

ACNUR COMO ORGANISMO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE MOVILIDAD HUMANA

UNHCR as an international organization for the protection of the rights of people in conditions of human mobility

Pascual Alberto Moreno Flórez^{1*}
Universidad de los Andes
Orcid: 0000-0002-5906-0134

Pablo Ricardo Mendoza Escalante^{2**}
Universidad de Otavalo Ecuador
Orcid: 0000-0001-7014-7786

Rubén Darío Camargo Moreno^{3***}
Universidad Católica del Táchira
Orcid: 0000-0001-9934-5057

DOI: 10.47463/clder.2024.01.03

Resumen

Esta investigación abordó el tema de la protección de los derechos de las personas en condición de movilidad humana con base en el estudio conjunto de investigadores del Instituto de Estudios Superiores de Investigación y Posgrado (IESIP), así como docentes investigadores del Observatorio jurídico de la carrera de Derecho de la Universidad de Otavalo, y tomando como base el ACNUR como organismo internacional. En este contexto, asumiendo el pensamiento crítico de las nuevas tendencias y los principios del derecho internacional público, se consideró pertinente analizar el rol del ACNUR como organismo internacional en el Ecuador, específicamente en el año 2021. En este sentido, se utilizó una investigación del tipo documental descriptiva y con enfoque cualitativo, ya que se revisaron normativas internacionales, nacionales y locales que se contrastaron con diferentes posiciones

1 ^{*}Abogado por la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora. Doctorado en Calidad y Reforma Educativa por la Universitat Rovira i Virgili (URV), España; Docente investigador del Instituto de Estudios Superiores Investigación y Postgrado (IESIP), Venezuela. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5906-0134> pascualmoreno@ula.ve

2 ^{**}Abogado por la Universidad Católica del Táchira Venezuela. Magíster en Desarrollo Agrario por la Universidad de Los Andes (ULA), Venezuela; Docente investigador de la Universidad de Otavalo Ecuador. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7014-7786> pmendoza@uotavalo.edu.ec.

3 ^{***}Abogado Egresado de la Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (UNELLEZ), octubre 2021. Magister Scientiarum en Administración Mención Gerencia General en la Universidad de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (UNELLEZ), febrero 2020. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9934-5057> rdcm0323@gmail.com

doctrinarias. Se concluyó que el ACNUR en su trabajo articulado con otros organismos internacionales valora la diversidad como enfoque de protección a las personas; todo ello para encontrar soluciones innovadoras a pesar del racismo estructural observado como consecuencia de factores étnicos, culturales, de sexo, género, nacionalidad y edad. Asimismo, se requiere la implementación de servicios consulares eficaces, eficientes y de calidad en cuanto a la restitución de derechos de las víctimas. Asimismo deben agotarse procedimientos de acuerdo con la edad, género y cultura de las personas. Finalmente, el Consejo de Protección de Derechos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el apoyo de la Unión Europea han generado una ruta de protección de derechos de personas en situación de movilidad humana.

Palabras clave: Movilidad humana; organismos internacionales; protección de derechos; ACNUR.

Abstract

This research approached from the joint study of researchers from the Institute of Higher Research and Postgraduate Studies (IESIP) and research professors from the Legal Observatory of the Law career of the University of Otavalo; the theme of the protection of the rights of people in conditions of human mobility from the UNHCR as an international organization. In this context, assuming critical thinking about the new trends and principles of Public International Law, it was considered pertinent to analyze the role of UNHCR as an international organization in Ecuador, specifically in the year 2021. In this sense, an research of the type of descriptive documentary, with a qualitative approach since international, national, and local regulations were reviewed and contrasted with different doctrinal positions. It was concluded that the UNHCR in its articulated work with other international organizations values diversity as an approach to protect people; all this to find innovative solutions despite the structural racism observed, as a consequence of ethnic, cultural, sex, gender, nationality, age factors; Likewise, the implementation of effective, efficient and quality consular services is required; Regarding the restitution of the rights of the victims, procedures must be exhausted according to the age, gender and culture of the people; Finally, the Council for the Protection of Rights and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, with the support of the European Union, have generated a Route for the Protection of the rights of people in situations of human mobility.

Keywords: Human mobility, international organizations, protection of rights, UNHCR.

Sumario

Introducción; 1.-Los Organismos Internacionales; 2.-ACNUR como organización internacional; 3.-La migración y la movilidad humana forzada como factores que inciden en la explotación y vulneración de los derechos humanos; 4.-Mecanismos de protección de las personas en condición de movilidad humana; 5.-La restitución de derechos de las víctimas de delitos relacionados con la movilidad humana; Conclusiones; Referencias.

Summary

Introduction; 1. International Organizations. 2. UNHCR. As an international organization. 3. Forced migration as a factor that affects the exploitation and violation of human rights in human mobility. 4. Protection mechanisms for people in human mobility. 5. The restitution of the rights of victims of crimes related to human mobility. Conclusions. References.

