refugio de población colombiana desde el año 1997[128], en el año 1999 el Ecuador tenía 277 refugiados, es a partir del año 2000 que empieza un incremento significativo de solicitudes de refugio que van de 3081 solicitudes en el 2001 a 5910 solicitudes en el año 2002, siendo los años más críticos los años 2003 y 2008 con 12464 y 12605 solicitudes de refugio respectivamente, por lo que la cantidad de solicitudes de refugio empiezan a rebasar la capacidad operativa de la actual Dirección de Refugio, que en ese momento constaba con una oficina central en Quito y otra oficina en Cuenca[129]. Es por esto que, en el año 2007 el Estado ecuatoriano había reconocido apenas el 10 % de la población que se encontraba en necesidad de protección internacional[130].

Entre las principales causas de esta situación se encontraba: la centralización de las oficinas donde se solicita y tramita el refugio, las lejanías de las oficinas de las localidades con mayor incidencia de población refugiada; el desconocimiento de la institución del Refugio y; el temor de la población en acudir a instituciones estatales, el alto costo de movilización, etc.[131]. En el año 2008 el Ecuador termina con la cantidad de 19014 personas refugiadas reconocidas[132].

---

[127] Ibídem, p, 144.

[128] Cifras de la Dirección de Refugio, disponibles en http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/refugiados.html, fecha de acceso 14 de mayo del 2011

[129] Es a partir del año 2008 que se dio la apertura de la oficina en Lago Agrio y en el 2010 se abrieron las oficinas de Esmeraldas, Ibarra y Guayaquil.

[130] Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Plan Ecuador, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Población Colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador Encuesta 2007- informe nacional,* diciembre del 2009, Quito Ecuador, p. 22.

[131] Ibíd.

[132] Cifras Dirección de Refugio.

1.6.1 REGISTRO AMPLIADO

Como una respuesta a la problemática de la población refugiada colombiana en el Ecuador y como un proyecto de ejecución de su Política Nacional en materia de Refugio, el Estado ecuatoriano plantea la creación del Registro Ampliado, la cual se define como "una herramienta práctica, basada en la determinación grupal de la condición de refugiados"[133], si bien este documento hace una referencia indirecta a reconocimientos grupales, o conocidos como *prima facie*, que son procedimientos de reconocimiento a grupos enteros, que se utilizan principalmente en casos de afluencias masivas de población en necesidad internacional, por un motivo que es claro y conocido por el país receptor y que imposibilita la labor de entrevistas y procesos de reconocimientos individuales, en el caso del Registro Ampliado, en el desenvolvimiento del proyecto se dio paso a un reconocimiento individual caso por caso.

Entre los principales beneficios que se planteaba eran: Satisfacer las necesidades de protección de la población refugiada, reducir los casos pendientes de resolución del proceso regular y favorecería la integración local de las personas en necesidad de protección internacional que lleven un tiempo viviendo en el país[134], visualizar a nivel nacional e internacional la problemática de la población civil colombiana víctima del conflicto armado.

El proyecto Registro Ampliado tuvo una duración de un año, que inició 23 de marzo del 2009, culminando sus actividades en marzo del 2010, recorrió cinco provincias del país donde se incluyeron Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Ibarra, los resultados finales del Registro Ampliado son según fuentes oficiales; el reconocimiento de 27.740 personas con estatus de refugiados/as[135], que pasaron casi a doblar las cifras de refugiados reconocidos anteriormente por el Estado ecuatoriano.

---

[133] Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política del Ecuador en Materia de Refugio, op. Cit. p. 37.*

[134] Ministerio de Relaciones Exteriores, op. Cit., p. 38.

[135] Cifras proporcionadas por la Dirección de Refugio

El Registro Ampliado logró la visualización de la problemática de la población colombiana y sus impactos en las dinámicas sociales del Ecuador, esto provocó el debate y el análisis de políticas públicas acerca de refugio, que estaban del todo abandonadas en el país, subsidiariamente, otro de los efectos fue la aparición en el mapa de debate político la pobreza y exclusión de la frontera norte de Ecuador, lugar de acogida de un gran porcentaje de población refugiada.

En estos momentos, la institución de refugio se encuentra en el centro del debate político, y mucho se ha discutido al respecto, y precisamente el Registro Ampliado ha sido fuertemente cuestionado[136], mayoritariamente se lo ha hecho desde la palestra de lo político dejando de lado el campo jurídico, e incluso en ocasiones desde posiciones que rayan en la xenofobia y la discriminación.

No es mi intención ahondar más en esa discusión, principalmente porque esa labor emprendería todo un trabajo de tesina, muy alejada del planteamiento original de mi investigación, pero sin embargo quiero expresar mis consideraciones al respecto.

Se ha planteado desde voces oficiales la posibilidad de revisión de las visas que se otorgaron en el Registro Ampliado[137], al respecto quiero manifestar que si bien la cancelación de la concesión de refugiado/a es una potestad soberana del Estado ecuatoriano y que consta tanto en el Derecho Internacional de Refugiado como en el derecho interno, considero que una revisión de tal magnitud, a más de ser técnicamente inejecutable por las limitadas capacidades que actualmente tiene la Dirección de Refugio que con mucho esfuerzo pueden dar respuestas a las solicitudes de refugio pendientes y las que a diario se siguen dando; lo más preocupante sería que una revisión masiva de reconocimientos de refugio estaría contraria a los estándares de protección internacional y podría acarrear responsabilidad internacional al Estado, por la violación a sus compromisos internacionales y a los principios de progresividad y seguridad jurídica que un estado de derecho exige.

---

[136] Diario el Universo, 27 de junio del 2011, sección política, A4.

[137] Jose Sandoval, Director de Refugio ha manifestado que 5000 visas entregadas en el Registro Ampliado, entrarán a revisión, disponible en El Comercio, lunes 18 de Junio del 2001, sección Seguridad A3.

En conclusión considero que si el Estado tiene elementos para sospechar que ciertas solicitudes fueron realizadas fraudulentamente, podría gestionar su revisión, individual y con respecto al debido proceso y las garantías procesales respectivas.

CAPITULO II SOLUCIONES DURADERAS Y SU APLICACIÓN A LA POBLACIÓN REFUGIADA COLOMBIANA EN EL ECUADOR

En el capítulo primero se desarrolló el panorama general de la Institución Jurídica del Refugio, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Refugiados y su implicación con la población refugiada colombiana en el Ecuador, en el presente capítulo se analizará la situación de la población refugiada, desde los mecanismos de protección de las soluciones duraderas, es decir los procesos posteriores al reconocimiento de su estatus de refugiados/as.

El tema será abordado desde la descripción del concepto de Soluciones Duraderas, la explicación de cada una de ellas y su aplicabilidad o no en el caso ecuatoriano.

2. 1 SOLUCIONES DURADERAS

Actualmente no se puede concebir el reconocimiento de la condición de refugiado/a como una mención declarativa por parte de los Estados, y por el contrario se señala que la calidad de asilo va de la mano con el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales[138] y es por este motivo que el ACNUR, en el contexto de las Consultas Globales sobre la protección Internacional[139] ha manifestado que no puede haber una protección significativa sin la perspectiva de una solución duradera[140] y esto nos llevaría a concluir que la búsqueda de soluciones duraderas es el objetivo final de la protección internacional[141], situación que dista mucho de la realidad donde

[138] ACNUR, *La situación de los refugiados en América Latina: protección y soluciones duraderas bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984,* en Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, ob. Cit., p. 20.
[139] Proceso llevado a cabo a finales del año 2000, en el cual participaron además del ACNUR, Estados, Organizaciones Internacionales, de la sociedad civil y población refugiada, con la finalidad de aclarar y replantear conceptos relaticos a la protección internacional y enfrentar desafíos contemporáneos, el resultado de estas reuniones está plasmado en la denominada Agenda para la Protección.
[140] ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, Capítulo 1.1, p.s/n, Ginebra, noviembre del 2004, disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/6879.pdf (fecha de acceso 23 de mayo de 2011)
[141] EXCOM, *La Búsqueda y aplicación de soluciones duraderas*, 47 periodo de sesiones, 30 de agosto de 1996. Parr. 3.

actualmente existen millones de personas refugiadas que no tienen una solución oportuna y duradera[142].

Las soluciones duraderas serán entonces los procesos estratégicos que busquen el mecanismo más idóneo para brindar protección de la población refugiada de acuerdo a sus necesidades y contextos específicos, un mecanismo para realizar la integración del refugiado/a permitiéndole reanudar su vida normal en un entorno seguro[143]; en el derecho internacional de los refugiados existen únicamente tres tipos de soluciones duraderas: La Repatriación Voluntaria, El Reasentamiento y la Integración Local y todas ellas requieren como enfoque transversal la observancia de los derechos humanos[144].

2.1.1 REPATRIACIÓN VOLUNTARIA

La Repatriación Voluntaria desde un punto de vista de la población refugiada consistiría en la solución preferida[145], porque conlleva el regreso a su país de nacimiento, a la reanudación de su proyecto de vida inicial, con su entorno familiar y cultural primario, así lo reconoce la Conclusión No 18 del EXCOM al señalar que es la solución más adecuada del problema de los refugiados[146], CIREFCA la define como la solución por excelencia al problema de los refugiados, ya que logra la finalidad última de la protección internacional, la cual es, *la reincorporación de los refugiados en una comunidad*, *en este caso, la suya propia*[147]; en condiciones de seguridad y dignidad, con base en su decisión libre y fundamentada[148].

[142] EXCOM, *Agenda para la Protección,* 53 Período de Sesiones, Enero del 2004, p. 21.
[143] ACNUR, *ACNUR y la Protección Internacional: Programa de Iniciación a la Protección*, p. 72, disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/4269.pdf (fecha de acceso 12 de abril de 2011)
[144] CIREFCA, *Evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones del documento,* 28 de junio de 1994, parr 18.
[145] EXCOM, Agenda para la Protección, op, cit. p. 21.
[146] EXCOM, Conclusión No 18 (XXXI) Repatriación Voluntaria, 1980, conclusión a).
[147] CIREFCA, *Principios y Criterios,* parr. 56.
[148] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* octubre del 2009, p.10 disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/7339.pdf (fecha de acceso 02 de abril del 2011)

De estos conceptos se desprende dos condiciones imprescindibles: La primera que consiste en la voluntariedad[149] de la persona de regresar a su país, es decir sin ningún tipo de coacción o presión (entiéndase estas como físicas, psicológicas o incluso económicas), ya que se podría caer en un caso de violación al principio de *Non-Refoulement* de la Convención de 1951 *(supra Capítulo I 1,3)*; la voluntariedad debe ir acompañada de una asesoría por parte de los entes encargados de proteger a la población refugiada sobre las consecuencias de su decisión; la segunda, es la existencia de condiciones de seguridad que eviten poner en peligro su vida, seguridad e integridad física.

Sobre este punto, en las Consultas globales sobre Protección Internacional se determinó que este retorno deberá reunir *"condiciones de seguridad física, legal y material"*[150], entendiendo estos conceptos como: Seguridad física: La situación de seguridad general y las garantías de las autoridades acerca de la seguridad de los repatriados[151]; lo relativo a la seguridad legal incluyen: La adopción y aplicación de leyes de amnistía para proteger a los repatriados de la discriminación o sanción por el sólo motivo de haber huido del país; legislación para garantizar la ciudadanía de los repatriados, más el acceso a la documentación relacionada con su estatus o condición civil y la adopción de medidas para garantizar la recuperación de la propiedad o, si esto no es posible, el derecho a una compensación adecuada[152], y finalmente los aspectos de la seguridad material incluyen: Acceso a los medios de supervivencia y los servicios básicos, tales como agua potable, servicios de salud y educación; oportunidades de generación de ingreso[153], etc.

Entre las obligaciones de los Estados para crear un ambiente propicio al retorno voluntario estarían: Estudiar más activamente iniciativas en las esferas socioeconómica, cultural y política, para fomentar la reconciliación y el diálogo[154] y facilitar la participación de los refugiados, en los procesos de paz y de reconciliación, asegurándose de que en dichos acuerdos se reconozca debidamente el derecho al regreso.

---

[149] CIREFCA manifiesta que este punto es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados en el contexto de la repatriación voluntaria, cfr. CIREFCA Principios y Criterios, parr. 59.
[150] Consultas Globales sobre Protección, Repatriación Voluntaria, EC/GC/02/5 Marzo del 2003.
[151] ACNUR, *Introducción a la Protección Internacional*, El ciclo del Desplazamiento Cap III Soluciones Oportunas y duraderas, p. 150, disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/3666.pdf (fecha de acceso 07 de agosto del 2011).
[152] Ibidem.
[153] Ibidem.
[154] EXCOM, *Agenda para la Protección,* op. Cit. p. 22.

La Declaración de Tlatelolco[155], añade que los procesos de repatriación voluntaria deberá también considerar la Reintegración de repatriados a través de programas integrales, que incluyan una dimensión económica que favoreciera su autosuficiencia e integración, el efectivo ejercicio de los derechos y obligaciones de los repatriados a través de programas de documentación y capacitación; y el seguimiento por parte del ACNUR de las garantías ofrecidas por los gobiernos a los repatriados asegurando su no discriminación por haber sido refugiados[156].

Todas estas medidas tendrían la finalidad de no poner en peligro la integridad personal de la población refugiada, crear situaciones de desplazamiento interno o el regreso de la población refugiada a los países de asilo. Por lo que es de vital importancia que la información del país de origen sea objetiva y verificada[157], para crear condiciones de retorno basadas en los principios de seguridad y dignidad[158], en este contexto ACNUR y la Facultad de Derecho de Harvard ha diseñado un proyecto denominado "Imagine Coexistence" con la finalidad promover la coexistencia a corto plazo durante la reintegración postconflicto, a fin de evitar nuevos brotes de violencia en las comunidades divididas y fomentar la reconciliación a largo plazo.[159]

El Documento de Evaluación de CIREFCA, ratifica los principios antes mencionados y añade mecanismos para facilitar la aplicación de la repatriación en respeto a los derechos fundamentales, al respecto manifiesta: La creación de Comisiones tripartitas[160] (país de origen, país de asilo y ACNUR), donde se analice el Derecho a la repatriación voluntaria[161], el deseo de regresar expresado libre e individualmente por los refugiados[162], el acceso a la información de su país de origen[163], visitas de la población refugiada a su país de origen con carácter temporal y de

---

[155] DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999 (Adoptada por los participantes en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados, reunidos en la Ciudad de México los días 10 y 11 de mayo de 1999)
[156] Declaración de Tlatelolco, op. Cit, Parte I E) iv, v y vi.
[157] Cfr. CIREFCA, *Principios y Criterios* parr. 58.
[158] EXCOM, Conclusión No 74 (XLV)Repatriación Voluntaria, 1994, conclusión v); al respecto CIREFCA manifiesta que los principios de dignidad y seguridad se deriva de los Derechos Humanos fundamentales de seguridad y del derecho a la libertad de movimiento y libre elección del lugar de residencia, CIREFCA, *Principios y Criterios,* parr. 59.
[159] ACNUR y Unión Interparlamentaria, op. Cit. pag 77
[160] CIREFCA, *Evaluación del documento Principios y Criterios,* 2004, parr.44.
[161] Ibíd, parr. 45.
[162] Ibíd, parr. 46.
[163] Ibíd, parr. 47.

verificación de condiciones y para realizar acercamientos directos con las autoridades locales[164], participación de los refugiados en todos los espacios de toma de decisiones[165], documentación de la población repatriada y de sus familiares, incluyendo registro de hijos, registro de matrimonios, homologación de títulos académicos[166], respeto de la decisión de destino de retorno de la población refugiada[167] y la protección y seguridad en el proceso de retorno[168].

Existen interesantes ejemplos de la implementación de esta solución duradera: a nivel regional tenemos el caso de América Central, donde 72.00 refugiados retornaron a Nicaragua, 32.000 a Salvador y 14.000 a Guatemala[169]; también existen importantes ejemplos a nivel mundial, como por ejemplo el caso Afgano, que es quizás el más significativo al haber logrado desde el 2002 la repatriación de cerca de cuatro millones de afganos a su hogar[170] y de cerca de un millón y medio de refugiados y desplazados internos en Bosnia-Herzegovina[171], medio millón de refugiados y desplazados internos en el sur de Sudán, 300.000 refugiados y cuatro millones de desplazados internos en Angola y más de un cuarto de medio millón de refugiados en Sierra Leona[172].

Sin embargo, esta situación ha tomado un declive significativo en el año 2010, donde se han registrado el retorno voluntario de 197.600 refugiados, lo que corresponde a la cifra más baja en los últimos 20 años, y es más preocupante la cifra si se la contrasta con la cantidad de personas refugiadas en el mismo año que asciende a cerca de 2,9 millones de personas, la cifra más alta en 15 años[173].

La convención de 1951 no hace expresa mención a la repatriación voluntaria, pero hace su mención indirecta en el Art. 1C relativo a la cesación de la condición de refugiado al señalar que esta opera si un refugiado retorna voluntariamente a su país de origen, por lo que podríamos concluir que el retorno voluntario da por terminado el estatus jurídico del refugiado/a.

---

[164] Ibíd, parr. 48.
[165] Ibíd, parr. 49.
[166] Ibíd, parr. 50.
[167] Ibíd, parr. 1951.
[168] Ibíd, parr. 52.
[169] Ibíd, parr. 41.
[170] Alto Comisionado de Naciones Unidas, *La situación de los refugiados en el mundo, desplazamientos humanos en el nuevo milenio (2006)*, Editorial Icaria, diciembre del 2006, p. x.
[171] Ibíd, p. 18.
[172] Ibíd, P. 19.
[173] ACNUR, *Tendencias Globales 2010*, disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/7557.pdf (fecha de acceso 07 de agosto del 2011).

2.1.2 APLICACIÓN DE LA REPATRIACIÓN VOLUNTARIA AL CASO COLOMBIANO

Si bien se ha mencionado que la repatriación voluntaria de población refugiada es considerada como la opción más idónea y adecuada, en el caso de refugiados/as colombianos/as no es una alternativa actual e inmediata.

Si bien es cierto desde inicios del mes de agosto del 2012 se hizo pública la noticia de una estrategia de negociación entre el gobierno colombiano y las FARC y dentro de la cual se tiene previsto una agenda para la paz[174], y cuyos negociadores han manifestado aprender de los errores pasados[175]; este proceso ha sido visto con buenos ojos por la comunidad internacional y el pueblo colombiano, sin embargo es necesario analizar como se ha manifestado en el capítulo I *(2.2 supra)*, la complejidad del Conflicto Armado Colombiano y la variedad de actores que influyen en él como los grupos post desmovilizados que siguen existiendo y teniendo una capacidad de adaptación al nuevo contexto de la guerra[176] y han demostrado ser capaces de tener una organización jerárquica con una estructura financiera y militar a la manera de los antiguos bloques de las AUC[177] y como esto haría de cierto modo más complejo que el proceso de paz tenga éxito en parámetros de dignidad, seguridad y derechos de las víctimas.

Del mismo modo la reciente Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene interesantes conceptos sobre temas de reparación y restitución de tierras para víctimas del Conflicto Armado[178], lo cual es un significativo paso en beneficio de la población afectada, y dentro de la

---

[174] La Agenda para la Paz contiene 5 ejes: Desarrollo Rural y mayor acceso a la tierra, Garantías para la participación y participación ciudadana, finalización del conflicto armado, reinserción a la vida civil de guerrilleros, soluciones al problema del narcotráfico y derechos de las víctimas.
[175] Colombia ha experimentado tres procesos fallidos de negociación con la guerrilla, en los gobiernos de Belisario Betancur, Cesar Gaviria y Andrés Pastrana
[176] CODHES, *Consolidación de Que? Informe sobre desplazamiento,, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010*, Bogotá, Marzo del 2010, p. 77
[177] Ibidem.
[178] Cfr. http://www.eltiempo.com/politica/ley-de-victmas-un-avance-para-los-afro_9887270-4, (fecha de acceso 07 de agosto del 2011).

cual estaría la población refugiada, pero sigue siendo un proceso que se desenvuelve en las circunstancias arriba descritas lo que dificulta su aplicabilidad[179].

