

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Introducción

En respuesta a su atenta comunicación S/N, de 28 de julio de 2016, en la cual se comunica que la Secretaría General del Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios llevará a cabo su vigésimo quinto Período de Sesiones, desde el 29 de agosto al 7 de septiembre de 2016, en el cual se adoptará la lista de cuestiones previas a la presentación del tercer informe periódico de Ecuador. Y además, se invita a la Defensoría del Pueblo a presentar información relevante sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en el ámbito de sus competencias, remite la información solicitada en el siguiente cuestionario.

En caso de requerir mayor información, la persona de contacto es el Econ. Sebastián Insuasti, Director Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública, al correo electrónico rinsuasti@dpe.gob.ec

1. Legislación

Ecuador ha suscrito los principales instrumentos internacionales que hacen referencia al marco de protección de las personas en movilidad, entre los que se puede mencionar aquellos dirigidos a la protección de los derechos de las y los refugiados, de las víctimas de conflictos armados de carácter internacional, de las y los apátridas, de las y los asilados, de las y los trabajadores migrantes, de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, cabe mencionar que el Convenio 143 de la OIT aún no ha sido ratificado por el Estado ecuatoriano.

En lo que respecta a normativa interna, a partir del 2008 Ecuador adopta una nueva Constitución de la República¹ con una perspectiva progresista en derechos humanos, recogiendo en su texto los derechos de todas las personas dentro de su territorio y de las y los ecuatorianos en el exterior.

En esta Constitución se reconoce a la movilidad humana como un derecho, como lo expresa el artículo 40, que reconoce el derecho a migrar y que no se considere a ningún ser humano como ilegal en territorio ecuatoriano. Además establece las acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.

¹ La Constitución ecuatoriana fue expedida por el Decreto Legislativo 0, publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.

También, se reconoce al asilo y al refugio como derechos (art.41) y se armoniza con los instrumentos internacionales de derechos humanos y derecho humanitario sobre la materia. En el artículo 42 se prohíbe el desplazamiento arbitrario y reconoce el derecho a la asistencia humanitaria emergente, haciendo énfasis en la población de atención prioritaria, de conformidad con el artículo 35 de la misma Constitución.

Así mismo, el artículo 392 establece la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercer la rectoría de la política migratoria para diseñar planes, programas y proyectos; y coordinar las acciones con los otros estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen sobre la temática.

El artículo 416 de la Constitución en su numeral 6 propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero/a como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente norte – sur.

Por otra parte, en la normativa secundaria vigente se cuenta con las leyes anteriores a la Constitución del 2008, por lo cual sus normas no están correctamente adecuadas a las nuevas disposiciones y tampoco responden a un enfoque de derechos humanos, las mismas son:

1. Ley de Migración, publicada mediante codificación 6, publicada en el Registro Oficial 563 del 12 de abril de 2005, y su Reglamento.
2. Ley de Extranjería, cuya codificación fue publicada en el Registro Oficial 454 del 4 de noviembre del 2004, y su Reglamento.
3. Ley de Naturalización, emitido mediante Decreto Supremo 276, publicado en el Registro Oficial 66 del 14 de abril de 1976, y su Reglamento.
4. Ley de documentos de viaje, codificación 5, publicada en el Registro Oficial 562 del 12 de abril de 2005, y su Reglamento.

En lo que se refiere al proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, este fue presentado el 16 de julio de 2015, y calificado por la Comisión de Administración Legislativa el 5 de agosto del 2015, mediante resolución CAL-2015-2017-023, la cual se remitió a la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral para que continúe el trámite legislativo.

A partir de esa fecha, la Comisión Especializada de Soberanía ha venido trabajando sobre el proyecto presentado, y se encuentra elaborando el informe para primer debate. El proyecto de Ley Orgánica es de carácter integral y pretende sustituir las normas migratorias que se encuentran vigentes en el país, como la Ley de Migración, la Ley de Extranjería, la Ley de Naturalización y la Ley de documentos de viaje.