1.-Los organismos internacionales

La sociedad posee una estructura dinámica y estática a la vez, con elementos que fortalecen el intercambio en diversas áreas; el ser humano necesita de la relación con los otros, ya que es un ser vivo que debe interactuar para mantener una interacción con la naturaleza, consigo mismo y con los demás. Por ello las personas tienen la tendencia de agruparse y convivir, al tiempo que reconocen, dan y reciben de los otros; interactúan, se congregan para conformar una sociedad, y cada vez más buscan establecer nuevos retos que contribuyan a enaltecer su gestión con vínculos externos. Tal como expresa Edgar Rodríguez, se deben “coordinar acciones colectivas entre Estado, empresas transnacionales, sociedad civil y actores que mejoren las condiciones socioeconómicas, políticas y ambientales, entre y al interior de los países, especialmente de los más pobres a través de la cooperación multilateral al desarrollo”⁴.

Bajo este enfoque hay que resaltar que las organizaciones internacionales se encuentran en constante evolución, y, sobre todo, luchan por intereses comunes, por lo que resulta oportuno mencionar a Wilson Fernández y Hernán Olmedo, quienes discuten sobre “los acuerdos multilaterales surgidos de la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945”⁵. Siendo una de la más significativas el Congreso de Viena, que se conoce como la primera raíz de las organizaciones internacionales. Tras la derrota de Napoleón, las potencias vencedoras (Austria, Prusia, Reino Unido y Rusia) se reúnen con la finalidad de establecer un orden político que evite la guerra manteniendo el Absolutismo mediante la Santa Alianza.

Igualmente, a finales del siglo XIX, los Estados-Nación se reunieron con el objetivo de estandarizar el sistema de pesas y medidas, pues advirtieron que compartían un interés común. Posteriormente, en las relaciones internacionales que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, uno de los objetivos fue el de fomentar la amistad, la paz, la seguridad, el progreso social, los derechos humanos y la mejora del nivel de vida, basándose en un enfoque de derechos humanos. A partir de este acuerdo mundial, queda clara la importancia que tienen las organizaciones internacionales en el desarrollo de las sociedades, especialmente en el desarrollo y evolución de los objetivos que se han establecido en diversas regiones, así como en los actos que llevan a cabo tanto de forma individual como en agrupaciones que conforman una red de organismos en América Latina y el mundo.

Debe hacerse referencia igualmente a otras importantes iniciativas que involucran organismos internacionales, todos ellos piezas fundamentales en el desarrollo mundial. Estas organizaciones han promovido dicho desarrollo a través de las actividades que han venido realizando y difundiendo, entre las que destacan el establecer una estructura bien focalizada para trabajar en función de las herramientas con que se cuentan. Además, es importante mencionar que estos organismos están conformados por países que desean trabajar por varios fines en común: el progreso económico, la paz, el conceder fondos a países que tengan dificultades financieras y, sobre todo, el proteger los derechos de los

4 Edgar Ricardo Rodríguez Hernández, “El papel de los organismos internacionales en el diseño de políticas públicas de desarrollo”, *Cooperativismo & Desarrollo* 27, n.º 115 (14 de noviembre del 2019): 22, <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.02.05>

5 Wilson Fernández Luzuriaga, Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica”, *OASIS*, n.º 29 (28 de febrero de 2019): 238, <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.12>

seres humanos.

A la par, estas organizaciones han ido fomentando progresivamente su personalidad jurídica, mecanismo que, de acuerdo con Elena Díaz, mejor delimita “en la actualidad y desde la óptica jurídica, a las organizaciones internacionales y que supone, además, el componente más importante del concepto de organización internacional al reconocer derechos y obligaciones a este actor del orden internacional”⁶. Desde esta perceptiva, se indica la relevancia de este tipo de asociaciones entre los países para establecer lazos de acción que permitan garantizar los derechos humanos.

De esta manera, estas organizaciones surgen de un pacto entre los miembros que comparten la idea de generar instituciones que velen por el bien común en determinados temas, pero, sobre todo, que trasciendan los límites de los derechos y obligaciones por ellos reconocidos como mutuamente vinculantes. Por ello, cuando se generan estos organismos se debe precisar la eficacia jurídica que tienen frente a terceros, de acuerdo con un determinado ordenamiento legal específico al permitir, interna y externamente, acciones que estimulan y resguardan la misión y visión con que fueron diseñados. De igual forma, Leopoldo Godio menciona que:

(...) los organismos internacionales pueden ser Organismos Internacionales Gubernamentales (OIG), los cuales son integrados por distintos gobiernos, cuyos compromisos y líneas de acción se llevan en una agenda internacional con un portavoz general, cuya intervención es imparcial, bajo esta estructura se pueden nombrar Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial del Trabajo (OIT), Banco Mundial (BM), Organización de la Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.⁷

Del mismo modo, podemos nombrar a los Organismos no Gubernamentales (ONG), los cuales están integrados por la sociedad civil y son asociaciones que no persiguen fines de lucro. Uno de estos es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cual es una organización que ha fomentado la paz desde finales de la Segunda Guerra Mundial, ya que ayudó a refugiados de Europa durante ese período y que actualmente se ocupa de salvaguardar el bienestar y los derechos de quienes han huido de su país de origen a causa de algún problema grave.