En conclusión, considero que el proceso de paz en Colombia es necesario y esperado, pero será un proceso complejo de no inmediata aplicación y que una vez que se ejecute y finalice se deberá analizar si cumple con los criterios desarrollados *Supra 2.1.1*, a esto sumado que según el estudio de la FLACSO del 2010, el 80% de la población refugiada no tendría intenciones de regresar a Colombia[180], por lo que actualmente esta solución duradera no podría ser considerara actualmente para la población colombiana en Ecuador.

2.2 EL REASENTAMIENTO

El Reasentamiento es una segunda solución duradera a ser analizada, se la define como el traslado de los refugiados desde los países donde han buscado asilo a otro Estado que haya accedido a admitirles como refugiados y a concederles la residencia permanente[181], se ha considerado al Reasentamiento como una importante herramienta para la protección internacional, pero que su aplicación debe darse de manera excepcional y únicamente aplicable en ausencia de las otra solución duradera[182].

Actualmente el Reasentamiento tiene una visión multidimensional: como un instrumento de protección internacional, como una solución duradera y como un mecanismo de distribución de la carga y responsabilidad internacional[183] y que debe ser utilizado de acuerdo a las condiciones y circunstancias de cada caso en particular.

---

[179] Entrevista a Marco Romero Director de CODHES, disponible en Diario la Hora, Domingo 07 de Agosto del 2011, (fecha de acceso 07 de agosto del 2011).
[180] FLACSO-ACNUR, E*studios sobre refugiados colombianos en entornos urbanos, el caso de Quito y Guayaquil,* FLACSO Ecuador, septiembre del 2010, p. 154.
[181] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 16.
[182] ACNUR, *Manual de Reasentamiento,* op. Cit. p 4.
[183] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 1.

En el proceso de Consultas Globales sobre la protección[184] se la definió como *"Un instrumento para brindar protección internacional, y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos fundamentales están en riesgo en el país donde han buscado protección"*.

2.2.1 Criterios

El Comité ejecutivo de ACNUR definió en 1996 los criterios mundiales de Reasentamiento y que son los siguientes:

- Falta de protección jurídica y física
- Sobrevivientes de la tortura y la violencia
- Necesidades de atención médica especializada
- Reunificaciones Familiares
- Mujeres y niñas en situación de Riesgo
- Niños, niñas y adolescentes
- Adultos mayores refugiados
- Falta de integración local o perspectivas de repatriación voluntaria

A continuación se realizará una breve descripción de cada uno de los criterios.

a) Protección Legal y Física de los refugiados

El criterio de falta de protección legal es aplicable en situaciones donde exista un riesgo eminente o potencial de deportación a un/a refugiada/o o su familia, y por consiguiente la devolución a su país de origen u otro país donde se pondría en peligro su vida o integridad física, por lo que un tercer país decide aceptar a la persona refugiada y su familia; también se puede plantear esta

[184] Consultas Globales sobre la protección Internacional, Como fortalecer y diversificar el reasentamiento hoy: Dilemas, retos y oportunidades, EC/GC/02/7 del 25 de abril del 2002

causal de reasentamiento en casos de peligro de detención y/o arresto arbitrario en el país de asilo.

Para ahondar sobre este concepto tomaremos la definición realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dada en el caso Gangaray Panday, donde señala que:
"[L]a detención o el encarcelamiento arbitrarios implica que nadie puede ser sometido a una u otro por causas y métodos que –aun calificados de legales– pueden reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, **irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad"**[185]

El criterio de falta de protección física se da cuando el país de asilo no logra otorgar las garantías necesarias para precautelar la seguridad física de los refugiados/as, y su vida o integridad corre peligro dentro de las fronteras nacionales de asilo, ya sea por sus agentes persecutores del país de origen, o por nuevos agentes de persecución, este criterio exige que la amenaza a su seguridad física sea real y directa y no simplemente accidental o colateral[186].

b) Sobrevivientes Tortura o de Violencia

La legislación internacional[187] define a la tortura como *".....todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se*

[185] CIDH, *Caso Gangaram Panday***.** Serie C, Nº 16. Sentencia de 21 de Enero de 1994, parr. 47.
[186] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 66.
[187] Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Diciembre de 1984, Art. 2.

considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas."

La población refugiada que ha sido víctima de actos atentatorios a su integridad física o sicológica en su país de origen, tienen que tener una protección y asistencia especializada para poder superar las secuelas de estos acontecimientos; la aplicación de esta circunstancia a los casos de reasentamiento se da principalmente en dos casos: Cuando el país de asilo no puede garantizar una acceso a tratamientos adecuados y accesible a la persona y cuando la permanencia en el país empeore o ponga en peligro la situación de refugiado/a e imposibilite su integración local[188].

c) Necesidades médicas específicas

El reasentamiento también puede darse en ciertos casos en que una solución médica sea inalcanzable para el refugiado/a en el país de asilo, ya sea por su gravedad o por especificidad, por lo que es imperioso su traslado a una localidad con la capacidad de atención médica especializada.

Al manual de reasentamiento de ACNUR nos habla de algunas de las causas en las que se puede dar esta situación de reasentamiento[189]:

- La vida de la persona corre peligro sin tratamiento adecuado
- Existe un riesgo irreversible de pérdida de funciones; o el Estado de salud le impide de manera significativa llevar una vida normal y valerse por sí mismo
- En el país de asilo no existe el tratamiento adecuado debido a la falta de instituciones médicas especializadas o a la falta de conocimientos

[188] ACNUR, *Manual de Reasentamiento,* op. Cit. capítulo 4.3.1 s/p
[189] Ibid, capitulo 4.4

- En el caso de una discapacidad, la situación en el país de asilo impide que la persona llegue a adaptarse y desenvolverse de manera satisfactoria;
- El tratamiento y la residencia en el país de reasentamiento ofrecen un pronóstico favorable
- La situación del país de asilo es causante del Estado de salud de la persona o lo empeora de forma significativa;

d) Mujeres en Situación de Riesgo

Las dinámicas de género en temas de refugio han tenido un cambio sensible en los últimos años, lo que históricamente siempre fue una situación que casi en su totalidad afectaba al sexo masculino, en la actualidad va cambiando de forma y en estos momentos son muy equitativas la población refugiada en cuanto su sexo, en el año 2011 el 48 % de la población refugiada era mujeres y niñas[190].

Es así que la situación de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en contextos de conflictos armados, ha sido ampliamente debatida en el escenario internacional incluso en el seno de Naciones Unidas se han tomado resoluciones al respecto[191], ya que en situaciones de conflicto armados, muchas veces las mujeres son consideradas "botines de guerra", similar situación ocurre en los procesos de huida y búsqueda de refugio, donde aumenta su estado de vulnerabilidad, por el hecho de que han tenido que separarse de su familia, y en el país de acogida por estigmatizaciones o prejuicios son susceptibles de ser víctimas de algún tipo de violencia basada en su género y que no puedan ser protegidas por el país de asilo.

El Manual de Reasentamiento de ACNUR define a esta categoría como la solución duradera destinada a "aquellas mujeres y niñas que tienen problemas de protección particulares de su género, ya sea que se trate de cabezas de familias monoparentales, niñas no acompañadas o

---

[190] ACNUR, Global Trend 2011, *a year of crisis,* p. 3.
[191] Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resolución No 1325 "Mujer, Paz y Seguridad", aprobada el 31 de octubre del 2000.

acompañadas por un familiar adulto (hombre o mujer). Estas mujeres o niñas pueden estar en riesgo o haber sufrido una multitud de problemas, incluidos la expulsión; la devolución y otras amenazas para su seguridad; violencia sexual; abuso; intimidación; tortura; dificultades económicas o marginación; falta de perspectivas de integración; hostilidad de la comunidad y diferentes formas de explotación[192].

Estos motivos pueden ser agravados por hechos ocurridos en el país de origen o durante la huida, que en ocasiones mezclados con temas culturales y sociales empeoran la posibilidad de una real protección o una efectiva integración, por lo que es necesario pensar en alternativas subsidiaras de protección nacional, de modo general se piensa en el reasentamiento cuando estas circunstancias colocan a la mujer en un riesgo tal que hace insostenible el refugio[193].

e) Reunificación Familiar

Por la naturaleza misma del refugio, una de las consecuencias que con frecuencia se da, es la desmembración o separación de las familias, por diferentes motivos, por lo que es indispensable buscar mecanismos para proteger y reintegrar a la familia "como el elemento natural y fundamental de la sociedad"[194] y el reasentamiento puede ser el mecanismo más idóneo para lograr tal objetivo.

Sin lugar a dudas la reunificación familiar a más de ser un instrumento de protección de la familia, es un gran mecanismo facilitador de la integración local de la población refugiada, por las obvias razones del hecho de tener a su familia va a influir positivamente en la población refugiada.

Hay un factor que complejiza el tema y es el de tratar de universalizar el concepto de "familia", debido a que hasta la actualidad no existe un definición universal del término, básicamente por la

---

[192] ACNUR, *Manual de Reasentamiento,* op. Cit. capítulo 4.5 s/p
[193] Ibidem.
[194] Consultas Globales sobre Protección Internacional, Integración Local, EC/GC/02/6, 25 de abril de 2002, párrafo 6.

complejidad del mismo incluyendo las más variadas aristas culturales y sociales, sobre este punto ACNUR ha manifestado *"La discrepancia entre la interpretación de familia del ACNUR para los fines de reasentamiento y el enfoque algo más restrictivo de muchos Estados de reasentamiento, constituye un vacío de Protección que limita el acceso al reasentamiento de algunos refugiados y de sus familiares"*[195]

f) Niños/as y adolescentes

En el desenvolvimiento de un conflicto o en hechos de violencia con frecuencia los/as niño/as y adolescentes tienden a ser separados de sus padres o huyen para no ser víctimas de las persecuciones hacia ellos[196] por lo que son considerados un segmento poblacional de una alta vulnerabilidad, y muy susceptibles de ser víctimas de varias formas de violación a sus derechos humanos como la trata de personas en cualquiera de sus modalidades[197], especialmente los niños y adolecentes separados[198] y no acompañados[199], por lo que a la luz de los estándares de protección internacionales, los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para garantizar su protección, en directa aplicación del principio del interés superior del menor, que consta en el Art. 3 de la Convención sobre los Derechos del niño[200], que podría ser definido como "(L)a consideración preponderante en todas las decisiones y acciones concernientes a las personas jóvenes separadas de sus familias"[201].

Sin lugar a dudas el tema de reasentamiento y niños/as y adolescentes es un tema que deberá responder a un carácter excepcional y únicamente aplicable en carencia de otras alternativas de

---

[195] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 71.
[196] Solo en el año 2010 se presentaron 15.500 solicitudes de asilo de niños/as no acompañados, ACNUR, Tendencias Globales 2010, op. Cit. p. 3.
[197]Incluso en el Plan Integral Contra la Trata del Estado Ecuatoriano, dentro de la población objetivo, dentro del grupos prioritarios de atención se encuentra este segmento poblacional, Cfr. Plan Nacional para la prevención y Sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, enero del 2011, p. 16. .
[198] Son aquellos que han quedado separados de ambos padres y de otros parientes y de quienes no se ocupa ningún adulto que, legalmente o de acuerdo con la costumbre, sea responsable de hacerlo. ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 73
[199] Son aquellos separados de ambos padres o de su anterior cuidador legal o consuetudinario principal, pero no necesariamente de otros parientes. Por lo tanto, esta categoría puede incluir a niños acompañados por otro adulto de la familia. ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p. 73
[200] "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"
[201] ACNUR, *Manual de Reasentamiento,* op. Cit. capítulo 7.3.2 (a) s/p

integración, con procesos y procedimientos rigurosos y transparentes que no dejen alternativa a ningún tipo de irregularidades.

g) Adultos Mayores

Si bien no existe una definición conceptual de adulto mayor, principalmente por la divergencias de criterios culturales que esto representa, casi universalmente se entiende que una persona pertenece a este sector poblacional cuando tiene más de 65 años, este es otro grupo social es especialmente vulnerable en contexto de refugio debido a que sumado a las circunstancias apremiantes ya inherentes al refugio, como lo relacionado con la huida, el establecimiento en localidades y realidades desconocidas; existe de manera casi generalizada una cultura discriminatoria de parte de la sociedad, limitando en gran medida su participación laboral, productiva y financiera en la sociedad y por ende dificulta de mayor forma su integración local.

Por lo que también se considera que es una condición de reasentamiento excepcional y que primordialmente se da en casos de falta de alternativas de protección o reunificación familiar[202], y siempre con una visión muy sensible de las necesidades de cada caso.

h) Refugiados sin perspectiva de integración local.

El proceso de integración local en muchas ocasiones se llena de complicaciones en todas sus dimensiones ya que existen determinados perfiles de población refugiada que tienen mayor complejidad de integración local que otras, esto puede darse por temas de xenofobia y discriminación determinada y que no suceda con el resto de población refugiada, falta de acceso a servicios básicos o derechos fundamentales (salud, educación, trabajo), etc.

[202] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p.75.

Determinar casos de falta de integración local es un proceso que deberá analizar entre otras circunstancias: El tiempo de permanencia de la población refugiada en el país de asilo, su situación jurídica y acceso a derechos, las condiciones de vida, esta situación comparada con el resto de población refugiada, redes de asistencia y protección en la comunidad de acogida, el impacto de la persecución histórica, su capacidad de estabilizarse social y económicamente[203].

Como se ha analizado el Reasentamiento es un proceso que debe ser analizado de manera multidimensional y que permite ser una herramienta de protección de población refugiada que se encuentre en una situación de vulnerabilidad más amplia que el resto de la población y que sus categorías en muchos casos coinciden con criterios de grupos poblacionales de atención prioritaria como en el caso de Estado Ecuatoriano donde por mandato constitucional tienen derecho a recibir atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados[204].

2.2.3 APLICACIÓN DEL REASENTAMIENTO AL CASO COLOMBIANO

El reasentamiento ha sido y seguirá siendo una importantísima herramienta de protección para la población refugiada, es precisamente en los casos más vulnerables donde se visualiza su efectividad y vigencia

Pero posee dos limitaciones que van desde dos puntos: El primero por las denominadas cuotas, o cantidad de personas que pueden ser reasentadas anualmente a cada país, que siempre se encuentran muy por debajo de la necesidades reales de reasentamiento, esto debido a que al no ser un derecho expreso del Derecho Internacional de los Refugiados, queda a la voluntad política de los Estados en aumentar o disminuir los cupos de reasentamiento en sus países, es así que actualmente únicamente 22 países tienen programas de reasentamiento[205], sumado a esto a una crisis económica mundial, precisamente son los proyectos que primeros son analizados para su recorte.

---

[203] Ibid, pp. 76 y 77.
[204] Cfr. Título II del capítulo III de la Constitución Arts. 35-55.
[205] ACNUR, Tendencias Globales 2010, op. Cit., p. 3.

En el año 2010 a nivel universal fueron 98.000 la población refugiada reasentada[206], y esta realidad se repite a nivel local; en el año 2009 apenas 614 refugiados colombianos fueron reasentados a otros países[207], en el año 2010 la cifra aumentó de manera parcial, sin ser un significativo su aumento, llegando a la cifra de 1001 personas reasentadas[208], lo que equivaldría a menos del 10% de la población refugiada reconocida.

Esta dicotomía entre la creciente necesidad de cupos[209] y la restricción de los mismos[210], ha sido analizada por la Agenda para la Protección que solicitaba por una parte el aumento de países con programas de reasentamiento y por otro lado el incremento de cuotas de los países actualmente receptores y la flexibilización de criterios para reasentamiento[211], lo que equivale a reafirmar el concepto de que la problemática de los refugiados debe tener una carga de responsabilidad compartida entre los Estados económicamente más estructurados y los que se encuentran en vías de desarrollo, visión que es compartida por la Declaración de San José sobre Refugiados y personas Desplazadas[212], que hace un llamado a los gobiernos para que incrementen la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, incluyendo a aquellos que huyen de situaciones previstas en la Declaración de Cartagena.

El Plan de Acción de México en su punto tercero planteo la alternativa del Programa de Reasentamiento Solidario como un mecanismo regional de dar soluciones a población refugiada de la región. En este contexto se han creado programas de reasentamiento en varios países como Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y Chile; pero cuyos cupos siguen siendo muy limitados si se compara con la necesidad de los países que acogen a población refugiada.

---

[206] Ibidem.
[207] ACNUR, Situación Colombia, Prioridades en el 2010, Marzo del 2010, pag 2. Disponible en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EE812EF9DBF62208C12577600044D0E4-Informe_completo.pdf (fecha de acceso 13-08-2011)

[208] ACNUR, Presentación sobre Reasentamiento en la Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, Curso de Migraciones Forzadas y Derechos Humanos, 29 de enero del 2011.
[209] ACNUR ha estimado la necesidad de 805.000 cupos para reasentamiento, ACNUR, Tendencias Globales 2010, ob. Cit., p. 18.
[210] En la actualidad el cupo mundial se mantiene estancado en cerca de 80.000 cupos. ACNUR, Tendencias Globales 2010, ob. Cit., p. 18.
[211] Agenda para la Protección, Meta 5: "Intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas"
[212] Adoptada en San José de Costa Rica en diciembre de 1994.

El segundo punto es el tema de la identidad socio-cultural entre la población refugiada colombiana y los países que tienen programas de reasentamiento, si consideramos que la mayoría de la población refugiada proviene de áreas rurales de Colombia, con niveles socioeducativos básicos; la posibilidad de adaptación a sociedades anglosajonas o nórdicas de Europa se dificulta y podría llegar a ser un proceso harto complejo. Y como hemos visto los cupos de los países latinoamericanos que comparten patrones sociales y culturales con Colombia son mínimas y sin proyecciones a aumentar.

Es por todo esto que si bien se reconoce la importancia del reasentamiento, no se lo puede considerar una solución duradera por excelencia ni tendría un impacto significativo para la gran mayoría de la población refugiada de nacionalidad colombiana que vive en el Ecuador.

2.3 INTEGRACIÓN LOCAL

La integración local es la tercera solución a ser analizada, se la podría definir como el asentamiento permanente de la población refugiada en el país que ha buscado asilo[213], es considerada la solución duradera más aplicable a mucha de la población refugiada, especialmente donde se comparte fuertes lazos étnicos o culturales entre los refugiados y su país de asilo[214], a pesar de ser un proceso gradual y complejo donde existen factores jurídicos, sociales y culturales diversos pero interrelacionados[215].

La integración local permite a la población refugiada la oportunidad de ver sus derechos protegidos, participar plenamente en la vida económica y social de la sociedad de acogida y disfrutar de unas condiciones de vida básicas[216], CIREFCA hace una aclaración al mencionar que el disfrute de estos derechos no cree una relación de población privilegiada frente a la población nacional[217] y también tiene como finalidad el evitar que los refugiados se vean en la necesidad de

[213] ACNUR, *Modulo Autoinformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* op. Cit, p.14.
[214] EXCOM, La Búsqueda y aplicación de soluciones duraderas. Op. Cit. parr. 13.
[215] ACNUR, Tendencias Globales 2010, op. Cit. p. 17.
[216] SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS, *Servir No 20, Integración Local: más que una solución duradera,* diciembre del 2006, p. 2.
[217] CIREFCA, ob. Cit. parr. 65.

recurrir a movimientos secundarios o irregulares en otros países[218], o incluso el regresar a su país muy a pesar de las consecuencias que ello acarre.

El documento de Evaluación de CIREFCA, señala varios aspectos relacionados con el proceso de integración local de refugiados/as en Centroamérica y que nos da una especie de directrices de lo que debería tomarse en cuenta en los procesos generales de integración, estos son: El aspecto de protección siempre tiene que ir de la mano con posibilidades reales de autosuficiencia (económica), y que para darse una plena integración, debe exigirse el desarrollo de marcos de integración social, económica y legal[219], criterio que también es acogido por la Declaración de Tlatelolco[220].