Entre los objetivos planteados por las y los asambleístas proponentes, se encuentra el de armonizar la legislación vigente relacionada con la movilidad humana, integrar en un solo cuerpo legal a la normativa dispersa y eliminar disposiciones inconstitucionales de leyes

migratorias de más de 40 años, para legislar a favor de las y los compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional y garantizar que las personas inmigrantes en el territorio ecuatoriano ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones, conforme al mandato constitucional de igualdad entre personas ecuatorianas y extranjeras.

Este proyecto contiene: objeto, ámbito y finalidades de la ley; principios de movilidad humana (ciudadanía universal, libre movilidad, integración regional, igualdad y no discriminación, prohibición de criminalización, equidad, entre otros); derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana; control sobre permanencia, de ingreso y salida de las personas en el Ecuador; normas para la comunidad ecuatoriana en el exterior; normas para la comunidad extranjera en el Ecuador; disposiciones para la comunidad ecuatoriana retornada; disposiciones relacionadas a los documentos de viaje y legalización; normas para la naturalización; Protección Internacional; y, normas para la prevención de la migración riesgosa y de los delitos contra la migración (trata y tráfico de personas).

Desafíos

Ecuador cuenta con una Constitución en la cual se reconoce el derecho a la movilidad humana, se plantea aspectos relacionados con la ciudadanía universal, entre otros aspectos, no obstante este avance constitucional se ve limitado por la vigencia de normativa secundaria como por la Ley de Migración, la Ley de Extranjería, Ley de documentos de viaje y Ley de Naturalización. En este sentido, es importante revisar estos cuerpos normativos a fin de que estén acordes con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Además, es necesario que se apruebe una nueva ley de migración coherente con la Constitución y los estándares internacionales en la materia, esto a fin de que se asegure el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

2. Estadísticas en movilidad humana

En Ecuador el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) es la entidad responsable de levantar información estadística; en materia migratoria se dispone de estadísticas de entradas y salidas de personas ecuatorianas y extranjeras, dicha información es recolectada por las Jefaturas de Migración que funcionan en el territorio nacional a través de la Dirección Nacional de Migración, y tiene una periodicidad Anual. (INEC, 2014). En este sentido, se cuenta con Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales, publicados hasta el año 2014.

Desafíos:

Si bien en el país se dispone de información estadística en materia de migración, la misma se limita al registro de los ingresos y salidas por puestos oficiales, y en tal virtud no visibiliza la magnitud de los flujos migratorios en el país. En este sentido, es importante mejorar el sistema de información e incluir variables que permitan contar con información desglosada por ejemplo respecto a los migrantes en tránsito, las mujeres migrantes, las y los

niños migrantes no acompañados y las y los trabajadores migratorios fronterizos y de temporada, de acuerdo a la recomendación realizada por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en el año 2010.

3. Igualdad y no discriminación

El Estado ecuatoriano ha adoptado algunas medidas para garantizar el principio de no discriminación hacia las personas que ingresan a territorio ecuatoriano. El Decreto Ejecutivo 1182 claramente establece que no se exigirá a las personas solicitantes de la condición de refugio certificados de antecedentes penales. Esto permite que se facilite el ingreso de las personas a Ecuador y de igual forma el acceso al procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada. (Decreto Ejecutivo 1182, 2012)

De igual forma, en la actualidad, el certificado de antecedentes policiales personales no es solicitado para ingresar a Ecuador o como requisito a presentar para solicitar visa. Además, no es obligatoria la obtención del certificado de antecedentes penales para las y los usuarios de los servicios públicos y privados en la realización de los diferentes trámites. (Decreto Ejecutivo 1166, 2012, art. 1 y 2).