Posteriormente, una muestra clara y representativa de esta temática corresponde a la creación de la Sociedad de Naciones, la cual poseía competencias para impulsar la cooperación en temas relacionados con aspectos culturales, sociales, económicos, entre otros, donde el consejo estaba compuesto por dos tipos de miembros: permanentes y no permanentes, elegidos por la Asamblea General, pero en cuanto al derecho al sufragio, tanto unos como otros gozaban de igualdad de voto y en la medida en que las decisiones eran adoptadas por unanimidad, cualquier miembro del Consejo podía bloquear una decisión.

Tiempo después surge la Organización de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de dicha organización presenta una doble composición entre sus miembros, atendiendo a la duración de su participación y al derecho de voto. En relación con la primera cuestión, los miembros se dividen en miembros permanentes (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China) y miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General por un período de 2 años en número de 10, tras la

6 Elena Díaz Galán, “Las organizaciones internacionales como sujetos del derecho internacional. Algunas reflexiones sobre los orígenes”, *Revista de estudios políticos y estratégicos* 6, n.º1, s.f., 111, <https://bit.ly/3JpEsZ4>

7 Leopoldo Mario Adolfo Godio, “Las entidades organizativas internacionales. Los organismos internacionales y su diferencia con los actores globales”, *Revista del notariado*, n.º 937, (2019): 187, <https://bit.ly/3Q3zMuw>

reforma del artículo 23 introducida por la Resolución 1991/XVIII (1963) que amplió el período a 6 años, establecido inicialmente en la Carta.

Además, esta organización posee una Secretaría General, la cual se convierte en el órgano encargado de la dirección y coordinación de las funciones administrativas internas y del personal al servicio de las OIG. Con independencia del mayor o menor grado de complejidad de su configuración, así como del número de funcionarios internacionales de que dispone, está dirigida por un secretario general designado por la Asamblea, el Consejo o por ambos conjuntamente. Varias personalidades de los Estados miembros se han destacado por su actividad al servicio de los objetivos para los que se constituyó esta OIG.

El calificativo de internacionalidad, propio de todas las OIG, encierra una doble realidad que debe considerarse. Por una parte, supone la participación de una pluralidad de Estados (por lo que sería más correcto hablar de interestatalidad en la génesis y en el desarrollo de las OIG). Claro está que esta participación de los Estados miembros implica un cierto grado de condicionamiento o mediatización de las decisiones y actividades de las distintas OIG, por algunas o la totalidad de estas. No obstante, adviértase que esta influencia, condicionamiento o mediatización no debe confundirse con suplantación o anulación de la realidad de las OIG ni de sus capacidades decisoriales y funcionales en el plano internacional.

Por otra parte, dichas organizaciones internacionales generan diverso tipo de información y de conocimiento, por ello José Izaguirre menciona que se “debe realizar un esfuerzo por optimizar las instituciones existentes para que las reglas y normas por las que se rigen estén encaminadas a unas dinámicas más cooperativas y pacíficas”⁸. Estas OIG pueden aunar esfuerzos sobre temas en común, los cuales pueden analizarse desde el comportamiento de los países ante determinadas variables.

2.-ACNUR como organización internacional

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó en 1950, al término de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de ayudar a millones de personas que escaparon de Europa o que perdieron su hogar. Nebot sostiene que “la organización debía concluir su trabajo en un periodo de tres años; transcurrido este, dejaría de operar. Sin embargo, en la actualidad está activa y tiene la ardua labor de proteger y asistir a las personas refugiadas alrededor del mundo que han tenido que abandonar sus hogares a causa de los conflictos que han sucedido alrededor de la humanidad”⁹; es así que trabaja para proteger y asistir a los refugiados que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecuciones, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieran protección internacional. Esta organización también garantiza el derecho que tienen las personas a buscar asilo y encontrar un refugio seguro en otro Estado, con la opción de regresar eventualmente a su hogar para integrarse o reasentarse.

De esta manera, en 1954 ACNUR por la labor desinteresada que desarrolla en beneficio de la humanidad recibió el premio Nobel de la Paz por su revolucionario trabajo en Europa. No solo eso, sino que en 1981 recibió nuevamente el Premio Nobel de la Paz por brindar

8 José Luis Izaguirre, “Organizaciones internacionales: comunicar la utilidad”, *Comillas Journal of International Relations*, n.º 12 (17 de julio de 2018): 35, <https://doi.org/10.14422/cir.12.y2018.003>

9 Jaime Nebot Colom, “Plan de comunicación: 70 Aniversario de ACNUR” (Tesis, Universitat Jaume I, 2020), 34, <https://bit.ly/3OXzOCL>

asistencia a las personas refugiadas en el mundo. Bajo este enfoque se puede mencionar que hay más de 18 015 personas trabajando en 135 países para esta organización, la cual tenía un presupuesto de funcionamiento para su primer año de 300 000 dólares (USD), el mismo que se ha ido adaptando hasta llegar a 8 600 millones de dólares (USD).