Sobre el aspecto de integración económica, es necesario aclarar como bien lo señala el Plan de Acción de México, que la única forma de hacer que una medida sea sustentable en el tiempo y no sea contraproducente contra la población refugiada, es que en todo tipo de proyectos productivos se busque la participación de población de acogida[221].

Se desconoce cifras mundiales sobre personas integradas localmente, principalmente por la diversidad de maneras de integración que pueden llevarse a cabo, pero se estima que cerca de un millón de personas han sido naturalizadas por el país de acogida[222].

A nivel mundial se han desarrollado interesantes experiencias de este tipo, dentro de las cuales podemos señalar el caso de la República Unida de Tanzania que concedió la ciudadanía a 162000 ciudadanos burundianos, Bélgica lo hizo a 1700 refugiados, 710 Irlanda, 430 Vietnam y 350 Montenegro[223], a nivel centroamericano en la década de los noventa, post guerras civiles existieron programas que permitieron la integración local de población refugiada, entre estos

---

[218] Seminario sobre Integración de Migrantes en países receptores, San José de Costa Rica, 23-24 de junio del 2005, Conclusión tercera, documento disponible en www.acnur/biblioteca/pdf/3938.pdf (fecha de acceso 16 de octubre del 2011).

[219] Evaluación CIREFCA, ob. Cit., parr. 64.
[220] Declaración de Tlatelolco, Parte I, E) vi.
[221] Plan de México, pp. 10 y 11.
[222] Para la cifra se han tomado en cuenta solo los datos de personas naturalizadas, y es un dato relativo por el hecho de que muchos países no realizan diferencias entre refugiados naturalizados y otro tipo de migrantes. Consultas Globales 2010, op. Cit. p 19.
[223] Ibidem.

países se encuentran Guatemala, Nicaragua, el Salvador, Belice, en México[224] y Costa Rica también se dieron procesos similares y a nivel sudamericano tenemos el caso de Venezuela[225]

Para finalizar este capítulo y como punto de partida del siguiente, la características de los procesos de Integración Local de acuerdo al seminario sobre Integración de Migrantes[226] anteriormente citado son: Es necesario que los Estados cuenten con marcos normativos y políticas públicas adecuadas[227]; estas políticas públicas deben contar conjugar adecuadamente tanto aspectos legales como socio económicos[228]; serán beneficiarios de las políticas públicas tanto población local como refugiada[229]; la ejecución de las políticas públicas será con la participación de las distintas entidades y organismos estatales, internacional, sociedad civil y beneficiarios[230]; el diseño de las políticas será dado atendiendo el perfil de sus beneficiarios[231].

[224] Solamente en el estado mexicano de Chiapas se dio un proceso de integración local de cerca de 13.000 refugiados/as, Evaluación CIREFCA, parr. 63.
[225] En el año 2004 Venezuela adoptó un decreto ejecutivo mediante el cual facilitó la regularización de cerca de 250000 ciudadanos colombianos, Seminario sobre Integración de Migrantes en países receptores, Op. Cit.
[226] Seminario sobre Integración de Migrantes en países receptores, Op. Cit. Conclusiones y Recomendaciones.
[227] Ibid. Conclusión Segunda
[228] Ibid. Conclusión Cuarta
[229] Ibidem.
[230] Ibid. Conclusión Quinta
[231] Ibid. Conclusión Séptima

CAPITULO III INTEGRACIÓN LOCAL DE POBLACIÓN REFUGIADA COLOMBIANA EN EL ECUADOR

En el Capítulo II, hemos analizado la Integración Local como solución duradera, para la gran mayoría de la población refugiada colombiana en el Ecuador, a continuación analizaremos con mayor detenimiento los parámetros que se necesita para considerar a la Integración Local un proceso de protección efectiva[232].

La integración local, es un proceso constante y multidimensional que requiere de medidas legales, económicas y sociales[233], para que los Estados cuenten con marcos normativos y políticas públicas adecuadas para el proceso de integración local de población refugiada, con la finalidad que el reconocimiento de la condición de refugio no sea un tema enunciativo, sino un proceso de protección eficaz de los derechos de la población refugiada, que como se menciona en la Política del Ecuador en Materia de Refugio, sea un sinónimo de inclusión total y efectiva en la sociedad ecuatoriana, en igualdad de derechos y obligaciones[234].

3.1ASPECTOS GENERALES DE LA INTEGRACIÓN LOCAL

La Integración social analizada desde la teoría de los sistemas de desigualdad y exclusión[235] sería la política social legítima encaminada a minimizar estos incidentes de los procesos sociales de integración de la población refugiada, que por sus dinámicas de grupos sociales históricamente marginados donde confluyen las dinámicas tanto de exclusión como de desigualdad, por lo que sus alternativas de restitución deberán ser analizadas desde el resultado que produce en la

[232] Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, op. Cit., recomendación 1.
[233] Declaración de Tlatelolco, Parte I, E) vi.
[234] Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio, ob. Cit., p. 22.*
[235] Cfr. "Desigualdad, Exclusión y Globalización: Hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia" en Santos, Boaventura de Sousa, *El milenio Huérfano,* Trota, 2005, 195-233.

eliminación de la exclusión y la desigualdad y no solamente en su gestión controlada pasando de un sistema de exclusión a uno de desigualdad[236], por lo que la construcción de políticas públicas para la integración local se debe basar en esfuerzos y alianzas trasnsectoriales, con la colaboración y participación de gobiernos nacionales, gobiernos autónomos descentralizados, organismos internacionales, sociedad civil, población refugiada y población de acogida, todo esto con la finalidad de garantizar el éxitos y sostenibilidad del proceso.

3.1.1 ENFOQUE DIFERENCIAL Y ENFOQUE DE GÉNERO

Como punto de partida del presente capítulo cabe mencionar que toda política social de manera general y en temas de refugio no es la excepción, deberá darse un adecuado enfoque diferencial[237], que tome en cuenta las características de género, de edad, raciales, etc., con la finalidad de establecer criterios claros de necesidades de atención, intervención e integración diferenciadas, de acuerdo a sus especificidades, con la finalidad de que toda la población refugiada pueda beneficiarse de manera equitativa.

Para esta finalidad se debe partir de particularidades claras y concretas de la población, así como el conocimiento detallado de la problemática respectiva de cada segmento poblacional, así como una completa información estadística de la población beneficiaria, en el presente caso será importante tener información confiable sobre estadísticas tanto globales como por género, etarias, de grupos étnicos, por localidad; a manera de ejemplificación podemos señalar que el estado ecuatoriano tiene actualmente reconocidos a 54.619 refugiados/as de nacionalidad colombiana[238], aproximadamente el 60% de la población son mujeres, niños y niñas[239], 60% de la población

---

[236] Ibid, 206.

[237] *"El enfoque diferencial permite reconocer la heterogeneidad de un fenómeno que impacta cotidianidades y personas de formas distintas. El diseño y la aplicación de un enfoque diferencial sigue siendo una respuesta necesaria y urgente a los principios de justicia, equidad e igualdad efectiva y a una política pública con enfoque de derechos"* ACNUR, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004-abril 2007*, Bogotá-Colombia, Agosto del 2007, p. 20.

[238] Datos Obtenidos del Ministerio de Relaciones Exteriores, disponible en http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/refugiados.html, (fecha de acceso 23 de diciembre del 2012)

[239] ACNUR, disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/ACNUR_Ecuador_2012, (fecha de acceso 23 de diciembre del 2012)

vive en zonas urbanas, mientras el 40% restante en zonas rurales[240], las provincias con mayor concentración de población refugiada son Pichincha, Guayas, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos[241], los principales departamento de donde provienen son Nariño, Putumayo, Valle del Cauca[242].

Del mismo modo se deberá hacer la sustancial diferenciación entre contextos de integración de refugiados urbanos y de frontera, ya que sin lugar a dudas existen dificultades y retos que afectan a la población refugiada en general, pero también existen necesidades y problemáticas particulares de cada contexto, por lo que se deberá analizar esto para la proyección y ejecución de políticas públicas[243].

Es necesario hacer una mención especial en el enfoque transversal de género o *mainstreaming*[244], como lo habíamos mencionado *supra 2.4.1*, la relación entre género y refugio y la correspondiente colocación en un Estado de vulnerabilidad a la población refugiada femenina, es un fenómeno a nivel global, situación que no difiera en Ecuador, por este motivo y como punto de partida es preciso mencionar que es de suprema importancia que cualquiera que sea la política, programa o acción que se tome en el tema de integración social deberá tener su correspondiente enfoque diferencial de género[245], y con especial atención a las mujeres víctimas directas o indirectas de la violencia en Colombia, por la vulnerabilidad más alta en la que se encuentran[246], quienes por las agresiones a las que fueron víctimas en su país de origen, *refuerza el debilitamiento de los recursos psíquicos de la persona y se dificulta la posibilidad para enfrentarse al mundo externo y a los diferentes aspectos de la vida cotidiana*[247], provocando una pérdida de energía que erosiona su capacidad de defenderse, adoptando una posición de

---

[240] Ibid.
[241] Ibid.
[242] ACNUR, disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/Mapa_refugiados_provincias_Ecuador_Junio_2012, (fecha de acceso 23 de diciembre del 2012)
[243] Para entender las problemáticas particulares de cada contexto, ver: ACNUR, *Desafíos para las personas de interés del ACNUR en los entornos urbanos,* Ginebra 9 y 10 de diciembre del 2009 y ACNUR, *Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas,* Septiembre del 2009
[244] Esta estrategia se socializó en la IV Conferencia Mundial de Mujeres de Naciones Unidas de 1995 (Beijing) y consiste en dar el enfoque de género en todas las políticas y proyectos, con la finalidad de alcanzar equidad e igualdad entre hombres y mujeres.
[245] Cfr. Conclusión Nº 87(n) (1999) del Comité Ejecutivo del ACNUR
[246] FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p. 17.
[247] INREDH, *El Refugio en el Ecuador,* Series Investigativas No 10, Quito- Ecuador, diciembre del 2004, p. 186.

dependencia, sumisión y obediencia[248], situación que ha sido tomada en atención por la CEDAW en el Examen Periódico Universal al Estado ecuatoriano[249].

El rol de las mujeres en los procesos de integración social, cumple un papel protagónico, un eje central de la dinámica de reconstrucción social, familiar y cultural, en la sociedad de acogida y crea una posibilidad muy interesante de renegociar relaciones de género[250]

3.1.2 PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La protección de la población refugiada, requiere de predisposición política por parte de los Estados, pero además y de manera prioritaria de políticas públicas que ejecuten las obligaciones internacionales, para lo cual requieren de una inversión económica, que en muchos de los casos son escasas e inexistentes, siendo la tendencia a que los países en vías de desarrollo sean los que acojan a la mayor cantidad de refugiados[251], por lo que se ha desarrollado el principio que el *impacto*[252] que puede llegar a darse en las economías locales, en las estructuras sociales, y como una medida de apoyo a los Estados, exista una responsabilidad compartida entre Estado, sociedad civil y la comunidad internacional[253] y que actualmente es considerado un principio rector de la cooperación internacional en temas de refugiados[254]; esta obligación se desprende de la Carta de Naciones Unidas que en su Art. 1.3, 55 y 56, obligan a los Estados a adoptar medidas individuales y colectivas de cooperación internacional para solucionar problemas internacionales de carácter humanitario.

En este sentido se ha pronunciado el Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM), al manifestar que "la solidaridad y el reparto de la carga entre los países tienen importancia directa para la aplicación satisfactoria de los principios de protección de los refugiados….."[255], criterios que

---

[248] Ibíd.
[249] Cfr. Documento preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para el Examen Periódico Universal al Estado Ecuatoriano año 2012, párr.. 88 e Informe Nacional del estado ecuatoriano para el EPU 2012, Perspectiva de género en el seguimiento del EPU (recomendación 6), párr. 77 y 78.
[250] Bushra (2001), citado por FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p 18.
[251] 4/5 de la población refugiada mundial se encuentra en países en vías de desarrollo, ACNUR, Tendencias Globales 2010, op. Cit. p. 11.
[252] En lo personal rehúyo de utilizar el término *carga,* debido al simbolismo negativo que conlleva la palabra.
[253] Cfr. Plan de Acción de México, p. 12
[254] Palabras de apertura del Alto Comisionado en Diálogo 2010 sobre los Vacíos de Protección y Respuestas Palacio de las Naciones, Ginebra 8 de diciembre de 2010, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/7587 (fecha de acceso 15 de febrero del 2012)
[255] EXCOM, Conclusión Nº 85(p) (1998).

coinciden con la Declaración de Estados partes de la Convención del 1951 que manifestaron "que el régimen de protección de refugiados se fortalece con el compromiso de cooperación internacional en un espíritu de solidaridad y efectivo compartimiento de la responsabilidad y de la carga entre todos los Estados"[256].

3.1.3 PRINCIPIO DE CORRESPONSABILIDAD

En materia de derechos humanos y tal como lo expresa la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, la responsabilidad primaria de los derechos humanos recae sobre los Estados, sin embargo esto no excluye la corresponsabilidad de otros actores en el ejercicio de la real vigencia de los derechos humanos; con esta premisa es necesario mencionar que los procesos de integración local, también requieres de la corresponsabilidad tanto del Estado, de la sociedad civil, de la población de acogida y de la población refugiada para que actúan mancomunadamente en la formulación y ejecución de actos normativos y políticas públicas que promuevan el ejercicio de derechos de la población refugiada.

3.2 INTEGRACIÓN SOCIAL

La integración social es uno de los tres vértices de la integración local, conlleva una serie de programas, políticas y procesos que buscan la integración a la sociedad de acogida de la población refugiada y desarrollar un sentimiento de pertenencia social y cultural que conduce a mejorar la cohesión social a largo plazo[257].

3.2.1 REUNIFICACIÓN FAMILIAR

[256] Declaración de los Estados partes de la Convención de 1951 y/o el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 13 de diciembre del 2001 en Ginebra.
[257] ACNUR, *El beneficio de Pertenecer, p.7* s/a, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/75896 (fecha de acceso 25 de marzo del 2012)

Los motivos de huida que obligaron a los/as refugiadas a salir de en busca de salvaguardar sus vidas, en muchas ocasiones llevan a la desmembración de las familias, por eso es que sin lugar a dudas una de las formas más idóneas y efectivas de integrar a la población refugiada es permitiéndole que su familia primaria o más cercana sea agrupada nuevamente, lo que ayuda a garantizar la atención física, la protección, el bienestar emocional y el apoyo económico de los refugiados[258].

El hecho de encontrarse solo en un país extraño significa para el refugiado/a, aumentar su nivel de vulnerabilidad, especialmente en niños/as o adolecentes separados o no acompañados, mujeres, adultos mayores, etc., por lo que la reunificación familiar también es considerado un mecanismo de protección y disminución de vulnerabilidad de la población refugiada.

Este agrupamiento familiar en el caso de la población refugiada se lleva a cabo mediante el proceso de Reunificación Familiar, que como lo hemos manifestado es un mecanismo de integración anímica y social muy fuerte, pero que además se convierte en una obligación internacional para los Estados por el principio de unidad familiar.

Si bien este principio no está consagrado expresamente en la Convención del Estatuto para los Refugiados; en el Acta Final de la Conferencia que aprobó dicha Convención sí se hace una expresa mención al señalar que:

> *Recomienda a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para: 1) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país..* [259]

[258] ACNUR, Consultas Globales sobre la protección internacional, Unidad de la Familia, Resumen de Conclusiones-Unidad de la Familia, mesa redonda de Expertos en Ginebra, realizada el 8 y 9 de Noviembre del 2001

[259] ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ob. Cit. Párr. 182.

Y en este sentido se ha pronunciado en reiteradas conclusiones el Comité Ejecutivo del ACNUR[260], como de idéntica forma lo ha realizado la mesa redonda de expertos en Ginebra sobre la Unidad de la Familia expresando que:

> *El derecho a la unidad familiar es inherente al reconocimiento universal de la familia como el grupo fundamental de la sociedad, al cual se le debe dar protección y asistencia. Este derecho está consagrado en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y se aplica a todos los seres humanos sin importar su condición. Por lo tanto, también se aplica en el contexto de los refugiados*.[261]

El principio de unidad familiar, que se encuentra detallado en varios instrumentos internacionales, donde se reconoce a la familia como ente natural y fundamental de la sociedad y con derecho a la protección de la sociedad y el Estado[262], a nivel nacional se encuentra consagrado en la Constitución en su artículo 67[263] y en su art. 40 numeral No 4 y 6[264].

El principio Unidad Familiar se complementa y debe ser analizado en concordancia directa de la Doctrina de la Protección Integral de la niños/as y adolescentes, que reconoce a los niños como sujetos de derecho con protecciones especiales por parte del Estado, las cuales deben impedir intervenciones ilegítimas del Estado que vulneren sus derechos, y prever prestaciones positivas que les permitan disfrutar efectivamente sus derechos[265] y con el de Interés Superior del Menor *(ver Capítulo II 2.2.2.6 supra)* que en el caso ecuatoriano está detallada en el Art. 48 de la

---

[260] Cfr. Conclusiones del Comité Ejecutivo No. 1, 9, 24, 84, 85 y 88.
[261] ACNUR, Consultas Globales sobre la protección internacional, Unidad de la Familia, op. Cit

[262] Cfr. DUDDHH, Art. 16; PIDCP Art. 23; PIDESC Art. 10; DADDH Art. VI; CADDHH Art. 17; PACADESC Art. 15.
[263] Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.
[264] Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria: 4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario. 6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.
[265] Corte IDH, Opinión Consultiva OC 17-2002, párr.. 15

Constitución del Ecuador[266], que está en directa concordancia con el Art. 11 del Código de la Niñez y Adolescencia.[267]

La Unidad Familiar no estaba reconocida expresamente en la normativa interna de refugio ecuatoriano y es a partir del nuevo decreto 1182[268] en su Art. 6 reconoce a la Unidad Familiar como un derecho esencial de la persona refugiada y por lo tanto el reconocimiento de la condición de refugiado a parejas y familiares hasta cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad, protección que también está estipulada en el Plan Nacional del Buen Vivir[269].

3.2.2 DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA

El Principio de Igualdad y no discriminación[270] es uno de los pilares de toda sociedad organizada y de todo Estado constitucional[271], actualmente se lo considera parte del derecho internacional general[272] y su evolución lo ha ubicado como parte del *jus cogens*[273].

---

[266] Será obligación del Estado … *"promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás".*

[267] "*El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas ... el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento*".

[268] Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio. RO 727 de martes 19 de Junio del 2012.

[269] Cfr. Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivo 1, política 1.2 (i) y 1.7

[270] Como definición de discriminación tomaremos la realizada por El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su observación General No 18 al definirla como "[…] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas"

[271] Carlos Bernal Pulido, *El juicio de la igualdad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional*, en Igualdad y No discriminación: El reto de la Diversidad, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Quito Ecuador, Diciembre del 2010, p. 452.

[272] Casi todos los instrumentos de Derechos Humanos consagran del Principio de Igualdad y no Discriminación entre los más importantes podemos señalar: Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 3); Carta de la OEA (artículo 3.1); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3);; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4).

Contrario a este desarrollo normativo, la discriminación ha sido un mal que se ha desarrollado a lo largo de la historia de las naciones y las personas[274]. Uno de los sectores sociales que más ha sufrido esta problemática, son las personas de otra nacionalidad, esto muchas veces producto de nacionalismos exacerbados, en ocasiones incendiados por discursos políticos populistas, lo que ha provocado que crezcan las corrientes de discriminación y xenofobia que agreden física, sicológica y socialmente[275], por visualizarlos como diferentes y amenazantes[276].

Esta preocupación se dio a nivel global, lo que provocó que se lleva a cabo en el año 2001, La Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia (en adelante La Declaración de Durban), donde se reconoció que "el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia [...] constituyen un obstáculo a las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y las naciones"[277].