Prácticas discriminatorias en instituciones públicas y privadas.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) ha atendido a personas de nacionalidad cubana, española, haitiana, rusa, hindú, mexicana, iraní, etc. Entre los casos más destacables sobre prácticas discriminatorias a población de otro origen nacional ² en los que ha intervenido la DPE, se puede señalar los siguientes:

- Activación de una gestión oficiosa ante la Dirección Nacional de Registro Civil con la finalidad de que se viabilice la inscripción y emisión de la cédula de identidad de una niña que ha sido reconocida en Inglaterra por una pareja del mismo sexo que reside en el Ecuador. En el presente caso se logró emitir una cédula en la cual constan sus dos madres y la niña pudo ser registrada con el apellido de las mismas, respetándose así su derecho a la identidad personal y colectiva.
- En Imbabura un adolescente con estatus de refugiado, presentó una queja por la vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación por motivo de nacionalidad, así como al derecho a la identidad personal. El adolescente manifestó que recibió un trato discriminatorio por parte de personal de un hospital mientras esperaba que su pareja dé a luz a su hija, situación que le causó preocupación y temor y le impidió realizar el trámite posterior a la obtención del certificado de nacido vivo, esto es la inscripción del nacimiento. Por este motivo la DPE realizó gestiones oficiosas ante el hospital y el Registro Civil, en ellas se verificó la entrega

²Esta información ha sido elaborado en base al Informe Ejecutivo del proyecto de “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad”, ejecutado en los años 2012-2015, informe elaborado por la Dirección Nacional de Grupos de Atención Prioritaria de la Defensoría del Pueblo, del 7 de julio de 2016, pág. 15-19.

- de los documentos, y se aprovechó la ocasión para recordar al personal de ambas instituciones que el certificado de refugio es un documento suficientemente válido para acceder a todo tipo de servicio.
- La madre de un adolescente con estatus de refugiado presentó una petición relacionada con la presunta vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, señalando que su hijo quien se desempeña como deportista con un buen rendimiento; sin embargo, por motivo de la nacionalidad de su hijo, no se le ha permitido participar en los juegos nacionales, señalando que no tiene la ciudadanía.
 - Se han aperturado investigaciones defensoriales, ante la petición presentadas por personas que tienen el carnet de refugio y no pueden acceder a prestaciones del seguro social por cuanto el sistema de esta entidad no reconoce el número del carnet de refugio.
 - Se logra revocar resolución mediante la cual se niega la vivienda a ciudadanas y ciudadanos refugiados en la provincia de Santa Elena, para lo cual se procuró crear un espacio de diálogo con funcionarias y funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad de la provincia de Santa Elena, en virtud de una noticia que se dio a conocer por una radio de la localidad mediante la cual un ciudadano de nacionalidad colombiana con status de refugiado denunciaba haber solicitado el alquiler de un terreno municipal para la construcción de su vivienda, esta solicitud fue negada por el Cabildo argumentando que por su condición de refugiado no se le podía conceder el derecho a la vivienda, luego de la intervención de la Delegación se logra incidir en las autoridades quienes reflexionan sobre el trato preferente que tiene la población refugiada y proceden a aprobar la concesión del terreno para vivienda, se logra además el compromiso de respetar por parte de las autoridades municipales el derecho a la vivienda de las y los ciudadanos refugiados.

Finalmente, otra de las problemáticas en la que se evidenciaba prácticas discriminatorias hacia personas de otras nacionalidades, es la limitación al acceso de servicios bancarios en instituciones privadas que brindan servicios públicos. Estos casos que limitaban el ejercicio del derecho a la igualdad y no discriminación eran repetitivos; sin embargo, esta situación ha permitido generar incidencia para la no repetición de estos hechos. Actualmente, no se han recibido peticiones en relación con esta temática.

Desafíos:

El Estado ecuatoriano ha implementado algunas medidas encaminadas a garantizar el principio de no discriminación hacia las personas de otro origen nacional, no obstante es importante que se establezcan procesos de capacitación permanente al personal que trabaja en áreas relacionadas con la movilidad humana, así como también se realicen programas y campañas respecto al derecho a la igualdad y no discriminación esto con el objetivo de aportar en la erradicación de la discriminación y xenofobia hacia las personas de otro origen nacional.

A más de ello es necesario realizar un balance de las acciones adoptadas por Ecuador para garantizar el principio de no discriminación hacia las personas de otro origen nacional, a fin de poder identificar los avances, límites y retos existentes en esta materia.