También es digno de mencionar que esta organización fue creada el día mundial del Refugiado, el cual se celebra cada 20 de junio en todo el mundo, resaltando que para el año 2022 se procura como objetivo su protección integral. Dicha organización, busca sin importar quiénes sean, resguardar los derechos a las personas forzadas a huir, ya que merecen un trato digno de los países de acogida. Cualquier persona puede buscar protección en esta organización sin importar quién sea ni en qué crea el individuo, ya que este siempre ACNUR siempre le brindará protección, en el entendido de que un derecho humano nunca puede estar sujeto a negociación. Por ello, Simón Arellano señala el crecimiento exponencial de esta organización que, según su afirmación, “inicio con 25 países, con el objetivo de trabajar para la paz mundial, el desarrollo social y la protección de los derechos humanos, poco a poco ha ido sumando más miembros. Actualmente forman parte de ACNUR 198 países”¹⁰. Dichos países forman parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y luchan por los ideales que han establecido como su visión y misión.

Sin importar de dónde provengan, y sin distinguir su raza, credo o religión, es necesario dar la bienvenida a las personas que son forzadas a huir de sus países de origen, pues lo hacen para huir del peligro. Quizás tomen un vuelo, suban a un barco o viajen a pie; sin embargo, la cuestión radica en que tienen derecho a buscar protección, sin importar cuándo o cómo hayan sido forzadas a huir, pues las personas desplazadas merecen recibir protección y estar en un entorno seguro.

ACNUR valora la diversidad como elemento fundamental para proteger a las personas y para encontrar soluciones innovadoras en respuesta a las crisis humanitarias; es más, la inclusión y equidad de género serán pilares para lograr la plena adhesión a estos principios en sus políticas y cultura organizacional en todas las regiones. Dicho esto, todas las personas del mundo tienen derecho a buscar protección, sin importar quiénes sean, de dónde provengan ni cuándo hayan tenido que huir.

Tal como indica María Bravo, esta organización en la actualidad “centra su atención en la ayuda humanitaria en emergencias, con una respuesta inmediata capaz de responder en cualquier parte del mundo y cuenta con una cooperación en proyectos de ayuda al refugiado”.¹¹ Una vez finalizada la emergencia, esta organización acompaña a los desplazados y desarrolla planes que favorecen su crecimiento personal con enfoque en derechos humanos, para así incorporarlos activamente en las actividades que habitualmente se organizan en la sociedad.

Finalmente, los organismos internacionales deben sensibilizar a las sociedades sobre los conceptos de humanidad y ambiente para que estas trabajen por la promoción de los derechos sociales, faciliten la transformación dentro de sí mismas promoviendo la participación colectiva, propiciando su propio desarrollo y permitiendo su fortalecimiento. Las sociedades además deberán aprender a forjar la defensa de sus derechos y dar

10 Simón Bolívar Arellano Chimbolema, “Análisis de la cooperación internacional del ACNUR para las personas solicitantes y refugiadas en el Ecuador, 2012-2016” (Tesina, Universidad de Posgrado del Estado, 2017), 21, <https://bit.ly/3Qi7kok>

11 María Isabel Bravo Barahona, “Políticas de ACNUR en materia de habitabilidad: del refugiado en campamento a la integración urbana” (Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, 2020), 6, <https://bit.ly/3bt-vuNU>.

cumplimiento a sus deberes para de esta manera integrar, motivar y vincular a las personas de las comunidades beneficiadas con el fin de que sean ellas mismas quienes ejecuten las labores. Solo así podrán las sociedades garantizar a la ciudadanía la continuidad y la sostenibilidad de los proyectos, así como las políticas públicas de los Estados-Nación.

3.-La migración y la movilidad humana forzada como factores que inciden en la explotación y vulneración de derechos humanos

El tema de la movilidad humana se refiere a la movilización de las personas de un lugar a otro haciendo uso de su derecho al libre tránsito. Sin embargo, cuando se trata de una movilidad forzada se deben considerar otros aspectos, e incluso buscar las formas de ofrecer apoyo a los afectados a fin de protegerlos y asegurarles los derechos básicos que tienen como individuos.

Es este sentido, resulta importante evaluar las razones por las cuales las personas emigran, y en este contexto se muestra un aumento continuo y sostenido de los índices de pobreza en Venezuela, que según ENCOVI:

De “un 32,6% en el año 2013 a un 94,2% en el año 2021” (p. 8). Estas estadísticas obtenidas por la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela así lo reflejan. En el mismo estudio, se revela que la pobreza extrema pasa de “9,3% en el año 2013 al 76,6% en el año 2021” de esta manera las tres cuartas partes del país se encuentran imposibilitados a tener un empleo formal, donde más de “4 millones cuatrocientos mil puestos de empleos formales de trabajo desaparecieron entre el 2014 y el 2021”.¹²

Para analizar el caso de los más de cinco millones de venezolanos que han emigrado en los últimos años, resulta fundamental entender los aspectos negativos que se han identificado en las fronteras donde no se han acogido las solicitudes de protección por los derechos de asilo y refugio de estos migrantes, dependiendo del caso concreto. Las personas migrantes en la mayoría de los casos se ven forzadas a cruzar las fronteras por sitios inhóspitos, caminos verdes, entre otras formas de denominarlas, lo que les expone a la trata y tráfico de personas.