En el ámbito particular de la investigación, hay que mencionar que la población refugiada, es un sector que se encuentra más altamente propenso a estos fenómenos sociales, ya siempre ha vivido al borde de las estigmatizaciones y la discriminación, desde las construcciones culturales actuales se considera al refugiado un problema para la limitada situación en temas laborales o de bienestar social[278], en otros casos también se los considera como una amenaza a la seguridad nacional[279], todo esto desemboca en prácticas xenófobas, que deterioran la calidad de asilo en el país de acogida[280], lamentablemente esto es una realidad a nivel mundial y el país no ha sido la excepción

[273] Corte I.D.H. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003. Serie A No. 18., párr. 101.
[274] *Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales).* Corte I.D.H., op. Cit. párr. 112
[275] Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/166 sobre "Protección de los migrantes" de 24 de febrero de 2000.
[276] Van Dijik (2007) citado por FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p. 16.
[277] Declaración de Durban, Preámbulo.
[278] FLACSO-ACNUR, E*studios sobre refugiados colombianos en entornos urbanos, el caso de Quito y Guayaquil,* ob. Cit, p. 73.
[279] ACNUR, Unión Interparlamentaria, *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, Op. Cit. p. 90.
[280] ACNUR, *Documento de Discusión: El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexa hacia los refugiados*, 20 de febrero del 200, documento disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/4254 (fechad de acceso 02 de noviembre del 2011)

En el caso particular de la población colombiana en el Ecuador, en el estudio mencionado en la revista Vistazo señala que la nacionalidad colombiana representa la población que mayor desconfianza genera a los/as ecuatorianas con un 74%[281], y en cuanto a la población refugiada el informe de FLACSO del 2010, señala que el 52% de la población refugiada ha sufrido o ha sido afectada por temas discriminatorios, siendo la nacionalidad el primer motivo, seguido por su condición de refugiado[282], esto podría tener una respuesta desde dos aristas, la primera desde el contexto general de flujos migratorios y donde los ecuatorianos crean una ficción de un "nuevo enemigo" al que se le atribuye la responsabilidad de gran parte de nuestros problemas sociales[283] y la segunda desde una construcción de un imaginario social de "lo colombiano" donde los/as ecuatorianas tienen dos estereotipos de la población refugiada: los hombreas como guerrilleros o traficantes y las mujeres como prostitutas[284], esta discriminación no solo afecta al tema de integración social y cultural sino que además tiene una fuerte repercusiones en acceso a derechos laborales[285], derecho a la salud[286], vivienda, etc.

En este punto es necesario mencionar como un punto negativo y preocupante la creación de los Decretos Ejecutivos 1471[287] y 565[288], que tienen un contenido discriminatorio y que podrían alimentar estas estigmatizaciones, debido a que señala expresamente a la población colombiana como causante de la inseguridad y violencia en el país; por lo que su derogatoria y las respectivas medidas de no repetición también deben ser analizadas por las autoridades ecuatorianas

El Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, quien en su recomendación No XXX[289], afirmó que entre las responsabilidades que tiene los Estados signatarios de la Convención (incluido el Ecuador), se encuentran el tomar medidas para combatir las actitudes y conductas xenófobas respecto de los no ciudadanos, en particular la incitación verbal al odio y la violencia racial, y promover la comprensión más cabal del principio de la no discriminación

---

[281] Revista Vistazo, *Temer al Vecino,* Julio del 2011, p. 76.
[282] FLACSO-ACNUR, E*studios sobre refugiados colombianos en entornos urbanos, el caso de Quito y Guayaquil,* ob. Cit, p. 80.
[283] INREDH, *El Refugio en el Ecuador,* Series Investigativas No 10, Quito- Ecuador, diciembre del 2004, p. 201.
[284] Ana Guglielmelli White, *In the shoes of refugees: providing protection and solutions for displaced Colombians in Ecuador,* UNHCR Research Paper No. 217, agosto del 2011 (traducción informal me pertenece)
[285] 50% de la población refugiada que ha tenido inconvenientes de acceder a trabajo, ha sido por situaciones de discriminación, FLACSO-ACNUR, E*studios sobre refugiados colombianos en entornos urbanos, el caso de Quito y Guayaquil,* ob. Cit, p. 99.
[286] 14% de la población ha sido discriminada al acceder a los centros de salud públicos, ibíd., p. 111.
[287] RO No 490 de 17 de diciembre de 2008.
[288] RO No 158 de 29 de agosto de 2007.
[289] Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación No XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, recomendaciones 11 y 12.

respecto de la situación de los no ciudadanos y del mismo modo la toma de medidas que eviten toda tendencia a atacar, estigmatizar, estereotipar o caracterizar sobre la base de la raza, el color, la ascendencia y el origen nacional o étnico a los miembros de grupos de la población no ciudadanos, es interesante mencionar que en el ámbito de aplicación de estas medidas incluye desde los actores políticos, medios de comunicación y sociedad civil en general.

En este punto es necesario mencionar que el derecho a la protección contra la discriminación no solo abarca el deber negativo del Estado de no incurrir en la discriminación, sino también una obligación positiva de proteger a las personas contra las mismas[290] y en este sentido se ha pronunciado el Comité de Derecho Humanos al manifestar que "En virtud de los artículos 2 y 26, el Estado parte está obligado a velar por que ninguna de las personas que residan en su territorio y estén sometidas a su jurisdicción sea objeto de discriminación alguna y que, por consiguiente, los tribunales de los Estados partes tienen la obligación de proteger a las personas contra la discriminación, tanto si se produce en la esfera pública como entre partes privadas en el sector paraestatal…"[291]

Estos puntos están en concordancia con el Comité Ejecutivo del ACNUR, que en sus conclusiones 85[292] y 77[293], que hacen un llamado a la lucha contra la discriminación y la xenofobia de solicitantes de asilo y población refugiada, e ir fomentando la creación de una cultura solidaria hacia los refugiados[294], donde se visualice el lado positivo de la migraciones, y la capacidad de los/as refugiadas de ser agentes de desarrollo al impulsar la producción económica, creando nuevas oportunidades de trabajo[295].

Como un agente de estigmatización, en gran medida ha contribuido los medios de comunicación, quienes en su rol de intermediación en la comunicación institucional y masiva tienen un función

---

[290] Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op.cit, p. 923.
[291] Comité de Derechos Humanos, Caso Hahlik c. Austria (1996), párr.. 8.2
[292]Conclusión Nº 85(g) (1998) "El Comité Ejecutivo reafirma la importancia que tienen … los programas de educación y de otro tipo encaminados a la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia".
[293]Conclusión Nº 77(h) (1995)"El Comité Ejecutivo ... hace un llamamiento a los Estados para que combatan la intolerancia, el racismo y la xenofobia y promuevan la empatía y la comprensión mediante declaraciones públicas, legislación y políticas sociales adecuadas, especialmente en relación con la situación especial de los refugiados y los solicitantes de asilo".
[294] Cfr. Recomendación décima Declaración de Tlatelolco
[295] *ACNUR, Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales,* 19 de noviembre del 2007, párr.. 58.

ideológica que tiene la posibilidad de contribuir a cuestionar o a reforzar las actitudes sociales y culturales prevalecientes[296], lo que requiere un ejercicio de responsabilidad social, la cual muchas veces no está debidamente asumida[297]y que contraría preceptos legales y constitucionales[298].

Por lo que el trabajo deberá incluir a los medios, con la finalidad de que los mensajes que se dan a la sociedad sean en marco del respeto a la dignidad y los derechos humanos de la población refugiada, y que ha sido una de los recomendaciones señaladas por la relatora especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, tras su visita en el año 2010[299] y por parte del Comité de Protección de Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares[300].

En este sentido se manera general el tema de la discriminación y xenofobia ha sido incluido en los planes de trabajo de este gobierno, específicamente constan en el Plan Nacional del Buen Vivir[301] y en Política del Ecuador en Materia de Refugio[302] y que se ha visto plasmado en el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y racial[303] y en el Plan Nacional de la erradicación de la Violencia de Género

A nivel seccional una de las buenas prácticas rescatables y que deberían ser emulados por otros Gobiernos Autónomos Descentralizados, es la que se ha realizado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con la creación del Consejo Social Metropolitano para la Eliminación Racial y que serviría de espacio de acción contra la discriminación y la xenofobia.

A estas medidas se podrían sumar las mencionadas en el Plan Nacional del Buen Vivir[304] para erradicación de la discriminación, donde constan:

---

[296] Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y Agencia Española para el Desarrollo, *Manual de Comunicación inclusiva, buscando la equidad,* Diciembre del 2007, Quito-Ecuador, p. 15.
[297] Ibíd., p. 14
[298] Cfr. Art. 50 y 81 de la Constitución de la República.
[299] Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Gulnara Shahinian, Misión al Ecuador, 07 de mayo del 2010, A/HRC/15/20/ Add.3.
[300] Observaciones Finales del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, CMW/C/ECU/CO/2, 13° Periodo de sesiones, 22 de noviembre a 3 de diciembre del 2010.
[301] Plan Nacional del Buen Vivir, Política 1.6. (a) (b) (c).
[302] Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio,* ob. Cit., p.43
[303] Decreto Ejecutivo 060 de 28 de septiembre del 2009
[304] Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivo 1, política 1.6

- Generar y fortalecer espacios de diálogo e intercambio que revaloricen las múltiples formas de diversidad y sus aportes a la conformación de la sociedad plurinacional e intercultural.
- Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el respeto a la diversidad, además de la no-discriminación y la no exclusión genérica o etnocultural, entre otras.
- Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples de formas de discriminación y sus interrelaciones.
- Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.
- Aplicar reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
- Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.
- Fortalecer las capacidades para exigibilidad de derechos a la no discriminación, favoreciendo acciones afirmativas hacia las mujeres diversas, diversos sexuales, indígenas y afrodescendientes, entre otros, en todos los ámbitos de la vida pública

3.2.3 CAMPAÑAS DE CAPACITACIÓN SOBRE DERECHOS DE POBLACIÓN REFUGIADA

Además de las campañas de sensibilización a la sociedad en general, también es necesario que se realice campañas de capacitación a servidores y servidoras públicas de las instituciones que tienen directa e indirecta relación con la población refugiada, con la finalidad de informar sobre los derechos y obligaciones con la finalidad de que se trasnversalize las políticas de refugio al interior de cada institución, con especificidad en cada una de sus áreas, para que se articules gestiones y se realicen acciones de atención integral a la población refugiada, estas campañas

deberán incluir una visión humanitaria sobre el tema de refugio, situación actual de la población refugiada, sus derechos y obligaciones, obligaciones de cumplimiento de derechos por parte funcionarios/as públicas y temas específicos de cada institución.
Complementariamente y para que estas campañas garanticen tener un impacto significativo, deben ir también dirigidas a la sociedad civil en general, población ecuatoriana y población refugiada.

Cuya planificación está ya consagrada en las políticas del Plan Nacional del Buen Vivir[305], la política del Ecuador en materia de Refugio[306] y sus compromisos voluntarios adquiridos en el Marco del Examen Periódico Universal 2008[307].

3.2.4 CIUDADES SOLIDARIAS

Una buena práctica de integración social, son las denominadas ciudades solidarias, que promueven un enfoque integral en la acogida de la población refugiada promoviendo la autosuficiencia y la integración local de los refugiados asentados en ciudades que se han convertido en las nuevas fronteras de la acción humanitaria a partir de la nueva tendencia de global de urbanización de la población refugiada[308], y que se enmarcan en el eje 3 del Plan de Acción de México, y que se implementaría a través de la inclusión de población refugiada en políticas públicas de gobiernos locales, con la finalidad de alcanzar una efectiva integración local, este objetivo ha sido planteado por el Estado ecuatoriano en su política en materia de refugio[309].

El programa de ciudades solidarias es sin duda uno de los componentes más novedosos del Plan de Acción de México, al otorgar a los gobiernos locales y a la sociedad civil una estrategia

[305] Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivo 3, política 3.4 (c); objetivo 9, política 9.6 (a) (c),
[306] Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio,* ob. Cit., meta 2.11, p. 39.
[307] EPU Ecuador 2008, literal f), l) n) y o)
[308] ACNUR, Ciudades Solidarias trabajan para la integración de refugiados en las Américas, disponible en http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/ciudades-solidarias-trabajan-para-integracion-de-refugiados-en-las-americas/ (fecha de acceso 16/marzo/2012)
[309] Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio,* ob. Cit., meta 2.13, p. 43

renovada y un marco operativo para la protección de población en necesidad de protección internacional[310] y que consistiría en la interacción de la población refugiada con las redes comunitarias y con los programas sociales públicos[311].

Estas buenas prácticas han sido aplicadas por varios municipios a nivel latinoamericano, a nivel nacional Quito y Lago Agrio tienen esta distinción; en Argentina Buenos Aires, Mendoza y Córdoba también así como Montevideo en Uruguay y San Felipe en Chile[312].

3.3INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Cada uno de los ejes de la integración que se ha desarrollado en la presente investigación tiene una importancia capital, pero considero que la integración económica de la población refugiada, tiene una especial importancia, por el sencillo hecho de que es la base del resto de los procesos de integración, sin una autosuficiencia económica, no podemos hablar de una real integración, ningún proceso de integración social tendría beneficios prácticos si los destinatarios no han satisfecho sus necesidades económicas básicas, y una integración legal sería un concepto discursivo sin los respectivos acceso a derechos económicos.

Por el mismo proceso de huida y búsqueda de protección internacional, los refugiados experimentan cambios drásticos que impactan en su situación económica, lo que provoca que se den cambios de roles laborales, aceptación de situaciones de trabajo precarias, explotación laboral, etc.

Uno de los mecanismos para lograr la autosuficiencia económica, es a través de microcréditos y emprendimientos productivos mediante los cuales se busca crear beneficios comunes directos e indirectos, y que además del beneficio económico de la población refugiada, se crea un beneficio

[310] Favio Varoli, *Ciudades Solidaria: La integración local en Latinoamérica*, en Revista Migraciones Forzadas No 44, p. 45.
[311] Ibíd.
[312] ACNUR, Ciudades Solidarias trabajan para la integración de refugiados en las Américas, op. Cit.

indirecto que es la creación de fuentes de empleo indirectas, que generan desarrollo económico a la localidad beneficiando a la población de acogida también y de esta manera se crean espacios de convivencia mutuos. Estos procesos deberán ser llevados por los Estados con el apoyo de organismos internacionales y la sociedad civil, proceso que ha sido recomendado por la Relatora especial Gulnara Shahinian en su reciente visita al Ecuador.[313]

Existen interesantes ejemplos de la implementación de estos programas de acceso a microcréditos a nivel latinoamericano, por ejemplo el caso de Venezuela donde a partir del año 2008, el Banco del Pueblo Soberano, la institución gubernamental más grande en temas de microcréditos mediante convenio con ACNUR, dio paso a la otorgación de créditos a población refugiada, apoyando la iniciativa con 100% fondos propios, o el caso de Panamá donde mediante convenio de la Cruz Roja se ha procedido a que Microserfin, otorgue créditos a población refugiada[314].

ACNUR, a través de la Agenda para la Protección[315], ha expresado cuales serían los puntos necesarios a evaluar para el logro de la autosuficiencia de los/as refugiados/as, labor en la que suman esfuerzas ACNUR y los Estados:

- Asegurar que los programas de asistencia para los refugiados integren estrategias de autosuficiencia y habilitación.
- Examinar las estrategias de sustitución del socorro de emergencia, aprovechando en particular la habilidad y el potencial de los refugiados, en un esfuerzo por evitar problemas graves de protección, en particular la violencia sexual y basada en el género, que puede resultar de la dependencia excesiva y la falta de actividad.
- Ampliar las posibilidades de educación y formación profesional, así como de programas agrícolas y de otra índole generadores de ingresos, beneficiando de manera equitativa a hombres y mujeres.

[313] Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, op. Cit, párr.. 94.
[314] ACNUR, Colombia Situation, (Costa Rica, Panamá, Ecuador, Venezuela), Micro-créditos, p.3
[315] EXCOM, Agenda para la protección, op. Cit. pp. 23-24.

- Asegurar de que los refugiados, en particular las mujeres y adolescentes, y las propias comunidades de acogida, participen en la organización y el desarrollo en los programas de autosuficiencia.
- Elaborar planteamientos integrados que fortalezcan la capacidad de absorción de las zonas de acogida de refugiados.
- Emprender un estudio de las condiciones económicas y sociales de los refugiados en los países de acogida, insistiendo especialmente en la legislación nacional de empleo, así como un inventario de las mejores prácticas de las estrategias de autosuficiencia, para ofrecer a los Estados instrumentos operacionales prácticos que permitan convertir los principios en medidas concretas.

El concepto de ciudades solidarias desarrollado en el Plan de Acción de México de manera ejemplificativa señala cuales podrían ser alternativas o buenas prácticas para la integración económica de la población refugiada, que tiene la intencionalidad de crear una protección más efectiva a la población refugiada, las que incluye derechos económicos, sociales y culturales[316] y donde también señala que la integración económica de la población refugiada se puede lograr propiciando la generación de fuentes de empleo, a través del microcrédito[317], además señala que para el éxito de este tipo de proyectos se deberá tener en cuenta[318], por un lados las realidades socioeconómicas de la región, en términos de índices de pobreza, desempleo y exclusión social y el Perfil socioeconómico de los beneficiarios.

Todo proyecto o programa de desarrollo, deberá tener como se manifestó en el principio del presente capítulo, el enfoque diferencial entre contextos de frontera y contextos urbanos[319], ya que es sustancial la diferencia entre un plan de desarrollo en las comunidades de manglar en Esmeraldas a implementar este tipo de planes en zonas urbanas como Quito o Guayaquil.

[316] Plan de Acción de México, p. 12.
[317] Ibid. p. 11.
[318] Ibid.
[319] Ibid, p. 11.

El segundo punto que deberá ser incluido de manera ineludible en los análisis de implementación de programas es que el beneficio de los proyectos, tenga enfoques territoriales y no poblacionales para que las comunidades receptoras se beneficien al igual que la comunidad refugiada[320], como un mecanismo que a su vez fomente la cultura de integración social entre las personas.

ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS

Una de las principales dificultades que tiene la población refugiada colombiana en el Ecuador y que definitivamente es un barrera para su integración económica es la restricción a los servicios financieros que brindan las instituciones bancarias y de crédito en el territorio nacional; es muy difícil el imaginar que una persona independientemente de su estatus migratorio, pueda estabilizarse económicamente o desarrollar su plan de vida sin acceso a estos servicios, con mucha mayor medida complejiza la vida de la población refugiada.

Los principales inconvenientes que tienen la población refugiada son: cambio de cheques, apertura de cuentas de ahorro o corriente, limitaciones de acceso a créditos[321], las trabas que se establecen por parte de las instituciones del sistema financiero principalmente son la exigencia de cédula de ciudadanía o pasaporte como único documentos habilitantes, dejando de lado la visa de refugio y en el caso de créditos, se manifiesta que su estadía en el país no está garantizada con el tipo de visa que posee[322].

Esto a pesar de existir disposiciones constitucionales, legales y pronunciamientos favorables por parte de la Superintendencia de Bancos[323] y acciones de protección[324] que avalarían el acceso de la población refugiada.

---

[320] Ibid, p. 7.
[321] Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Acceso al Sistema Financiero de las Personas Refugiadas en el Ecuador*, Susy Garbay Mancheno (consultora), Quito, diciembre 2010, p. 6.
[322] Ibíd.
[323] Oficio No. SBS-INJ-SAL-2008-0158, Superintencia de Bancos y Seguros, febrero del 2008: "*Las instituciones del sistema financiero que realizan operaciones con el público están facultadas por la ley para efectuar esas actividades; por otra parte, no existe argumento legal alguno que permita inferir que los titulares de la visa 12-IV están impedidos de acudir a las instituciones del sistema financiero"*
[324] En noviembre del 2009 La Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza, presentó una acción de protección contra el Banco del Pacífico, exigiendo la apertura de cuenta de ahorros de una persona refugiada, la misma que fue aceptada por el Juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, ordenando la apertura de la cuenta bancaria la misma que fue acatada por el Banco.

Las consecuencias secundarias de estas limitaciones, llevarían a la población refugiada a un Estado de vulnerabilidad económica que las obligaría a tomar medidas poco acertadas enmarcadas en la informalidad e ilegalidad, de hecho únicamente el 1% de la población refugiada accede a canales formales de financiamiento[325], lo que llevaría a que los mecanismos de financiamiento serían irregulares con la consecuencia de caer en redes ilícitas de extorsión.

Del mismo modo y atendiendo a determinados perfiles de la población refugiada que se tome en cuenta la necesidad de que población refugiada pueda ser parte del Sistema Financiero Popular y Solidario que actualmente está regulado por la Ley de Economía Popular y Solidaria y su respectivo reglamento que de manera positiva hace mención a la población en movilidad humana como sujetos beneficiarios de esta ley, lo cual significa una oportunidad muy interesante para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población relacionadas con actividades autónomas.

3.4 INTEGRACIÓN LEGAL

La integración legal podría definirse como el conjunto de prácticas estatales, que conlleven a establecer un marco normativo y unas políticas públicas adecuadas[326] a la población refugiada, tanto a nivel nacional como local y que también deberán tomar en cuenta aspectos legales como socio-económicos, que tengan como finalidad crean un espacio de protección e integración de la población refugiada en el país de acogida, y que tendrá el ejercicio de adaptar y revisar el marco legal y administrativo con la finalidad de asegurar a los refugiados/as el acceso a derechos[327] y que como se analizará a continuación también constituye una obligación de los Estados en obligación a sus compromisos internacionales.

3.4.1 ARMONIZACIÓN DE CUERPO NORMATIVO

[325] FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p. 104.
[326] Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, op. Cit., recomendación 2.
[327] Josep Herreros y Luis Varese, *Avances y retos en los derechos de las personas en necesidad de protección internacional en el Ecuador;* En Programa Andino de Derechos Humanos ¿Estado Constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009, p. 397

La política normativa del Ecuador en materia de refugio tiene dos caras, una los estándares constitucionales y por otra parte la normativa infra constitucional; en el presente punto se visualizará las principales discordancias normativas a nivel nacional en temas de refugio a los estándares internacionales en temas de protección.

La constitución del Ecuador aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre del 2008, y publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008, en donde se cataloga al Ecuador como *un Estado Constitucional de Derechos y Justicia*[328], dentro de las principales características de la Constitución están que su catálogo de derechos es bastante amplio y prevé mecanismos para precautelar esos derechos, por lo que es catalogada como una Constitución *garantista*[329].

Dentro del mencionado catálogo de derechos se encuentran los derechos de personas en Movilidad Humana[330], aspecto bastante significativo, como lo manifiesta Patricio Benalcázar, al señalar que el Ecuador se constituyó en el primer país a nivel mundial en incluir en su constitución derechos, garantías e instituciones de protección de personas en movilidad humana[331], determinados en 58 artículos directamente vinculados al tema de movilidad humana y su inclusión dentro del grupo de personas de atención prioritaria, en el tema específico del Refugio, la Constitución reconoce el derecho al asilo y refugio, el principio de no devolución y la no sanción por ingreso ilegal[332].

El conflicto se da por un doble estándar de protección, por un lado uno vanguardista y garantista de la Constitución y a contraluz de esta realidad está la existencia de una amplia normativa secundaria[333] que no establece concordancia con los principios constitucionales e internacionales y restringen los derechos de las personas en situación de movilidad, generando discriminación y

---

[328] Cfr. Ávila, Ramiro, *Ecuador Estado Constitucional de Derechos y Justicia,* en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Ramiro Ávila Santamaría (editor), Quito, Ecuador, Noviembre del 2008, pp. 19-38.
[329] Ávila Ramiro, *Los principios de aplicación de los Derechos,* op. Cit. p. 71.
[330] El Concepto de Persona en Movilidad Humano incluye, a migrantes, refugiados, víctimas de trata y tráfico de personas, etc.
[331] Patricio Benalcazar, *El ABC de la Movilidad Humana en la Nueva Constitución de la República del Ecuador*, en INREDH, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Comparado, Serie de Investigación No 14, Quito-Ecuador, Julio del 2009, p. 200.
[332] Cfr. Art. 41 de la Constitución.
[333] Al menos 6 cuerpos normativos tratan directamente el tema de refugio y 14 de manera indirecta, Guerrero Salgado, Efren, *El refugio en la Nueva Constitución: Principios y Condiciones de Aplicación*, en INREDH, op. Cit, p. 218.

desprotección[334], esto se debe a varios factores, entre los que podremos citar que la gran mayoría de leyes relativas a estas temáticas, poseen una visión de *entes que cruzan las fronteras* y no sujetos de derechos, sin el establecimiento de protecciones al ser humano sino por el contrario imponiendo límites y restricciones[335], en el contexto ecuatoriano gran parte de nuestra normativa secundaria especialmente la relacionada con temas migratorios, fueron creadas en épocas de dictaduras o en épocas democráticas pero que seguían teniendo la visión de la denominada "doctrina de la seguridad nacional", donde se centraban la mayoría de problemas del país desde la óptica de la seguridad nacional y se la concibió como un eje de las políticas públicas[336], y que tienen regulaciones basadas en la selectividad, control y criminalización de los extranjeros[337].

En este punto es necesario mencionar que la armonización del Derecho Internacional en la legislación nacional, es considerada una obligación de los Estados en cumplimiento de sus compromisos internacionales y que consta en casi la totalidad de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en informes de relatorías de derechos humanos[338], en el caso ecuatoriano esta obligación está específicamente detallada en la Constitución cuando se habla de las garantías normativas[339] y dispone a los órganos con potestad normativa la obligación de adecuar las normas jurídicas del país a la Constitución y los tratados internacionales, obligación que también es obligación que se desprende del Plan Nacional del Buen Vivir relativa a materia de Movilidad Humana[340] y más específicamente en tema de refugio, una obligación similar consta en la Política del Ecuador en Materia de Refugio, específicamente en su meta 2.14[341].

---

[334] *Derechos de las personas en Movilidad en 2009*, en Programa Andino de Derechos Humanos, ¿Estado Constitucional de Derechos? Informe sobre Derechos Humanos Ecuador 2009, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2010, p. 336.
[335] Guerrero Efrén, op. Cit. p. 218.
[336] Enrique Ayala Mora, *Comentario a las Ponencias: La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia*, en Ministerio de Relaciones Exteriores, Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú), Planex 2020, Quito, Ecuador, p. 89.
[337] Coalición Interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus Familiares, *Informe sombra al primer Informe del Estado Ecuatoriano sobre cumplimiento de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus Familiares*, Abril del 2007, p. 5.
[338] Cfr. El Informe de la Relatoría para los derechos de los trabajadores migratorios en su visita al Ecuador en el año 1993.
[339] Art. 84 de la Constitución.
[340] Plan Nacional del Buen Vivir, objetivo 1, política 1.7 (g)
[341] Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, *Política del Ecuador en Materia de Refugio, ob. Cit., p. 44.*

Es por esto que se realizará un análisis de los principales cuerpos normativos del Ecuador relacionados con la población refugiada y verificar si estos están armonizados con los estándares de protección internacionales y constitucionales.

3.4.2 ANÁLISIS DE NORMATIVA VINCULADA AL TEMA DE REFUGIO

Como se ha hecho mención la normativa secundaria del Ecuador en materia de movilidad humana es bastante restrictiva y contraría los estándares de protección de población de otra nacionalidad[342], incluyendo solicitantes de refugio[343] y refugiados/as; A continuación analizaré de manera particular la normativa que afecta de forma más directa a la población refugiada y su integración local.

a) DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El literal a) del Art. 42 de la Ley de Extranjería[344] hace mención a una limitación de actividades laborales para la población refugiada y/o asilada y que deberán ser detallados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y que no se sujetarían a la regulaciones normales *"dada la condición sui generis de caracteriza a un refugiado o asilado político"*; situación discriminatoria que no tendría fundamento alguno, por cuanto la condición de refugiado/a no constituye un elemento para diferenciar actividades laborales o económicas de ninguna clase y dentro del Derecho Internacional de Refugiados las únicas actividades que se encontrarían restringidas son las actividades políticas.

[342] Cfr. Ley de Migración Arts. 3, 4 (3), 5 (1) (2) (3) (5), 7, 8, 9, 10, 15, 17, 31.; Reglamento a la ley de Migración Art. 5;
[343] Cfr. Reglamento a la ley de Extranjería art. 42 numeral III, IV y V
[344] Decreto supremo 1897, publicado en el Registro Oficial No 382 del 30 de diciembre de 1971

El reglamento a la ley de Migración[345], en su capítulo IV detalla una seria de reglas relativas al control de permanencia y actividades de la población de otra nacionalidad, específicamente en el Art. 32[346] manifiesta la obligación de los dueños de hoteles, pensiones o residencias donde se alojen *extranjeros* de enviar registros diarios a la Policía Nacional sobre su presencia y verificar su permanencia legal y en el art. 33[347] impone una serie de exigencias a los empleadores a la hora de contratar personal de diferente nacionalidad, lo cual a todas luces constituyen un sesgo discriminatorio y limitante de derechos.

La ley de Seguridad Pública y del Estado[348] de manera general lejos de *"regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir"*[349]; establece normas plasmando una visión de securitización armada como medio reactivo para situaciones de inseguridad[350] .

En el ámbito particular de esta investigación es preocupante lo relativo a la regulaciones de las denominadas zonas de seguridad: El Art. 38[351] y 39[352] de la ley definen y establecen las zonas de seguridad y mediante el Art. 40 se establece un mandato de prohibición a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por una o más personas

[345] Decreto Supremo 1900, publicada en el Registro Oficial 382 del 30 de Diciembre de 1971.

[346] "Los dueños, administradores o encargados de hoteles, pensiones, o residencias donde se alojen extranjeros, están obligados a enviar diariamente al Servicio de Migración de la Policía Civil Nacional más próximo a su establecimiento un ejemplar del registro individual de admisión y salida de estas personas, con especificación de nombres, apellidos, fecha de llegada y en su oportunidad la de salida, sin perjuicio de la obligación de llevar un libro de registro general de huéspedes con iguales datos inscritos, sucesiva y cronológicamente, en lugar adecuado para la revisión inmediata de los agentes de policía. Las agencias de arrendamiento que alquilen habitaciones a extranjeros y los propietarios en cuyas casas residan, deberán entregar al Servicio de Migración de la Policía Civil Nacional más próximo, las informaciones especificadas en el inciso anterior, al día siguiente de la llegada o salida de estas personas. Deberán verificar la legalidad de permanencia de los extranjeros antes de admitirlos e imponerlos sobre los derechos y obligaciones que establecen las normas legales y reglamentarias de extranjería y migración".

[347] "Todo empleador antes de proporcionar trabajo u ocupar servicios de un extranjero le exigirá sin excepción, la exhibición de los siguientes documentos:
I.- Documento de viaje en el que conste la visa de inmigrante cuya categoría le permita desarrollar actividades lucrativas y la cédula de identidad ecuatoriana; o la visa de no inmigrante con la constancia de su inscripción en el Registro de Extranjeros del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones de Relaciones Exteriores, que le autoriza el ejercicio de ocupaciones enumeradas a tiempo fijo.
II.- Tarjeta de control migratorio con la constancia de su admisión asentada por el agente de policía del Servicio de Migración, que le autoriza para ejercer el comercio durante un lapso no mayor de tres meses en cada año".

[348] publicada en el suplemento del RO 35 del 28 de septiembre del 2009

[349] Art. 1 de la Ley

[350] Hurtado, Francisco, *La Ley de Seguridad y sus implicaciones para los derechos humanos*, PADH, op. Cit. p. 103.

[351] *"el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley"*

[352] "*1. El espacio terrestre de 20 km desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional.*
2. El espacio marítimo de 10 millas náuticas.
3. El espacio aéreo correspondiente a estas dos franjas".

naturales o jurídicas extranjeras la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera.

La primera novedad que encontramos es que la Constitución del Ecuador únicamente hace referencia a la declaratoria de zonas de seguridad al mencionar las atribuciones presidenciales dentro de los Estados de excepción[353], situación que no es contemplada en la ley donde no hay una vinculación de la declaratoria con los Estados de excepción, lo cual ya estaría contrariando principios constitucionales como el de la seguridad jurídica.

Al respecto considero que la ley no contempla la visión de soberanía territorial que está plasmada en el Plan Nacional del Buen Vivir y que manifiesta que esta rebaza lo estrictamente militar y que la presencia del Estado se debería medir desde la provisión y acceso a servicios y que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras y que esta presencia no se da solo desde el ámbito punitivo-coercitivo ni tampoco enteramente desde la disuasión o la contención, sino a través del desarrollo[354].

Estas disposiciones normativas establecen una directa manifestación de discriminación bajo la calidad sospechosa de la nacionalidad, ya que se podría entender que implícitamente nos daría la lectura que las personas de otra nacionalidad serían el factor de inseguridad en el país y por lo tanto se debería limitar sus derechos.

Esto se plasma directamente en autoridades civiles y militares, especialmente de frontera norte, que dentro de sus discursos públicos, no escatiman la oportunidad de hacer mención explicita a la presencia de ciudadanos de otra nacionalidad como factor de inseguridad en las diferentes localidades, lo cual como ya lo hemos mencionado ha tenido eco en los diferentes medios de comunicación[355].

---

[353] Art. 165 núm. 5.
[354] Cfr. Plan Nacional del Buen Vivir, objetivo 5.
[355] A finales de octubre y principios de Noviembre, los medios de comunicación difundieron hechos noticiosos ocurridos en Sucumbíos y Carchi respectivamente, donde se señalaba de la aprehensión y posterior deportación de guerrilleros de las FARC, sumado a declaraciones de varios funcionarios públicos donde mencionaban la nacionalidad de los detenidos y su vinculación con grupos armados sin tener elementos convincentes para ello y sin respeto a la presunción del derecho a la inocencia de los detenidos.

b) DERECHOS DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD JURÍDICA

La primera puntualización que se debe hacer es la violación casi sistemática del principio de reserva legal que en materia de derechos se da en temas migratorios, donde se deja al alcance de normas infra legales la mayor cantidad de regulaciones.

Un segundo aspecto importante de resaltar es que tanto la ley de Migración[356] como la ley de Extranjería, fueron promulgadas mediante Decretos Supremos en los períodos de la dictadura militar que como lo manifestamos anteriormente promueven la visión securitista y nacionalista del fenómeno migratorio, asumiendo la peligrosidad de la presencia de población extranjera y selectividad migratoria[357] tal como se desprende de su propio considerando de la Ley de Migración[358].

En este conjunto de normas se dan potestades discrecionales muy amplias a los funcionarios/as de la Policía de Migración como por ejemplo en el Art. 5 de la ley de Migración[359] donde se otorga una gran potestad a los funcionarios de migración con competencias donde se incluye desde inspecciones, interrogaciones, obstrucciones a la libertad de movimiento, detenciones; todas estas sin el respeto de las garantías procesales mínimamente exigidas.

---

[356] Decreto Supremos 1899 publicado en el RO 382 del 30 de diciembre de 1971

[357] Coalición Interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus Familiares, op. Cit, p. 6.

[358] "…Toda Nación tiene el poder inherente a su soberanía y esencial a su propia conservación para impedir el ingreso de extranjeros al territorio del Estado o para admitirlos únicamente en aquellos casos y con las condiciones que considere conveniente establecer…. Que la Policía Nacional debe asumir la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros para proteger la ocupación de los ecuatorianos en la producción nacional y garantizar la conservación del orden público interno".

[359] *Art. 5.- Los agentes de policía del Servicio de Migración tendrán las siguientes facultades* ***discrecionales*** *en el cumplimiento de los deberes fundamentales que establece esta Ley:*
I.- Inspeccionar las naves o vehículos de transporte local o internacional en que presuman la concurrencia de personas sujetas al control migratorio;
II.- Interrogar a todo extranjero sujeto al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país;
III.- Rechazar la admisión o salida de las personas que no se sujeten a las normas legales y reglamentarias;
IV.- Impedir la salida de naves o vehículos de transporte internacional o no, mientras no se haya practicado la inspección migratoria;
V.- Limitar y controlar la permanencia de extranjeros sujetos al fuero territorial; y,
VI.- Arrestar y poner a órdenes del juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obstaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o infringieren o pretendieren infringir las leyes, reglamentos u órdenes de autoridad de migración y pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad.

c) DERECHO A LA PROTECCIÓN ESPECIAL DE LA POBLACIÓN REFUGIADA

Uno de los principales errores conceptuales de la legislación ecuatoriana en materia de refugio y que precisamente consta en la ley de Extranjería es el expresado en el Art. 12 de la ley que dice:

> *Art. 12.- Considérese 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 sus familiares más cercanos.*

El error se da en este punto es el de mezclar temas migratorios de manera general con refugio, es decir el considerar que una persona refugiada debe ser incluido dentro de las categorías de migrantes, sin considerar sus especifidades y particularidades, ya que su reconocimiento recae más en un estatus jurídico que en una condición migratoria ya sea por la naturaleza misma de la protección internacional como por su carácter declarativo y no constitutivo[360] y como veremos a continuación esta conexión tiene una serie de implicaciones para la población refugiada.

Esto se evidencia más al señalar la categoría de no inmigrante esta es dada para extranjeros "sin ánimo de radicarse", lo que ya estaría determinando y eliminando una solución duradera válida para la población refugiada como es la integración local.

---

[360] "De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado", *Manual de Procedimientos y Criterios para. Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, párr. 28.

Otro de los principales artículos controversiales de la ley y que se desprende tanto de la visión securitista del Estado y de la confusión entre migrante y refugiado es el Art. 5 que señala:

> *Art. 5.- Corresponde a la Función Ejecutiva, por conducto de la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país. El manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La decisión de conceder, negar o revocar una visa a un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios,* ***es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva****, a través de los organismos competentes.* (énfasis me pertenece)

Este artículo si bien reconoce el principio de soberanía estatal en relación con la concesión de visas, es absolutamente discrecional y deja un margen de acción demasiado amplio para el ejecutivo y limitado ampliamente el acceso a la justicia y el debido proceso, que ya dentro de un proceso de concesión de visas a migrantes podría ser cuestionado, mucho más cuando estamos hablando de visas de refugio, que estaría contrario a los estándares de protección en materia de derechos humanos.

Sobre este punto es necesario realizar un breve análisis las facultades discrecionales de la administración pública y su relación con el otorgamiento de la visa de refugio:

Dentro de las facultades que el derecho administrativo otorga a la administración pública, están la denominada potestad discrecional, facultad que otorga un margen de decisión en determinados casos más amplios que los ordinarios, a decir de García Enterría *"Es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente te justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos,*

porque la decisión se fundamente en criterios extrajurídicos no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración"[361], y así mismo para que exista esta potestad discrecional deberán cumplir ciertos elementos como son: La Existencia misma de la potestad, su extensión (que nunca podrá ser absoluta), la competencia para actuar, que se refiere a un ente y dentro de este a un órgano determinado y no a cualquiera, y, por último, el fin porque todo poder es conferido por la ley como instrumento para la obtención de una finalidad específica necesariamente una finalidad pública[362].

En este sentido es claro que la potestad discrecional no podría caer en los ámbitos de la arbitrariedad por ser considerados dos aspectos excluyentes, ya que la arbitrariedad no constituye una potestad reconocida por el derecho, una manifestación de poder social ajena a derecho[363].

Además de la situación particular que conlleva el reconocimiento o no de la condición de refugiado, donde bienes jurídicos fundamentales como la vida, libertad o seguridad de una persona están en juego, por lo que con mayor detenimiento el Estado deberá analizar cada solicitud en ejercicio de su potestad discrecional a examinar las condiciones concretas y específicas pero de manera que se garanticen efectiva e inmediatamente los derechos fundamentales y los postulados constitucionales[364].