En este orden de ideas, la política migratoria de la República de Chile ha restringido el ingreso de esta población a su país mediante la imposición de visas consulares, lo que lo ubica en la categoría de racismo estructural definido según Gilbert Gee y Chandra Ford como “un conjunto de sistemas de nivel macro, las instituciones, las ideologías y los procesos que interactúan entre sí para generar y reforzar las inequidades entre los grupos raciales y étnicos”.¹³ De esta forma, en lugar de facilitar los procesos migratorios, Chile ha endurecido las regulaciones y restricciones al respecto, a diferencia de Ecuador, donde se ha flexibilizado la normativa aplicable por la misma injerencia del ACNUR como organismo internacional que procura mecanismos expeditos de protección a las personas en situación de movilidad humana. En este sentido, Nanette Liberona afirma lo siguiente:

Uno de los engaños frecuentes es no informar a las personas que cruzarán las fronteras de forma irregular, haciéndoles creer que todo está en orden, que tienen los documentos necesarios. A pesar de esto, en algunos casos, el «coyote» es percibido como facilitador, guía e incluso como una persona de confianza o «padrino de viaje», debido a que es el único que

12 ENCOVI. Encuesta Nacional de condiciones de vida. p.13.

13 Gilbert C. Gee y Chandra L. Ford, “STRUCTURAL RACISM AND HEALTH INEQUITIES”, *Du Bois Review: Social Science Research on Race* 8, n. ° 1 (2011): 14, <https://doi.org/10.1017/s1742058x11000130>

brinda una salida para migrar.¹⁴

En este contexto, movilizarse en las rutas migratorias es una de las consecuencias que han determinado las restricciones a la movilidad humana. Del mismo modo, se puede afirmar que el tráfico humano es una movilidad forzada, pues en este caso los migrantes son obligados a moverse de forma clandestina.

En virtud de lo anterior, quienes recurren al tráfico para migrar son grupos nacionales que tienen pocas alternativas migratorias, ya que se les exige visas consulares para transitar entre los países. Lo que implica que deban encontrar rutas infrahumanas en busca de territorios donde tienen el denominado libre visado. Estos viajes clandestinos son acordados previamente con personas que facilitan el traslado, el cruce de fronteras y la estadía en ciertos lugares a cambio de pagos en dinero o en ciertas formas de explotación humana.

4.-Mecanismos de protección de las personas en condición de movilidad humana

Cuando se abordan los mecanismos de protección de las personas en condición de movilidad humana se debe hacer referencia al Plan Nacional de Movilidad Humana en el que se desarrolla el objetivo 5 de la agenda de política exterior, que establece: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”¹⁵. Este objetivo contiene cuatro políticas en materia de movilidad humana:

1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; 2. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana; 3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular y 4. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

En este contexto, el promocionar y aprovechar las buenas prácticas a partir de la condición de país con mayor número de refugiados en la región conduce a facilitar los procedimientos para que los migrantes puedan acceder a los servicios de salud pública del Ecuador, lo que incentiva la afiliación al sistema de salud, jubilatorio y previsional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) desde el extranjero. Para ello, se promocionan programas de emprendimiento y pequeñas y medianas empresas para migrantes. Del mismo modo, se adoptan estrategias multisectoriales con enfoque en movilidad humana para incentivar la intersectorialidad bajo una óptica de transversalización en la implementación de las políticas públicas de movilidad humana.

Otro aspecto relevante en la protección de derechos radica en la implementación de servicios consulares y ciudadanos eficaces, eficientes, transparentes, de calidad y en constante evaluación; así como en el fortalecimiento de los mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. También se puede promover el acceso a oportunidades laborales en el Ecuador y gestionar programas de becas y créditos para el acceso de los migrantes a los diferentes niveles de educación con la apertura de los procesos administrativos para el ingreso de personas inmigrantes a los diferentes niveles educativos en Ecuador. Además, vale la pena mencionar la realización de acuerdos que permitan el reconocimiento y validación de títulos profesionales y de certificados de capacitación y de competencia de migrantes en el Ecuador para generar un sistema ágil de convalidación de títulos profesionales y certificados de capacitación y competencia

14 Nanette Liberona Concha, “Fronteras y movilidad humana en América Latina”, *Revista nueva sociedad*, n.º 289, (septiembre – octubre de 2020): 12, <https://bit.ly/3w6lUYm>.

15 Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA*, mayo de 2018, 6, <https://bit.ly/2vXehV8>.

obtenidos en el exterior.

En cuanto al derecho fundamental a la salud, es vital la coordinación con las entidades competentes de la realización de campañas de salud preventiva en Ecuador, así como la simplificación de los trámites para el acceso de las personas en movilidad humana al sistema de salud. De la misma manera, es fundamental capacitar a los prestadores de servicios de salud para que brinden una atención especializada y con pertinencia cultural de acuerdo con las necesidades de las personas en movilidad humana, especialmente en los casos donde existan barreras idiomáticas.