La Ley de Extradición[365] se dio con la finalidad de regular la extradición pasiva y activa que anteriormente su regulación estaba detallada en el reglamento a la Ley de Extranjería; la ley comienza en su artículo 2 con el expreso señalamiento que la extradición se limitará con el contenido de la constitución, lo cual proporciona mayores facilidades de interpretación de esas limitaciones.

---

[361] Enterría García Eduardo y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo I, Civitas, p. 452.
[362] Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Resolución de Recurso de Casación, Gaceta Judicial. Año CIII, Serie XVII, No 9, p. 2966
[363] Jaime Pozo Chamorro, *La Discrecionalidad administrativa, disponible en* http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2750:la-discrecionalidad-administrativa&catid=31:derecho-constitucional&Itemid=420, fecha de acceso (19 de julio del 2012)
[364] Corte Constitucional de Colombia, Acción de Tutela T-322043 27 de julio del 2000, en la presente acción de tutela la Corte hace la ponderación de la negación de una visa de amparo, basándose en el poder discrecional de la administración pública y el derecho constitucional a la reunificación familiar, pero argumentativamente los fundamentos de la Corte Constitucional Colombiana se podrían aplicar a la visa de Refugio con mucho mayor énfasis como se ha mencionado por las consecuencias en la negación de una visa de Refugio.
[365] Publicada en el Registro Oficial No 152 del 30 de agosto del 2000.

En su artículo 5 la ley señala las circunstancias en las cuales la extradición no procede: En este artículo se hace el siguiente señalamiento

> *9) "Cuando a la persona reclamada le hubiere sido reconocida la condición de asilado, siempre y cuando no sea perseguida por otro delito que amerite la extradición. El no reconocimiento de la condición de asilado, cualquiera que sea su causa, no impedirá la denegación de la extradición por cualquiera de las causas previstas en esta ley".*

Si bien es positivo que en la presente ley de haga mención a la institución del asilo, considero que el presente artículo lo plantea de manera errónea e incompleta; por una parte se hace mención a la protección de la población que haya sido reconocida su condición de refugiado, lo cual por una parte estaría desconociendo el carácter declarativa del refugio, como anteriormente lo habíamos señalado y por otra parte desconocería que la protección internacional nace desde el momento de la solicitud de refugio y no desde su reconocimiento por parte del Estado, por lo que un Estado no podría extraditar a un solicitante de asilo sin recurrir en violaciones a sus obligaciones internacionales.

Por lo que este artículo debería ser replanteado en esos parámetros y también haciendo la diferenciación del principio de non refuolement con el de extradición, en el sentido en que en el presente artículo no se hace la diferencia entre el país de origen de población refugiada y un tercer país que podría solicitar su extradición y que no violentaría el principio de no devolución, situación que eventualmente podría llegar a darse.

En este punto es necesario hace mención al Decreto 1182[366], de reciente creación que reemplaza al Decreto 3301 de aplicación de la Convención de Ginebra del año 1992, que entre sus artículos tiene aspectos positivos y negativos. Lejos de analizar el contenido completo del documento legal que contiene artículos que llamativamente son restrictivos y regresivos al Derecho Internacional

[366] Decreto Ejecutivo 1182 del 30 de mayo del 2012, publicado en el RO 727 del 29 de Junio del mismo año.

de Refugiados[367], y otros positivos para la población refugiada, nos centraremos a analizar los artículos que fortalecen o entorpecen los procesos de integración local.

Entre los aspectos positivos podemos encontrar: El expreso reconocimiento de igualdad de derechos de la población refugiada a la población ecuatoriana (art. 3); Validez del documento de refugio de dos años (art. 45); Reconocimiento para solicitantes de asilo y refugiados del derecho de acceder a programas sociales del Estado ecuatoriano; Se garantiza el principio de unidad familiar (art. 6); Facilidades para obtención de la residencia indefinida y naturalización (art. 60).

Estos son sin lugar a dudas avances para la protección de la población refugiada, muchos de ellos son derechos ya reconocidos que han sido reiterados en una normativa específica de refugio como la igualdad de derechos y el derecho a acceder a programas sociales, otros como la vigencia de dos años de su visa de refugio que es un beneficio más financiero y administrativo para la población refugiada, el principio de unidad familiar que anteriormente no estaba expresamente reconocido y las facilidades para residencia definitiva y naturalización que son parte de un proceso de integración a largo plazo como lo analizaremos posteriormente.

Dentro de los artículos más preocupantes que afectan a la población refugiada y que de manera directa entorpecen los procesos de integración local, podemos mencionar:

Cesación de la Condición de Refugiado/a (art. 52): Se determina que una de las causales para la cesación de la Condición de refugiado se cumpla si una persona retorna a su país de origen sin el correspondiente permiso de la Dirección de Refugio, considero que dado el contexto de la población refugiada colombiana, se debe analizar con mayor profundidad cada caso individualmente acerca de los motivos de retorno, si fueron voluntarios, si existió una situación apremiante o involuntaria, a que localidad regresó, etc.

[367] Por ejemplo se implementa los procedimientos de admisibilidad con entrevistas sumarias, se elimina la Definición Ampliada de Cartagena (art. 8); plazo de 15 días para solicitar refugio (Art. 27), Plazos de 3 y 5 días para impugnaciones.

Y es necesario que el decreto debería ceñirse a lo establecido en la Convención del 1951 relativo a la revocación ya que una aplicación tan severa como la señalada podría caer en la arbitrariedad.

Procesos de Extinción y Revocación de la Condición de Refugiado (Arts. 54,55 y 56): Estos procesos llaman la atención debido a la falta de claridad sobre los procedimientos y causales para que se lleven a cabo, en muchos casos se han dado sin un debido proceso o un mínimo derecho a la defensa, y dentro de los cuales se ha privilegiado principios de derecho administrativo por sobre principios del derecho internacional de refugiado, así como principios universales como el derecho a la defensa, la no irretroactividad de la ley o principios de legalidad.

También existe una confusión de términos y conceptos entre Derecho Administrativo y Derecho Internacional de Refugiados, así tenemos por ejemplo que el Concepto de Revocación dentro del DIR en el decreto se lo denomina extinción (art. 54); lo referente a la Cancelación de la Condición de Refugiado denominada en el DIR, en el decreto se lo denomina revocatoria (art. 55).

En este punto considero necesario mencionar que el camino idóneo, es la creación de una Ley de Refugio, debido a que es harto cuestionable que actualmente un proceso de tanta importancia como la determinación de la condición de refugiado/a, este consagrado en un instrumento de menor jerarquía como un decreto ejecutivo y toda la amenaza a la seguridad jurídica y violación al principio de reserva legal de derechos consagrado en nuestra Constitución.

En diciembre del 2008, la Coalición por las Migraciones y el Refugio, presentó al gobierno su propuesta de elaboración de una Ley integral de Movilidad Humana, donde se incluía el tema de refugio, lamentablemente este proceso se truncó en junio del 2009, en gran parte por medidas regresivas por parte del gobierno en temas de movilidad y que llevó a que la sociedad civil[368] se separara del proceso[369], actualmente el proceso se encuentra estancado y no existe una institución

[368] Entre las que se encontraban El Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes, Asylum Access Ecuador, Fondo Ecuatoriano Populorum Progresum, AESCO-Ecuador, ARCOE, organismos del estado como SENAMI y Defensoría del Pueblo y académicos de la FLACSO.
[369] Arcentales Javier, op. Cit. p. 334.

del Estado que se apersona de llevar adelante su promulgación, por lo que no existe indicios de una pronta solución en el tema.

Dentro del Proyecto de Ley integral sobre Movilidad Humana se contaba con un capítulo completo sobre Refugio, sobre esta opción, considero que si bien es más provechoso que la actual situación, sin embargo considero que por temas de especificidad, la mejor opción seguiría siendo una ley exclusiva para Refugio.

d) DERECHO A LA FILIACIÓN Y CELEBRACIÓN DE MATRIMONIOS

El acceso al derecho a la filiación civil y celebración de matrimonio son instituciones que tienen muy cercana relación con la población refugiada y que han tenido serias limitaciones en el ejercicio de sus derechos.

Es así como la Dirección Nacional del Registro Civil como respuesta a una serie de irregularidades en la celebración de actos fraudulentos en la institución, promulgó una serie de resoluciones que tienen como fin el evitar anomalías y fraudes en ciertos actos como registro de nacimiento y celebración de matrimonios, y que podrían considerarse inefectivos ya que por una parte no han llegado a solucionar el problema de raíz y han sido desproporcionales afectando a una gran cantidad de población tanto nacional como no nacional que se han visto limitados en acceder a estos servicios, a continuación paso a analizar la que directamente ha afectado a la población refugiada.

Celebración de Matrimonios

Mediante resolución 140 del 24 de diciembre del año 2009, El director de Registro Civil dispuso que la celebración de matrimonios entre ciudadanos extranjeros y ecuatorianos se lo realicen

únicamente en las oficinas de Quito y Guayaquil, con todas las afectaciones económicas y logísticas que ello representa y que afectaría no únicamente a población refugiada que estaría con interés de contraer matrimonio; entre los considerandos se habla de la anomalía en ciertos documentos y de la necesidad de vigilar y revisar la documentación, lo que de por se deja entredicho la proporcionalidad de lo que se busca con la medida y sus efectos.

También es importante señalar que en muchas ocasiones, los requisitos que se exigen para contraer matrimonio son, para muchos refugiados y refugiadas imposibles de obtener por las circunstancias apremiantes en las que vinieron al país y por otro lado que en ciertas ocasiones se requiere de documentación obtenida en el Consulado de su país de Origen, lo que expresamente violaría el principio de Confidencialidad y el de No devolución, que son claves en el Derecho Internacional de Refugiados[370].

Inscripción de Nacimiento

La Dirección General del Registro Civil en fecha 16 de julio del 2010 dicto la resolución No 213, mediante la cual como medida para evitar acciones de inscripciones fraudulentas de niños/as de padres extranjeros, exigía documentación adicional como movimiento migratorio de los padres, a esto se sumó la resolución 0014 del 7 de febrero del 2011, que dispuso que los actos de reconocimientos de niños/as ecuatorianos de padres extranjeros de lleven a cabo únicamente en las oficinas de Quito y Guayaquil; esto en la práctica que muchos de las jefaturas provinciales hayan negado la inscripción de niños ecuatorianos, lo que generó casos de apatrídia de facto en el país, además de contravenir derechos a la identidad, nacionalidad y personalidad jurídica consagrados tanto normas del Código de la Niñez y Adolescencia[371], como de la propia Constitución[372] y la Convención de los Derechos del Niño[373].

En este sentido en la Opinión Consultiva No 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se detalla que *"....[L]a existencia de niños sin nacionalidad hace que estos se*

[370] Cfr. requisitos http://www.registrocivil.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=416:refugiados&catid=80 fecha de acceso (20 de abril del 2012)
[371] Cfr. Arts. 33,35 y 36 del Código de la Niñez y Adolescencia, relativos a los derechos a la identidad y a la identificación de los niños y las niñas
[372] Cfr. Art. 45 inc. 2do de la Constitución.
[373] Cfr. Art. 2, 8, 11 y 25.

encuentren en una situación de desprotección en la esfera internacional, ya que no recién beneficios y derechos que los ciudadanos disfrutan y, además al negarles el Estado sus partidas de nacimiento cuando nacen en el país de refugio, se les coloca en un riesgo permanente de ser expulsados arbitrariamente y en consecuencia de ser separados de sus familia, lo cual muchas veces genera que se le conculca a la infancia a través de un primer derecho muchos otros". [374]

Finalmente después de presión de la sociedad civil, Defensoría del Pueblo y otros actores de que trabajan en la temática de movilidad humana, la Dirección de Registro Civil dejó sin efecto la mencionada resolución y dictó en su lugar la Resolución 372 del 11 de Diciembre del 2011 en donde se elimina la solicitud de movimiento migratorio.

e) NATURALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA

Sobre este punto es necesario aclarar que si bien no existe un derecho a la naturalización expresamente reconocido como tal, este proceso es considerado de manera determinante para la culminación de un proceso de integración de la población refugiada, por lo que considero necesario analizarlo en el presente punto.

Como lo hemos señalado los procesos de integración local, son situaciones de refugio prolongadas, donde la mayoría de la población refugiada, no quiere o no puede regresar a su país de origen, es por esto que permanecer períodos demasiados extendidos en condición de refugiado/a, no es la opción más idónea, una persona no debería ser refugiada toda la vida, lo más óptimo es que se busque una solución duradera a su caso, por lo que en casos de refugiados/as de larga data se recomienda que los países de acogida, establezcan mecanismos de regularización permanente para la población refugiada[375], en este sentido se expresa el artículo 34 de la Convención de 1951[376], al igual que la Agenda para la protección que insta a los Estados a

---

[374] *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.* Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17,

[375] En este sentido Cfr. DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS**;** Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, op. Cit., recomendación 6.

[376] Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites

promover el otorgamiento de un estatuto jurídico y de derechos de residencia[377], que sin lugar a dudas será un mecanismo de integración con efectos inmediatos.

Este tipo de experiencias se han dado en gran parte del mundo, a nivel regional en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, se cambió es estatus de refugio a residente permanente[378], en el caso de Costa Rica, el gobierno dictó una normativa en el año 1992 donde daba la posibilidad a la población refugiada de adquirir la residencia temporal o permanente cumpliendo determinados requisitos y dentro del cual se beneficiaron cerca de 10.164 refugiados centroamericanos[379], el caso mexicano también es representativo, ya que se llevó a cabo un proceso de regularización de cerca de 10000 refugiados guatemaltecos[380], o el caso de Venezuela donde el años 2003, se dictó un decreto que facilitó la regularización de cerca de 250000 colombianos/as en su territorio, dentro de los cuales también existía un gran número de población refugiada[381], a nivel internacional también han existido interesantes ejemplos, como es el caso de la República Unidad de Tanzania que entre los años 2009 y 2010 concedió la ciudadanía a 162000 refugiados burundianos y en menor medida los casos de Bélgica que en año 2010 concedió la ciudadanía a 1700 refugiados, Irlanda 710, Vietnam 430 y 350 en Montenegro[382].

Estos procedimientos en el caso ecuatoriano constan en varios instrumentos jurídicos, mediante la ley de naturalización[383], el Acuerdo para el procedimiento de revocatoria de la condición de refugiado[384], el Decreto 1182[385] y Acuerdo Ministerial 004[386] en todos se manifiesta que posterior a los tres años de permanencia en el país, la población refugiada puede acceder a la naturalización. Lo que estaría dentro de los parámetros de integración local antes señalados.

---

[377] ACNUR, *Agenda para la Protección*, Meta 5, Objetivo 4: La integración local es el lugar que le corresponde como parte de una estrategia amplia de soluciones duraderas, Acción 2.
[378] ACNUR, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados,* Ob. Cit., p. 22.
[379] Evaluación Carezca, Ob. Cit. párr. 64.
[380] Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores, op. Cit., párr. 3
[381] Ibíd.
[382] ACNUR, Tendencias Globales 2010, op. Cit. p. 19.
[383] Decreto Supremo No 276, RO, 66 de 14 de abril de 1976.
[384] Registro Oficial 661, del 11 de abril de 1991.
[385] Art. 61
[386] Acuerdo Ministerial 004, Ministerio de Relaciones Exteriores, RO 382 del 10 de febrero del 2011.

Lamentablemente en la práctica requisitos y costos del procedimiento han limitado el real alcance de este tipo de mecanismos de integración legal y social.

Mediante el acuerdo ministerial 004 se modificaron y adaptaron a las nuevas disposiciones de la Constitución, sin embargo en cuanto a requisitos y costos de los trámites la problemática sigue.

Entre los requisitos que expresa el Acuerdo Ministerial constan: Partidas de Nacimiento Apostilladas, Pasaportes, movimientos migratorios, documentación que en ciertas ocasiones y dada la naturaleza del refugio es imposible obtener para la población refugiada o que su obtención pondrían en riesgo el principio de confidencialidad y de no devolución.

Según el Acuerdo Ministerial el costo de la Carta de Naturalización es de 700 USD[387], por lo que imposibilita que gran parte de la población refugiada pueda acceder a este derecho[388], tomando en cuenta que a nivel nacional el salario básico es de 292 USD, y que no es equiparable con la canasta básica familiar que según datos del INEC es de 581 USD, a esto sumado que gran porcentaje de la población refugiada trabaja en situaciones de explotación laboral o en el subempleo, en este sentido los costos de la naturalización son inaccesibles para la gran mayoría de la población refugiada y se debería reformulados para que sea una posibilidad de integración real y alcanzable.

3.4.3 ACCESO A DERECHOS

Sin el ánimo de contrariar el principio de indivisibilidad y complementariedad de los derechos humanos, a continuación se hará un análisis de carácter ejemplificativo del acceso a tres derechos humanos: Derechos a la Salud, Educación y Trabajo, la selección de estos derechos ha sido dada con el mismo análisis de importancia de estos derechos que tuvo el Comité para la Eliminación

[387] Arancel Consular y Diplomático, RO 224, 14 de diciembre del 2000.
[388] El Ministerio de Relaciones Exteriores no posee en la actualidad cifras sobre personas refugiadas que hayan accedido a la naturalización.

de la Discriminación Racial en sus recomendaciones al Estado Ecuatoriano en el presente año[389], y por ser los derechos que mayor información se tiene en la actualidad.

a) ACCESO AL DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud como un derecho universal está consagrado en varios instrumentos internacionales[390], que actualmente ha generado un desarrollo jurisprudencial muy amplio y que contempla a la salud como un derecho que abarca muchas aristas[391], sin embargo en este punto de la investigación nos limitaremos al derecho a la salud desde la visión del acceso a los servicios de salud.

En la Constitución del 2008 este derecho se encuentra consagrado en el Art. 32 donde se manifiesta que es un derecho que garantiza el Estado y lo vincula al ejercicio de otros derechos como el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. Del mismo modo asegura que la prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Dentro del desarrollo normativo y de políticas públicas de este derecho, el Ecuador ha tenido claros obscuros; Como aspectos positivos tenemos que en el año 2004 se dicto un Acuerdo Ministerial[392] que garantizaba el derecho a la atención en salud a las personas refugiadas[393],

---

[389] "*El Comité El Comité insta al Estado parte a tomar las medidas necesarias y efectivas para promover la integración de la población con necesidad de protección internacional, principalmente a los refugiados de origen colombiano, incluyendo garantías de acceso a la educación, el empleo y servicios de salud sin discriminación*" Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial – Ecuador, 81° período de sesiones Ginebra 31 de agosto del 2012, CERD/C/ECU/CO/20-22, párr.. 14.

[390] Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo 12 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, Artículo 12 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 5 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Artículo 28 de la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Artículo 10 del Protocolo de San Salvador.

[391] Comité para los derechos económicos, sociales y culturales, Observación General No. 14, relativa al derecho al grado más alto posible de salud (artículo 12) y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24 sobre las mujeres y la salud.

[392] Ministerio de Salud, Acuerdo 1187, publicado en el RO 458 de 10 de Noviembre del 2004

[393] Si bien el acuerdo hacía mención a personas "refugiadas", en la práctica no existía distinción con solicitantes de refugio

contrariamente a este reconocimiento, la Ley de Maternidad Gratuita originalmente comprendía atención únicamente a mujeres ecuatorianas, fue en el proceso de reforma a la ley del año 2005 donde se modificó su Art. 1 ampliando el campo de cobertura a las mujeres de otra nacionalidad, sin embargo el veto presidencial[394] a la ley, fue encaminado a la restricción del acceso a maternidad gratuita a las mujeres en condición migratoria irregular afortunadamente el Congreso de ese entonces se allanó a la propuesta inicial y dio cobertura a las mujeres sin distinción de su condición migratoria[395].