También se deben mejorar los sistemas de difusión de la información sobre los procedimientos y beneficios de la afiliación voluntaria a la seguridad social nacional, en particular en los principales países de destino donde llegan los migrantes. Para ello, es menester el desarrollo de herramientas informáticas que permitan la realización de consultas y pago directo de la afiliación a la seguridad social. En cuanto a los temas de vivienda, es importante considerar en los contratos de arrendamiento de vivienda la implementación de mecanismos para garantizar los derechos de las personas en movilidad, independientemente de su condición migratoria. Otro aspecto relacionado es el acceso al crédito para la vivienda que pueden requerir los migrantes, por lo que es necesario fortalecer el servicio de asesoramiento jurídico en casos de extrema vulnerabilidad.

Es preciso resaltar la prevención de la migración riesgosa; en este orden de ideas se debe alertar y sensibilizar a la población sobre las diferentes características de este tipo de migración, así como sus efectos y consecuencias en el ámbito familiar y social. Esta es una de las acciones primordiales para erradicar progresivamente este problema. La prevención se enfoca precisamente en establecer estrategias o campañas educativas y comunicacionales sobre los riesgos a los que se expone el ser humano, así como sus consecuencias en cuanto a la vulneración de sus derechos. Junto a esta alternativa, también se plantea el fortalecimiento de los sistemas de control migratorio, no con el afán de generar obstáculos en el proceso de movilidad humana, sino con la intención de que éste se desenvuelva de manera organizada y con las precauciones del caso. Aquí, por ejemplo, tiene relevancia la prestación eficiente e informada de los servicios migratorios, de tal manera que las personas que tengan el propósito de migrar hacia otro país cuenten con la información suficiente y alternativas para hacerlo.

Asimismo, es preciso fortalecer las funciones de los servicios consulares, sobre todo en el caso de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y demás grupos susceptibles de explotación o discriminación. Se deben, además, generar estrategias que permitan determinar si su estancia se desarrolla en condiciones dignas. También es indispensable investigar y sancionar los delitos transnacionales vinculados a la movilidad humana. Con el fin de evitar la migración riesgosa, entendida como la que expone al migrante a una potencial vulneración de sus derechos de libertad e integridad física, es necesario fortalecer los sistemas de investigación de los delitos vinculados a la movilidad humana, como la trata y tráfico de personas. Al tratarse de una problemática que no responde solamente a la realidad de un país en particular, sino a un problema que rebasa las fronteras de varios países —así como el hecho de que estos delitos se cometen mediante redes clandestinas— es preciso que se generen acuerdos internacionales que permitan una investigación más apropiada y eficiente sobre este tipo de casos.

En cuanto a la restitución de derechos, como se ha mencionado, las consecuencias de la migración riesgosa tienen implícito la vulneración de derechos, lo cual genera una responsabilidad adicional para los Estados respecto a determinar mecanismos que permitan restituir esos derechos y generar las condiciones para que no existan casos de reincidencia.

Desde una primera mirada, aquella restitución de derechos puede ser apoyada en cuanto a la implementación de acciones como las mencionadas hasta este momento en referencia al cumplimiento de los derechos fundamentales del ser humano, a saber: acceso a salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros. Sin embargo, en este aspecto es preciso fortalecer los procedimientos que permiten esa restitución de derechos, protegiendo de esta manera la integridad de las personas, así como sus características culturales.

Para restituir los derechos de las víctimas de delitos relacionados a la movilidad humana, deben cumplirse determinados procedimientos de acuerdo con la edad, género y cultura de las personas que se hallan esta situación. Se requiere también diseñar protocolos para generar capacidades y condiciones con el fin de que los migrantes puedan progresivamente integrarse a la sociedad de manera segura y en pleno goce de sus derechos.

En este sentido, se debe promover la defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes implementando mecanismos regionales y bilaterales para prevenir la migración riesgosa. Además, es necesario acordar acciones nacionales e internacionales para la lucha contra la delincuencia organizada, y desde la academia es primordial crear un Observatorio de Movilidad Humana para la implementación de políticas públicas que aborden los casos relacionados a la trata y tráfico de personas, con el fin de brindar protección y ayuda psicológica a los migrantes.

A nivel interno, la Constitución de 2008 del Ecuador, a través del artículo 340, establece “el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social como el gran paraguas para la articulación y coordinación de los diferentes actores públicos y privados para la protección de las personas”¹⁶. En lo local esto se traduce en la activación del Sistema de Protección Integral de acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Desde esta visión constitucional, el Consejo de Protección de Derechos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el apoyo de la Unión Europea, han generado una Ruta de Protección de Derechos para las personas en situación de movilidad humana, con el objetivo de contribuir con un instrumento técnico de fácil comprensión que permita a las personas reafirmar la importancia de activar de manera ágil y oportuna los organismos del sistema destinados a la atención y protección de las personas vulneradas para denunciar ante autoridad competente situaciones que atenten contra los derechos de los migrantes.

El alcance de la Ruta de Protección de Derechos cubre a las personas en situación de movilidad humana que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito; ello también incluye a personas en movilidad interna, personas nacionales retornadas al país, personas extranjeras que se han desplazado de manera forzada, y en especial a niños y adolescentes que no estén acompañados y se hallen separados de sus familias.

5.-La restitución de derechos de las víctimas de delitos relacionados con la movilidad humana

Al abordar la temática de la restitución de los derechos de las personas víctimas de delitos que se deriven de la movilidad humana, la misma ACNUR refiere que:

Ecuador es el país que ha reconocido a la mayor cantidad de personas refugiadas en América

16 Ecuador, Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*, Decreto Ejecutivo, aprobado el 20 de octubre de 2008, *Registro Oficial*, 20 de octubre de 2008, art. 340, <https://bit.ly/3JqHQRF>.

Latina. Hasta noviembre de 2020, 70 076 personas fueron reconocidas como refugiadas. De ellas, el 96,73 % son de nacionalidad colombiana y el 0,72 % venezolana. Hay 25 025 solicitantes de refugio que se encuentran a la espera de una decisión del Estado; de este número, el 63 % corresponde a personas venezolanas; y el 34%, a colombianas.¹⁷

Por lo anterior, Ecuador se muestra como el país de la región latinoamericana que ha observado con mayor profundidad los principios rectores de la migración, como el de ciudadanía universal y el de no devolución, por lo que la Organización Internacional de las Migraciones 2021, 8) reafirma que:

El 28% atraviesa algún tipo de vulnerabilidad, 13% está con un menor de edad no acompañado o separado, 10% embarazada o periodo de lactancia, 3,3% enfermedad crónica y 2,7% vive con algún tipo de discapacidad. Las dos primeras se destacan en la zona rural.

Para asumir la restitución de derechos en víctimas de delitos relacionados con la movilidad humana es preciso apuntar a un enfoque de derechos humanos, y destacar que los movimientos migratorios son inherentes al ser humano y que la acción de desplazarse de un lugar a otro es parte de la vida humana. Según la Ruta podemos describir lo siguiente:

La movilidad humana como derecho humano, que ya se encuentra contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que la movilidad humana es reconocida como un derecho de las personas, en la cual se consagra la libre circulación y elección de residencia. Esto plantea distinguir si la decisión de movilizarse fue voluntaria o forzada: en este punto, se reconoce que hay una serie de situaciones en las que usualmente no se considera siquiera el carácter forzado de la movilidad, ni se relaciona con vulneración de derechos y que, por lo general, la movilidad es vista como “voluntarias” o como “migraciones económicas”. Sobre las acciones del Estado para dar cumplimiento a los derechos de movilidad. Este enfoque plantea que los Estados tienen obligaciones para garantizar los derechos de personas que residen en el país, lo que implica garantizar la libre decisión de migrar o no hacerlo, asegurar que la experiencia migratoria ocurra en términos de seguridad y que comprende las distintas fases de la movilidad, dar protección internacional en caso de desplazamientos forzados y garantizar la reparación a vulneraciones en las fases de movilidad. Precisar las vulneraciones de derechos. Respecto a este punto, el enfoque de derechos humanos aplicado a la movilidad humana identifica diversos criterios para observar las vulneraciones de derechos: atender dónde se configuran los abusos de poder, ubicar las formas de discriminación en la producción de conocimiento, evidenciar las prácticas xenofóbicas, ubicar las vulneraciones respecto a sujetos individuales o colectivos, analizar las vulneraciones en relación a las fases de la movilidad, plantear los impactos de sucesivas vulneraciones y exponer éstas en la cotidianidad que, al carecer de una acción-política, devienen en una naturalización de la injusticia y el dolor.¹⁸

De acuerdo con la racionalidad y motivación necesarias que debe acatar una ruta de protección para favorecer a las personas en situación de movilidad humana, es menester que el enfoque de derechos humanos aparezca desde su transversalidad en toda la política pública generada por los lugares de acogida y en especial como mecanismo de protección más eficaz para la prevención de la vulneración de los derechos de los migrantes y, mejor aun, se constituya en una medida necesaria que facilite el ejercicio de sus derechos. Todo ello conlleva el análisis de las fases de movilidad y ejercicio pleno del *ius migrandi* como derecho humano.

La Corte Constitucional del Ecuador emitió la sentencia 2120-19-JP/21, de fecha 22

17 Ecuador, Consejo de Protección de Derechos, Ruta de Protección de Derechos de personas en situación de movilidad humana en el DMQ. Consultado el 5 de mayo de 2023, 15, <https://bit.ly/3NMjnMu>.

18 *Ibid.*, 19-20.

de septiembre de 2021, por medio de la cual resolvió la acción de protección pertinente en favor de tres hermanos de 10, 16 y 21 años a quienes se les impidió el ingreso regular al territorio del Ecuador para encontrarse con su familia, específicamente con su madre. La Corte, al considerar el principio del interés superior del niño, concluyó que se deben realizar todos los esfuerzos para que niñas, niños, y adolescentes permanezcan en condición migratoria regular, y ordenó la creación de un procedimiento especial que coordine a las autoridades pertinentes para determinar necesidades especiales de protección.