El Estudio de FLACSO del año 2010 señala que el derecho al acceso a la salud es considerado más favorable que el de otros derechos[396], sin embargo señala existe porcentajes de la población que continúan teniendo problemas de acceso y el criterio de exclusión es la nacionalidad[397].

b) ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos[398], el derecho a la educación de la población refugiada está consagrado en el Art. 22 de la Convención de 1951, su estándar de protección es el mismo trato por parte de los Estados a los refugiados que a los nacionales en cuanto a la enseñanza elemental y en cuanto al resto de niveles de enseñanza un no menos favorable que a los no nacionales.

Este derecho también está consagrado en otros instrumentos internacionales que complementan e imponen un estándar de cumplimiento y contenido del derecho a la educación más amplio, así podemos mencionar el artículos 13 y 16 del Protocolo de San Salvador; los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño; el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos

---

[394] Presidente Alfredo Palacio que curiosamente tiene como título profesional Doctor en Medicina
[395] Art. 1 Codificación Ley de Maternidad Gratuita, ROS 349del 5 de septiembre del 2006
[396] FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p 110.
[397] 15 % de los encuestados han tenido este tipo de problemas, Ibíd., p. 112
[398] Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, 08 de diciembre de 1999, párr.. 1.

Económicos Sociales y Culturales y también la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A nivel local este derecho está señalado en el Art. 26 de la Constitución, donde señala que es un derecho de todas las personas y un deber ineludible e inexcusable del Estado, que se complementa con el Art. 28, que garantiza el acceso universal y permanencia sin discriminación; del mismo modo la reciente Ley Orgánica de Educación Intercultural recoge los mismos principios de la constitución y los fortalece[399], del mismo modo que el Código de la niñez y la adolescencia[400] también hace mención a este derecho para los niños/as y adolescentes sin discriminación[401] y de una manera más específica el Acuerdo 337 del ministerio de Educación[402], donde se regula y reglamenta el acceso y permanencia a la educación de población en situación de movilidad humana lo que incluye a población refugiada.

También es bueno aclarar que no existe política de inclusión económica y social que se pueda planificar y que no tome en cuenta el real y efectivo goce del derecho a la educación, que por una parte el acceso y permanencia a la educación de los niños, niñas y adolescentes, permite fortaleces sus procesos de integración con la población de acogida, y desde un punto de vista de género la educación permite la emancipación de la mujer, la protección de los niños/as contra la explotación laboral y sexual, la promoción de los derechos humanos.[403]

En contraste al panorama normativo, se encuentra la situación real de la población refugiada, que según nos lo señala el informe de FLACSO del 2010, el 67% de la población que ha intentado acceder a este derecho a tenido inconvenientes para hacerlo, dentro de los cuales se encuentran: Falta de documentación migratoria 31%, falta de documentación escolar 28%, falta de recursos

[399] Cfr. Art. 2 y 11.de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, RO 272 del 4 de enero del 2011.
[400] RO 737 del 3 de enero del 2003.
[401] Código de la niñez y adolescencia Art. 37 y 38.
[402] Ministerio de de Educación, Acuerdo 337, RO 459 del 4 de noviembre del 2008.
[403] Ibíd.

económicos 27% y falta de cupos 12%[404]. El mismo informe señala además que la tercera parte de esta población ha sufrido algún tipo de discriminación en el procedimiento de acceso a este derecho[405].

Dentro de mis actividades profesionales relacionadas al ejercicio del acceso al derecho a la educación de la población refugiada, he podido percatar que en ciertas autoridades del sector público existe un justificativo de falta de capacidad de las instituciones, pero que detrás de este discurso de manera indirecta se esconde una especie de prelación para los cupos escolares, donde en caso de escasez o falta de cupos siempre se preferirá a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad ecuatoriana.

c) ACCESO AL DERECHO AL TRABAJO

El derecho al trabajo está consagrado en el artículo 23 (1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Art. 6 y 7 del Protocolo de San Salvador, en cuanto a la población refugiada El derecho al trabajo es reconocido en el los artículos 17, 18 y 19 de la Convención de Ginebra de 1951.

A nivel interno nuestra constitución, en su Art. 33 señala que garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y redistribuciones justas.

En lo concerniente al acceso al trabajo por parte de población refugiada, el Estudio de FLACSO del 2010, nos da preocupantes cifras, donde la regla general es precariedad laboral, explotación y discriminación[406], también se señala que el 90% son contratados de forma "verbal", situación que se encuentra prevista en nuestro legislación laboral, pero que en un contexto de discriminación y

[404] FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p 117.
[405] Ibíd.
[406] FLACSO, *Refugiados Colombianos en entornos urbanos*, Ob. Cit., p 96.

explotación, sin lugar a dudas se formaría en el caldo de cultivo de afectaciones a derechos laborales, situación que pondría en evidente violación principios laborales de los trabajadores que deben ser reconocidos independientemente de su condición migratoria[407].

La codificación del Código de Trabajo[408] mantiene una serie de disposiciones que restringen el efectivo derecho al trabajo de la población migrante en general, que incluye a los/as refugiados/as y que son expedidas dentro de una política de selectividad de migraciones laborales externas mediante la cual se busca proteger la mano de obra nacional[409].

Como aspecto positivo se debe señalar la reciente eliminación de la obligación de obtener el carné ocupacional[410] regulado mediante acuerdo ministerial 206 del Ministerio de Relaciones Laborales de fecha 21 de octubre del 2010, donde se hacía una diferenciación de trato a la población refugiada que conlleva problemáticas de tipo jurídicas, económicas y administrativas, y desnaturalizaba la visa de refugio y la unifica con el resto de categorías migratorias y la confunde con una tipo de categoría migratoria de perfil económica, lo que desvirtuaría la esencia humanitaria de la visa de refugio.

Cabe destacar como un parcial avance en materia de acceso al derecho al trabajo las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público, que específicamente en su artículo 5 reconoce el derecho de *personas extranjeras* (lo que incluye a refugiados) a formar parte de las instituciones del Estado, y que se encuentra reglamentado en los art. 4 y 5 del Reglamento General de la LOSEP, acuerdo ministerial 003-A del Ministerio de Relaciones Laborales[411] y Acuerdo 174 de la misma entidad[412].

Este reconocimiento sin lugar a dudas es un gran avance en el ejercicio de derechos de la población de diferente nacionalidad en el Ecuador y un importante reconocimiento al principio de

---

[407] Cfr. Corte I.D.H. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03, párr.: 60, 88, 133, 134, 136., 155, 156, 157.
[408] Registro Oficial Suplemento 167, 16/DIC/2005
[409] Coalición Interinstitucional para el seguimiento y difusión de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus Familiares, op. Cit, p. 5.
[410] Art. 560 del Código de Trabajo
[411] Registro Oficial 383 del 11 de febrero del 2011.
[412] Registro Oficial 502 del 29 de Julio del 2011.

igualdad y no discriminación por condición migratoria y es plausible que sea el propio Estado el que reconozca este derecho dentro de sus instituciones, sin embargo en la implementación y regulación de este derecho se generó varias diferenciaciones que afectan directa e injustificadamente a la población refugiada.

Como lo hemos señalado con anterioridad la inclusión de la visa de Refugio dentro de la categoría migratoria de no inmigrantes es un error conceptual que en temas determinados como el presente visualiza su complejidad y problemática.

Tanto el Acuerdo Ministerial 003-A como el 174 hace una diferenciación expresa entre las categorías de migrantes y no inmigrantes en concordancia con los artículo 9 y 12 de la ley de Extranjería, haciendo una diferenciación sustancial entre los puestos aplicables para unos y otros; En el caso de los refugiados el acuerdo 174 manifiesta que únicamente pueden a contratos temporales u ocasionales.

Estas disposiciones contrariarían las disposiciones constitucionales de garantías de estabilidad laboral, no discriminación, principios de regresividad y el principio de trato igualitario entre extranjeros de la Convención del 1951 y por lo tanto deberán ser reformadas.

Por lo que el Estado ecuatoriano en la tarea de adaptar su normativa interna a sus obligaciones internacionales deberá modificar las disposiciones restrictivas de la ley orgánica del servicio público cumpliendo a su el mandato relativo a la creación de condiciones laborales equitativas que señala el Plan Nacional del Buen Vivir[413].

3.4.4 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

De manera complementaria a la construcción de una normativa y el acceso a derechos para la población refugiada, deberá existir una institucionalidad pública que esté en capacidad de

[413] Plan Nacional del Buen Vivir, Objetivo 1, Política 1.7 (h)

responder a la población refugiada y coordinar acciones para dar respuestas a las necesidades de la población.

Se debe trabajar en el fortalecimiento y mejoramiento de un diseño y desarrollo institucional en temas de refugio, mediante la creación de un órgano rector de la política en materia de refugio que actualmente es muy vago e impreciso, del actual diseño. La SENAMI que es la institución rectora en materia de migración ha privilegiado el sector emigrante ante el inmigrante, la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, actualmente enfoca casi todas sus capacidades en el proceso de reconocimiento de la calidad de refugiados y ha sido casi nula su intervención en el proceso de integración local, esta carencia ha provocado que no haya continuidad ni secuencia el manejo de la política en materia de refugio.

La institución que ejerza esta rectoría tendrá entre sus competencias además de la planificación y ejecución de políticas públicas en materia de refugio, la coordinación sobre la materia con los distintos estamentos del Estado, organismos internacionales, sociedad civil, etc.

Entre las instituciones que de manera directa o indirecta tienen relación con población refugiada, y para lo cual es necesario que se trabaje al interior de estas instituciones para que incluyan el tema de refugio entre sus planes de trabajo, se encuentran:

FUNCIÓN EJECUTIVA

Dentro de la Función Ejecutiva, principalmente los Ministerios del Interior[414]; Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración[415]; Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Defensa[416]; las Secretaría Nacionales como SENAMI[417] y SENPLADES[418],

[414] Principalmente Comisarías Policiales, Intendencias, Dirección de Derechos Humanos, Policía de Migración, Ministerio que además posee un representante en la Comisión para determinar el estatuto de refugiados

[415] Principalmente Dirección de Extranjería, Dirección de Migración, Consejo Consultivo de Política Migratoria, Subsecretaría de Asuntos Consulares, Dirección de Documentos de Viajes, Identificación y Registro Civil de Extranjero, Asesoría de Asuntos Migratorios, Extranjería y Consulares.

[416] La capacitación en DDHH a funcionarios del ejército ecuatoriano ha sido una preocupación que ha sido mencionada por varios organismos internacionales entre los que podemos mencionar RELATOR ESPECIAL SOBRE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS: "*A fin de abordar las denuncias de los abusos cometidos por las fuerzas armadas que operan a lo largo de la Frontera Norte del Ecuador, los soldados deberían recibir un adiestramiento más amplio, que incluya: (...) c) El modo de tratar con humanidad a los*

Consejos Nacionales de Igualdad y todas las dependencias del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y Plan Ecuador[419].

FUNCIÓN JUDICIAL

Todas las instancias de la Función Judicial en su sol de administradores de justicia como en la resolución de garantías jurisdiccionales, tendrán en sus manos la posibilidad de dar respuestas a problemáticas de la población refugiada, por lo que deberán tener un conocimiento suficiente sobre la temática de refugio y las principales complejidades por la que atraviesa la población refugiada, donde también se incluiría a la Defensoría Pública para complementar el eficaz ejercicio del derecho al acceso a la justicia.

FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

Dentro de esta función se podría destacar la Corte Constitucional como actor primario en la garantía, promoción y protección de derechos humanos; Defensoría del Pueblo quien ha tenido un rol protagónico en defensa de los derechos de las personas en movilidad humana.[420]

---

desplazados y refugiados", , informe Ecuador año 2011, párr.. 99; COMITÉ CONTRA LA TORTURA "*El Comité recomienda al Estado Parte:(...) Continuar los programas de formación continua obligatoria para miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado en materia de Derechos Humanos, asilo y migración, dando prioridad a aquellos policías y militares que se encuentren cumpliendo servicio o vayan a ser destinados a zonas de frontera".*, informe de su visita al Ecuador en el año 2010, párr.. 14.

[417] Creada mediante Decreto Ejecutivo en el año 2007, institución encargada de definir y ejecutar políticas migratorias con enfoque en derechos humanos, por lo general la SENAMI ha tenido un enfoque de priorización migrantes ecuatorianos en el exterior, pero se podría ampliar su marco de acción en asesoría en temas de refugio y acceso a derechos a la población refugiada y solicitantes de refugio en el Ecuador.

[418] En el nuevo marco institucional que rige con la Constitución del 2008, la SEMPLADES tiene un rol protagónico y su acción trasnverzaliza todo el aparataje estatal, su papel principal es la planificación y elaboración de políticas públicas, donde se incluiría el tema de movilidad y más específicamente el de refugio.

[419] Plan Ecuador se crea en abril del 2007, como mecanismo para afianzar una propuesta de seguridad basada en el desarrollo y en una cultura de paz en frontera norte y que dentro de sus ejes de acción consta el de derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio.
Plan Ecuador consta con su Secretaría Técnica encargada de la Coordinación y ejecución de Plan Ecuador Disponible en www.planecuador.gob.ec (fecha de acceso 21-03-12)

[420] La Defensoría del Pueblo ha realizado pronunciamientos en contra de decisiones estatales restrictivas en temas de movilidad, ha patrocinado acciones de protección en temas de refugio, ha presentados Habeas Corpus a favor de personas en tema de movilidad, ha participado activamente en temas de combate a la lucha antitrata en el Ecuador, es parte de la mesa de movilidad de muchas localidad en el país.

También considero adecuado que el Estado cree otros espacios, donde la población refugiada pueda ser atendida y asesorada de manera gratuita, en temas varios y especialmente en temas de acceso a derechos de la población refugiada.

En este sentido es destacable la creación de la Casa de Movilidad Humana por parte del Municipio Metropolitano de Quito, donde se da atención legal gratuita entre otras a personas en necesidad de protección internacional.

No se puede concluir este trabajo sin el señalamiento expreso del trabajo de distintos organismos Internacionales, Agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales que trabajan en la protección de la población refugiada y cuyas áreas de gestión van en esferas tan distinta como asistencia humanitaria, acceso a derechos, promoción y protección de derechos, asesoría y asistencia legal, prevención y protección a víctimas de trata, lucha contra la discriminación, lucha contra la violencia de género, etc.

Si bien como lo hemos señalado al inicio de este capítulo, es necesario la colaboración y el trabajo en conjunto de todos los sectores de la sociedad, muchos de las áreas de trabajo del denominado tercer sector se ha dado debido a la ineficacia o falencias del estado, por lo que la responsabilidad primaria de mucho de estos servicios y derechos deberán ser retomadas por el estado ecuatoriano de manera progresiva.

CONCLUSIONES

El Estado ecuatoriano ha tenido una histórica solidaridad con población en necesidad de protección internacional, la misma que ha encontrado dentro del territorio ecuatoriano un espacio de integración y acogida.

En su gran mayoría la población refugiada en Ecuador esta conformada por miles de hermanos y hermanas colombianas que han huido del conflicto armado en su país, y que buscan protección dentro del territorio Ecuatoriano, muchos de ellos y ellas han logrado que se reconozca su estatus de refugiado/a, por lo que entran en la dinámica de post reconocimiento de su calidad de refugio.

Dentro del ámbito estatal el principio del *Pacta sunt servanda*, es el eje rector del Derecho Internacional y obliga a los Estados a cumplir sus obligaciones internacionalmente adquiridas y hacerlo de buena fe, el Estado ecuatoriano es suscriptor de los principales instrumentos jurídicos internacionales en materia de protección de derechos humanos y del derecho internacional de refugiados y, en derecho interno la Constitución del Ecuador también tiene importantes avances en materia de derechos humanos.

Estas obligaciones equivalen en materia de Refugio a dar protección a la población refugiada, obligaciones que van desde garantizar el acceso al sistema de asilo, garantizar que los procesos de determinación del estatus de refugiado sean justos y eficientes, etc.; pero en el caso de la población que actualmente ya posee el estatus de refugio, equivale a garantizar una solución duradera, ya que no se puede hablar de una protección efectiva sin la perspectiva de soluciones duraderas.

En la búsqueda de la mejor solución duradera para la realidad de la población refugiada, el Derecho Internacional de Refugiados plantea tres opciones. La repatriación voluntaria en etapas de post conflictos y de restitución de derechos, situación que en el caso Colombiano es una alternativa lejana, principalmente por la persistencia actual de un conflicto armado, además de una variedad de actores que mutan y evolucionan en sus actuaciones hostiles contra la población

civil y por un proceso de paz que se encuentra lejano y del que es parte únicamente uno de los actores del conflicto armado. En segundo lugar, el reasentamiento que por sus particularidades y especificidades, sumado a su limitado número de cupos disponibles, sigue siendo una alternativa muy ínfima y limitada para ser una solución macro a la generalidad de los y las refugiadas en el Ecuador.

La solución duradera por excelencia para la población refugiada colombiana en el Ecuador es la Integración Local, que plantea obligaciones al Estado a favor de la población refugiada que van desde aspectos socio-culturales, económicos y legales, todas ellos deberán ser analizados con la respectiva información y estudios técnicos que respalden las realidades sociales de la población y que del mismo modo sean aplicados el enfoque diferencial de género, edad, diversidad, etc.

Dentro del ámbito socio-cultural la principal problemática es la lucha contra la discriminación y la xenofobia, que en el caso particular es alimentada por ciertos sectores de la sociedad, que van creando un discurso de resistencia o de asociación a la criminalidad de "lo colombiano" o "los refugiados", que imposibilita el proceso de integración. La lucha por la erradicación de la discriminación y la xenofobia es una obligación del Estado ecuatoriano en sus compromisos internacionales.

El proceso de integración económica tiene una importancia significativa, ya que facilita el resto de procesos de integración y el desarrollo del proyecto de vida de la población y que busca que la población refugiada genere su autosuficiencia económica.
Esta situación en la actualidad se encuentra bastante limitados ya sean por estereotipos culturales discriminatorios, como por falta de oportunidades, para lo cual es necesario que se incluyan dentro de las políticas publicas de empleabilidad, acceso a créditos tanto en el sector formal como autónomo y del sistema de economía popular y solidaria a la población refugiada.

Otra de las restricciones que actualmente tiene la población refugiada y que limita sensiblemente sus nivel económico de vida es la restricción arbitraria a servicios financieros por parte de las instituciones financieras del país, aun a pesar de tener pronunciamientos favorables tanto de la

Superintendencia de Bancos, Defensoría del Pueblo y haber ganado acciones de protección constitucionales.

La Integración Legal, se la puede ver dentro de varias aristas, en el presente estudio se lo ha dividido desde tres puntos de vista, el primero que acarrea la obligación de armonización de la normativa interna a los estándares de protección internacionales, obligación que como hemos mencionado no es exclusiva del Derecho Internacional de Refugiados, sino que viene del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el caso ecuatoriano en la normativa relativa a refugio existe una dicotomía entre estándares constitucionales y normativa secundaria, el primero caracterizado con el establecimiento de un campo de protección de avanzada y el segundo que es la de cotidiana aplicación y que se caracteriza por ser restrictiva, inconstitucional y que otorga amplios margen de discrecionalidad a los servidores públicos, de allí la necesidad de adecuar la normativa interna del Estado a los estándares de protección tanto constitucionales como internacionales.

Así tenemos normas infra constitucionales que contrarían además el Plan Nacional del Buen Vivir y su visión de que el enfoque de derechos humanos deberá primar sobre el armamentista y securitista.

Del mismo modo, se ha señalado que las principales normas que regulan actividades de la población refugiada, fueron elaboradas en periodos dictatoriales y que conservan esta visión securitista de Estado y que fueron desarrolladas para otorgar facultades discrecionales muy amplias a los funcionarios y que no se enmarcan en las garantías procesales más mínimas que un Estado de derecho exige.

También se destaca la buena iniciativa que se llevó acabo en el año 2009 de la creación de una Ley o Código Integral sobre Movilidad Humana, donde se compilen y se unifiquen todas las disposiciones normativas que existen en varios cuerpos legales y que generan inseguridad jurídica y afectaciones a los derechos humanos, este proceso que actualmente se encuentra detenido, podría ser retomado y nuevamente puesto en el debate nacional.

En segundo lugar, está lo relativo al acceso a derechos, haciendo especial énfasis al derecho a la salud, donde se reconoce los importantes avances en el sector público, pero donde persisten la negación del acceso a este derecho en cierta medida por estigmatizaciones o por falta de conocimiento del personal médico; en educación existe una situación similar, existiendo avances normativos destinados a garantizar el total acceso a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes sin importar su condición migratoria, pero que en la realidad persisten los problema de acceso en cierta medida con discursos discriminatorios camuflados; en cuanto al derecho al trabajo, han existido importantes avances en la eliminación de requisitos para trabajar en el sector privado, como la eliminación de la autorización laboral, pero persisten problemas de igualdad de oportunidades, ya sea por estereotipos o discriminación, en cuanto al sector público actualmente existe normativa que directamente excluye a la población refugiada a ser contratada de manera indefinida por parte del estado, lo cual es contradictorio y discriminatorio.

En el tema de políticas públicas, el Estado ecuatoriano ha tenido una evolución significativa, desarrollando políticas públicas en distintas áreas, especialmente en los sectores más vulnerables de la sociedad (niños/as y adolescentes, adultos mayores, mujeres, discapacitados, etc.), lamentablemente en dichas políticas públicas no está incluida la población refugiada a pesar de encontrarse en situación de igual o mayor vulnerabilidad que la población ecuatoriana.

Sobre la institucionalidad, es necesario establecer que actualmente no existe una institución determinada que esté encargada de la protección de la población refugiada, ya que la Dirección de Refugio dedica la totalidad de su capacidad al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que se visualiza la necesidad de determinar competencias claras y definidas en materia de políticas migratorias y de refugio, y de modo simultáneo trabajar transversalmente con todas las instituciones del Estado que manejen directa o indirectamente la temática de refugio, para que puedan articular a la población refugiada entre sus planes de trabajo.

RECOMENDACIONES FINALES

Reunificación Familiar

- Con el objeto de hacer efectivo el derecho a la Unidad Familiar, el Estado ecuatoriano a través de la Comisión para la Determinación de la Condición de Refugiados, elabore un instructivo donde se detallen los requisitos para la aplicación del Art. 6 del decreto 1182, este instructivo deberá tener un enfoque diferencial de sectores poblacionales y de flexibilización de sus criterios y requisitos para que sean adaptados a las circunstancias particulares de la población refugiada, posteriormente se deberán realizar la respectiva difusión del instructivo con la finalidad que la población refugiada conozca en detalle este derecho y pueda ejercerlo.

Discriminación y Xenofobia

Que con el objeto de luchar contra la discriminación y la xenofobia y cumplir con las obligaciones internacionales e internas del Estado ecuatoriano, se deberán realizar las siguientes medidas:

- Que el Estado ecuatoriano incluya dentro de sus políticas públicas de lucha contra la discriminación y la xenofobia la problemática particulares de la población refugiada y que en su plan de acción también incluyan a la población refugiada tanto desde el enfoque de la sensibilización, tanto como atacando las bases estructurales del problema de la discriminación, en este sentido será de primordial importancia el trabajo que desde el Ministerio de Educación haga dentro de las aulas con los/as estudiantes.

  Estas políticas de discriminación podrían darse tanto desde un enfoque diferencial de la población refugiada como un segmento poblacional discriminado, como también desde la

inclusión de población refugiada desde otros segmentos poblacionales discriminados ex. Población Negra refugiada, mujeres refugiadas, población afro refugiada, etc.

- Que los Consejos Nacionales de Igualdad, dentro de sus competencias[421] especialmente en la formulación de políticas públicas hacia al ejecutivo donde se incluya la problemática de la población refugiada y del mismo modo ejerzan sus competencias de observación, seguimiento y evaluación de dichas políticas.
- Que en sintonía con el Plan de Acción de Durban[422] el Estado dentro de sus ámbitos de competencia ya sea administrativo o judicial dictamine políticas claras y definidas donde se promueva medidas de investigación y sanción a las manifestaciones de discriminación y xenofobia tanto de funcionarios públicos como de particulares.
- Que el Estado ecuatoriano planifique y ejecute programas de capacitación sobre Derecho Internacional de Refugiados, derechos y obligaciones de la población refugiada cuyos destinatarios serán por una parte los y las servidoras públicos que tengan más cercanía con la temática del refugio, dando prioridad a miembros de las fuerzas armadas y policía nacional, por otra parte a la población refugiada principalmente de lugares más apartados como son la frontera norte y de manera complementaria a la sociedad ecuatoriana en general.
- Para todas estas acciones el Ministerio de Economía y Finanzas deberá presupuestar un rubro adecuado que conste en el presupuesto anual del Estado.
- Del mismo modo estas políticas deberán ser diseñadas de manera que se establezcan indicadores claros de impacto y resultados, que permitan la medición de su eficacia y efectividad.

Integración Económica

[421] Cfr. Constitución del Ecuador, Art. 156.
[422] Cfr. Párr.. 144 y 86.

Que el Estado ecuatoriano con el objetivo de crear mecanismos de igualdad económicas y la generación de oportunidades y condiciones económicas equitativas realice las siguientes medidas:

- Que dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y particularmente sus programas de desarrollo económico y social como la Agenda Sectorial de Desarrollo Social, Agenda de Igualdad y su Estrategia Nacional por la Igualdad, tenga dentro de su enfoque a la población refugiada, con miras a que sus planes, políticas y programas beneficien también a la población refugiada.
- Que dentro del Sistema de Economía Popular y Solidaria, especialmente los aspectos de empleabildiad, acceso a microcréditos, contratación de bienes y servicios, se incluyan a la población refugiada y cuyo seguimiento y cumplimiento estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Que el Estado ecuatoriano dentro de sus programas de empleabilidad adopte una política de acciones afirmativas a favor de la sectores históricamente excluidos como la población refugiada
- En la actualidad y a pesar de que mucha de la población refugiada se encuentra en igual o en mayor situación de vulnerabilidad que la población ecuatoriana, los programas de generan un piso de protección social como son El Bono de Desarrollo Humano, Joaquín Gallegos Lara, etc., no han sido accesibles para los/as refugiadas, esto en gran medida a concepciones restrictivas y nacionalistas de algunos funcionarios, pero también en medida de ciertas restricciones administrativas y reglamentarias, por lo que en este sentido se deberán tomar los correspondientes correctivos para enmendar esta situación de inequidad.
- Que el Estado ecuatoriano a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros, tome una postura más firme en el tema y obligue a las instituciones financieras a eliminar medidas restrictivas en la oferta y contratación de sus servicios que se creen mecanismos para que la población refugiada puedan acceder a créditos formales

- Estas políticas en materia de integración económica deberán tener el enfoque diferencial entre contextos de frontera y contextos urbanos y que su implementación posea enfoques territoriales y no poblacionales en equidad de beneficio para población de acogida y población refugiada.

Integración Legal

Que dentro del cumplimiento de sus obligaciones internacionales y constitucionales de adecuación de su normativa interna a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos:

- Realice una reforma integral de la legislación secundaria que directa o indirectamente tiene relación con la población refugiada, esta deberá incluir los estándares internacionales de protección de la población refugiada, del mismo modo se considera necesario la elaboración de una normativa con rango de ley que regule la temática del refugio, la primera opción será una norma específica sobre el tema, pero de no darse esta posibilidad que sea dentro de la temática de movilidad humana y que sea lo suficientemente socializado con todos los actores relevantes en la temática y que se enmarque dentro de los parámetros internacionales de protección a refugiados/as.
- Que el Ministerios de Relaciones Exteriores, modifique la tabla de costos administrativos para acceder a la regulación, para que sean accesibles económicamente a la población refugiada.
- Que el gobierno ecuatoriano dentro de sus políticas a acceso y permanencia al derecho a la educación, tome en cuenta las problemáticas particulares de la población refugiada para que sean incluidas en ellas y que estos cumplan los estándares internacionales de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y disponibilidad [423] y que complementariamente se acompañen estos procesos con programas de de sensibilización, capacitación e integración con profesores y alumnos para erradicar xenofobia y

[423] Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, párr.. 6.

discriminación en las aulas, aportando así a la inclusión social, promoviendo la integración económica de la población refugiada a largo plazo y ensanchar las posibilidades de acceder a un mejor nivel de vida.

- Que los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados[424], dentro de sus Planes de Desarrollo, Políticas, Planes de Acciones, promocionen el debate, la creación y ejecución de políticas públicas que incluyan a la población refugiada, dentro de sus ámbitos de competencias[425].
- Que la Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos, dentro de sus competencias de seguimiento de Informes Nacionales de cumplimiento de Convenciones de Naciones Unidas, elabore un documento de lo pertinente a cumplimientos de obligaciones relacionadas con población refugiada, que sirvan como insumos para la elaboración de planes, políticas y acciones en beneficio de población refugiada
- Que dentro de la estructura orgánica del Estado, se determine claramente el órgano competente para ejercer la rectoría en materia de política migratoria y refugio, esta institución tendrá entre sus obligaciones la planificación de políticas en beneficio de la población refugiada y el trabajo articulado con otras dependencias del Estado para el trabajo en conjunto en beneficio de una política de inclusión de la población refugiada.

[424] El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 28 señala 5 tipos de GAD: Regional, Municipal, Provincial, Distritos Metropolitanos y de Parroquias Rurales.
[425] Cfr. COOTAD, Art. 41, 54 y 295.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía Doctrinaria

1. Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia año 2006*.
2. _____, Informe s*obre la situación de los Derechos Humanos en Colombia 2009.*
3. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *ACNUR y la Protección Internacional: Programa de Iniciación a la Protección.*
4. _____, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004-abril 2007*, Bogotá-Colombia, Agosto del 2007.
5. _____y Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a Derechos Humanos, Refugio y temas conexos*, Segunda Edición, México diciembre del 2002.
6. _____, Consultas Globales sobre la protección internacional, Unidad de la Familia, Resumen de Conclusiones-Unidad de la Familia, mesa redonda de Expertos en Ginebra, realizada el 8 y 9 de Noviembre del 2001
7. _____, *Desafíos para las personas de interés del ACNUR en los entornos urbanos,* Ginebra 9 y 10 de diciembre del 2009
8. _____, *Directrices sobre Protección Internacional, Directrices sobre la aplicación de las Cláusulas de Exclusión: El Artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados*, 4 de Septiembre del 2003
9. _____, *El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexa hacia los refugiados*, 20 de febrero del 2009.
10. _____, Global Trend 2011, *a year of crisis.*

11. _____ y Unión Interparlamentaria, *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados,* 2001.
12. _____, *La situación de los refugiados en el mundo, desplazamientos humanos en el nuevo milenio (2006)*, Editorial Icaria, diciembre del 2006.
13. _____ y Conferencia Episcopal Ecuatoriana, *La protección internacional de Refugiados, El caso Ecuador perspectiva histórica 1976-2004,* Caracas, 2005.
14. _____, *Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados*, Volumen I, Agosto del 2008.
15. _____, *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los Refugiados*, 1992.
16. _____, *Manual de Reasentamiento*, Ginebra, noviembre del 2004.
17. _____, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 1ª Ed., San José, EDITORAMA, 2005.
18. _____, *Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas,* Septiembre del 2009
19. _____, *Programa de Aprendizaje de Reasentamiento,* octubre del 2009.
20. _____, *Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales,* 19 de noviembre del 2007.
21. _____, Tendencias Globales 2010.
22. Amnistía Internacional, *¡Déjennos en Paz! La población civil, víctima del conflicto armado interno en Colombia,* octubre del 2008.
23. _____, *Informe de Colombia del 2010,*
24. _____, *La lucha por la supervivencia y la dignidad, abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*.
25. _____, *La Situación de los Derechos Humanos en Colombia: Declaración escrita de Amnistía Internacional al 13° Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo del 2010.*

26. Ana, Guglielmelli White, *In the shoes of refugees: providing protection and solutions for displaced Colombians in Ecuador,* Research Paper No. 217, agosto del 2011
27. Cançado, Antonio y Ruiz, Jaime, *La nueva Dimensión de las necesidades de protección den ser humano en el inicio del Siglo XXI,* 2da edición, San José, 2003.
28. CICR, *How is the term "Armed Conflict" defined in the International Humanitarian Law*, Opinion Paper, Marzo del 2008.
29. CICR, *Informe 2009 sobre Colombia*.
30. CODHES, *Consolidación de Que? Informe sobre desplazamiento,, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010*, Bogotá, Marzo del 2010.
31. _____, *Informe de la Misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los Departamentos de Nariño y Putumayo*, Noviembre del 2004.
32. _____, *Las cifras no cuadran Personas muertas, capturadas, heridas, secuestradas y desplazadas en el marco de la política de seguridad democrática en Colombia período 2002-septiembre de 2008.*
33. Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y Agencia Española para el Desarrollo, *Manual de Comunicación inclusiva, buscando la equidad,* Diciembre del 2007, Quito-Ecuador.

34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *informe sobre terrorismo y Derechos Humanos*, 22 de Octubre del 2002.
35. Crisis Group, *Poner fin al Conflicto con las FARC en Colombia: Jugar la carta Correcta,* Informe sobre América Latina No 30 del 26 de mayo del 2009.
36. Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Acceso al Sistema Financiero de las Personas Refugiadas en el Ecuador*, Susy Garbay Mancheno (consultora), Quito, diciembre 2010.
37. Enterría García Eduardo y Ramón Fernández Tomás, *Curso de Derecho Administrativo,* Tomo I, Civitas, p. 452.
38. FLACSO-ACNUR, E*studios sobre refugiados colombianos en entornos urbanos, el caso de Quito y Guayaquil,* FLACSO Ecuador, septiembre del 2010.

39. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), *El Refugio en el Ecuador*, Quito-Ecuador, Diciembre del 2004.
40. _____, Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Comparado, Serie de Investigación No 14, Quito-Ecuador, Julio del 2009.
41. Human Right Watch, *Mutilando al Pueblo El uso de minas antipersonales y otro tipo de armas indiscriminadas por parte de la guerrilla en Colombia.*
42. _____, *world report 2011,* enero 2011.
43. Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement Global overview of trends and developments in 2009*.
44. Lucas de, Javier, "Fundamentos filosóficos del derecho de Asilo", en *Derechos y Libertades*, revista del Instituto Bartolomé de las Casas No. 4, año 2004.
45. Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, *Igualdad y No discriminación: El reto de la Diversidad,* Quito Ecuador, Diciembre del 2010.
46. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Ramiro Ávila Santamaría (editor), Quito, Ecuador, Noviembre del 2008.
47. Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador, *Planex 2020 Plan nacional de política exterior 2006-2020 Relaciones del ecuador con sus países vecinos*.
48. _____, Plan Ecuador, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Población Colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador Encuesta 2007- informe nacional,* diciembre del 2009, Quito Ecuador.
49. Mondelli, Jorge Luis, *El asilo como derecho humano en el derecho Argentino*, ACNUR, Buenos Aires, 2008.
50. Namihas, Sandra(coordinadora), *Derecho Internacional de los Refugiados,* Fondo Editorial, Lima-Perú, 2001.

51. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos,* Bogotá Colombia, Agosto del 2008.
52. Programa Andino de Derechos Humanos, ¿Estado Constitucional de Derechos? Informe sobre Derechos Humanos Ecuador 2009, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2010.
53. REDIF, *El desplazamiento en Colombia, Regiones, Ciudades y Políticas Públicas,* mayo 2005.
54. Santos, Boaventura de Sousa, *El milenio Huérfano,* Trota, 2005.
55. Universidad Autónoma del México, *Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina*, UNAM, 1984.

Bibliografía Normativa y Jurisprudencial

Normativa Internacional

1. Carta de las Naciones Unidas
2. Carta de la Organización de Estados Americanos
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos
4. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
5. La Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
6. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
7. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
8. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
9. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

10. Convención sobre los Derechos del Niño
11. La Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (Convención de Ottawa),
12. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (convenio I)
13. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (convenio II)
14. Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisiones de guerra (Convenio III)
15. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra (convenio IV)
16. Convenio de Londres
17. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
18. Declaración de los Derechos del Niño
19. Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones
20. DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS
21. DECLARACIÓN DE TLATELOLCO SOBRE ACCIONES PRÁCTICAS EN EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
22. Declaración Universal de Derechos Humanos
23. Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
24. Estatuto de la Corte Penal Internacional
25. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
26. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
27. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
28. Plan de Acción de México.
29. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
30. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)

31. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional (Protocolo II)
32. Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
33. Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados.
34. Resolución A/RES/54/166 ONU sobre "Protección de los migrantes" de 24 de febrero de 2000.
35. Resolución No 1325 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas "Mujer, Paz y Seguridad".
36. Resolución 3314 de la Asamblea General de Naciones Unidas
37. Resolución 1503 XLVIII Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

NORMATIVA NACIONAL

1. Acuerdo 337, Ministerio de de Educación.
2. Acuerdo 1187, Ministerio de Salud Pública
3. Codificación Ley de Maternidad Gratuita
4. Código de la niñez y adolescencia
5. Código de Trabajo
6. Constitución
7. Decreto 1182, Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio.
8. Decreto 3301, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de Refugiado y en su protocolo de 1967.
9. Ley de Economía Popular y Solidaria
10. Ley de extranjería

11. Ley de migración
12. Ley de seguridad pública y del Estado
13. Ley de extradición
14. Ley de naturalización
15. Ley Orgánica de Educación Intercultural
16. Plan Nacional del Buen Vivir
17. Plan Nacional para la prevención y Sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, enero del 2011.
18. Reglamento a la ley de economía Popular y Solidaria
19. Reglamentos a la Ley de Extranjería
20. Reglamento a la Ley de Migración
21. Reglamento a la Ley orgánica de Educación Intercultural

Jurisprudencia y Opiniones de Organismos Nacionales e Internaciones

1. Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13.
2. _____, Observación General No. 14, relativa al derecho al grado más alto posible de salud.
3. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su observación General No 18
4. _____, Caso Hahlik c. Austria (1996).
5. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24 sobre las mujeres y la salud.
6. Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación No XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos.
7. Corte Constitucional Colombiana, Acción de Tutela T-025-04 de fecha 22 de enero del 2004.

8. Corte IDH, Caso 19 Comerciantes Vs Colombia, Sentencia de 5 de julio de 2004 (fondo, reparaciones y costas)
9. _____, Caso la Masacre de Ituango Vs Colombia, sentencia de 1 de Julio del 2006 (sentencia preliminar, fondo, reparaciones y costas).
10. _____, Caso Masacre de Mapiripan Vs Colombia, sentencia de 15 de septiembre del 2005 (fondo, reparaciones y costas).
11. _____, Caso La Masacre de Rochela Vs Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007 (fondo, reparaciones y Costas).
12. , *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de Septiembre de 2003. Serie A No. 18.
13. _____, *Caso Gangaram Panday.* Serie C, Nº 16. Sentencia de 21 de Enero de 1994.
14. Corte Suprema de Justicia del Ecuador, Resolución de Recurso de Casación, Gaceta Judicial. Año CIII, Serie XVII, No 9.
15. Comité Ejecutivo del ACNUR, Conclusión Nº 85(g) (1998).
16. _____, Conclusión No 18 1980
17. _____, Conclusión Nº 77 (1995).
18. _____, Conclusión Nº 85 (1998).
19. _____, Conclusión Nº 87 (1999)
20. _____, Conclusión No 74
21. _____, *La Búsqueda y aplicación de soluciones duraderas*, 1996.
22. _____, *Agenda para la Protección,* 2004.
23. Tribunal Internacional Penal para la Ex Yuguslavia, Fiscal Vs Dusco Tadic, Sala de Apelaciones, 2 de Octubre de 1995.