Conclusiones

El ACNUR en calidad de organismo internacional valora la diversidad y protege a las personas en situación de movilidad humana a pesar del racismo estructural derivado de la inobservancia del principio de no discriminación que se observó en algunos países de la región. Sin embargo, Ecuador, de acuerdo con los resultados estadísticos oficiales y las políticas migratorias asumidas, sí observa el principio de ciudadanía universal y de no devolución, lo que permite afirmar que en el país sí se han activado mecanismos de protección como Rutas de Protección de Derechos en favor de los migrantes durante el año 2021.

Los servicios consulares implementados en Ecuador se caracterizan por observar principios de eficacia, eficiencia y de calidad; es decir, cumplen con los objetivos de las políticas públicas previamente establecidas bajo la modalidad de planes nacionales y locales; y facilitan, desde los principios y tendencias actuales, el ejercicio de los derechos en favor de las personas en condición de movilidad. En este aspecto, ACNUR, junto con la academia, organizaciones privadas, ONG y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han generado mecanismos de prevención, como talleres de socialización de los derechos de las personas migrantes.

En cuanto a la restitución de los derechos a las personas en situación de movilidad que fueron víctimas de delitos o cuyos derechos fueron vulnerados, la Oficina del ACNUR ha agotado todos los procedimientos según la edad, género y cultura de los migrantes, atendiendo de esta forma al principio de ciudadanía universal, no devolución y buena administración pública como derecho fundamental. En Ecuador, las acciones mencionadas fueron llevadas a cabo a través de las actuaciones directas o indirectas de las Redes Cantonales de Protección de Derechos, como es el caso del Cantón Otavalo en la Provincia de Imbabura.

Finalmente, el Consejo de Protección de Derechos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), junto con la Unión Europea, han realizado una inversión económica, humana y tecnológica para apoyar las labores de la Ruta de Protección de Derechos de personas en movilidad humana en Ecuador. Mientras tanto, en el ámbito local, los sistemas de protección de derechos, a través de políticas públicas y en coordinación con la administración pública central y descentralizada, —y bajo la rectoría de ACNUR—, ofrecen mecanismos de protección de derechos, como el consultorio jurídico gratuito de la carrera de Derecho de la Universidad de Otavalo y la Red Cantonal de Protección de Derechos de Otavalo. De esta manera, hemos constatado que la Oficina del ACNUR, como organismo internacional, ha respondido oportuna y efectivamente al desplegar los mecanismos de protección inherentes a los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

Referencias

- Adolfo Godio, Leopoldo Mario. “Las entidades organizativas internacionales. Los organismos internacionales y su diferencia con los actores globales”. Revista del notariado. n.º 937. (2019): 178- 191. <https://bit.ly/3Q3zMuw>.
- Arellano Chimbolema, Simón Bolívar. “Análisis de la cooperación internacional del ACNUR para las personas solicitantes y refugiadas en el Ecuador, 2012-2016”. Tesina. Universidad de Posgrado del Estado. 2017. <https://bit.ly/3Qi7kok>.
- Bravo Barahona, María Isabel. “Políticas de ACNUR en materia de habitabilidad: del refugiado en campamento a la integración urbana”. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá. 2020. <https://bit.ly/3btvuNU>.
- Díaz Galán, Elena. “las organizaciones internacionales como sujetos del derecho internacional. Algunas reflexiones sobre los orígenes”. Revista de estudios políticos y estratégicos 6, nº1, (enero a junio del 2018): 94 – 114. <https://bit.ly/3JpEsZ4>.
- Ecuador. Consejo de Protección de Derechos. Ruta de Protección de Derechos de Personas en situación de movilidad humana en el DMQ. Consultado el 5 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3NMjnMu>.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008
- Ecuador. Corte Constitucional. Ficha de Relatoría No. 2120-19-JP/21, Portal de Servicios Constitucionales. Consultado el 5 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3L3ZLIV>.
- Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA. mayo de 2018. 6. <https://bit.ly/2vXehV8>
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernán Olmedo González. “Conflictividad y órdenes mundiales: el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica”. OASIS, n.º 29 (28 de febrero de 2019): 237-55. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.12>.
- Gee, Gilbert C. y Chandra L. Ford. “STRUCTURAL RACISM AND HEALTH INEQUITIES”. Du Bois Review: Social Science Research on Race 8, n.º 1 (2011): 115–32. <https://doi.org/10.1017/s1742058x11000130>.
- Izaguirre, José Luis. “Organizaciones internacionales: comunicar la utilidad”. Comillas Journal of International Relations, n.º 12 (17 de julio de 2018): 28–37. <https://doi.org/10.14422/cir.12.y2018.003>.
- Liberona Concha, Nanette. “Fronteras y movilidad humana en América Latina”. Revista nueva sociedad. n.º 289, (septiembre – octubre de 2020): 50- 8. <https://bit.ly/3w6lUYm>.
- Nebot Colom, Jaime. “Plan de comunicación: 70 Aniversario de ACNUR”. Tesis. Universitat Jaume I. 2020. <https://bit.ly/3OXzOCL>
- Rodríguez Hernández, Edgar Ricardo. “El Papel De Los Organismos Internacionales En El diseño De políticas Públicas De Desarrollo”. Cooperativismo & Desarrollo 27, n.º115 (14 de noviembre de 2019). <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.02.05>.