4. Regularización Migratoria

El Estado ha implementado políticas de regularización de la población migrante de todas las nacionalidades que han sobrepasado su estadía regular. Para este efecto, el Consejo Consultivo de Política Migratoria ha implementado una política de regularización determinando una temporalidad de ingreso y una fecha límite de regularización. Es así que, la política en mención rige para las personas que ingresaron a territorio ecuatoriano antes del 30 de noviembre de 2015 y la fecha límite para la regularización migratoria optando por una visa en cualquiera de las categorías migratorias es el 31 de octubre de 2016. Esta política determina que esta regla no se aplicará para las personas que hayan ingresado a territorio ecuatoriano de manera irregular. (Consejo Consultivo de Política Migratoria, 2016)

Por otra parte, Ecuador ha ratificado el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, publicado en el Registro Oficial No. 209, el 21 de marzo de 2014, y la reglamentación interna dispuesta en el Acuerdo Ministerial Nro. 000031, del 2 de abril del 2014, en el cual se establece como beneficiarios/as de esta categoría de visa en Ecuador a las y los nacionales de los países de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia y Perú.

En este marco, mediante este Acuerdo de Residencia se otorgan 2 categorías de visas, para las personas nacionales que conforman el Acuerdo, como es la Residencial Temporal de dos años, y la Residencial Temporal que es de manera indefinida. La visa residencial temporal tiene un costo total de 250 dólares, están exoneradas del pago del costo de la visa temporal MERCOSUR (12-IX) las personas nacionales de Colombia y Paraguay, debido a los convenios bilaterales existentes entre estos países; y, la visa Residencial Permanente tiene un costo total de 300 dólares. (MREMH)

Desafíos:

El Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados si bien ha servido como un mecanismo para la regularización de la población que se encuentra en situación irregular en el país, no obstante la aplicación del mismo es limitada en virtud de que se circunscribe específicamente a las personas nacionales de los países que son parte de este Acuerdo, y con ello se deja por fuera a otros flujos migratorios como es el caso de la población cubana, haitiana, entre otros.

A más de ello, es importante analizar los costos de las visas contempladas en este Acuerdo, mismas que oscilan entre 50 dólares y 300 dólares por persona, en virtud que en muchos casos por la situación que viven las personas migrantes y sus familias podrían resultar inaccesibles.

5. Derechos humanos de todas y todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Procedimientos de deportación y exclusión

En relación con el procedimiento de deportación, en primer lugar, las y los Agentes de la Policía del Servicio de Migración deben poner inmediatamente a órdenes de la jueza o juez de contravenciones a la persona que va a ser sujeta del proceso de deportación, por encontrarse comprendida en los casos de deportación³. La competencia recae sobre la jueza o juez de contravenciones de la provincia en la que se efectúa la detención. (Ley de Migración, 2005, art.20)

Posteriormente, dentro de las veinte y cuatro horas siguientes al proceso de deportación la jueza o juez de contravenciones dispone la concurrencia de la o el representante del Ministerio Público designado, de la o el extranjero y de su defensor/a público o privado. La fecha y hora fijada para la concurrencia no puede exceder de veinte y cuatro horas adicionales. En la audiencia se presentan todas las pruebas, evidencias y documentos, la o el extranjero declara y expone sus alegatos. (Ley de Migración, 2005, art.25 y 26)

Cuando se alegue la condición de persona refugiada, bajo las circunstancias determinadas en el artículo 12 del Decreto 1182⁴, el procedimiento administrativo iniciado en relación con el ingreso o permanencia irregular de una persona se suspende hasta que se adopte una decisión definitiva. Si se acepta el reconocimiento, el procedimiento se archiva. Pero, si es negado, el procedimiento continúa hasta su resolución. (Decreto Ejecutiva 1182, 2012, art.13)

Salvo la excepción mencionada, la autoridad judicial debe expedir resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la realización de la audiencia en mención, ordenando o

³Art. 19.- El Ministro de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades por conducto del Servicio de Migración de la Policía Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos:

I.- Quien hubiere ingresado al país sin sujetarse a la inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios;
II.- Con las excepciones previstas en otras disposiciones legales, quien hubiera sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estuviere comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión de esta Ley;
III.- Quien hubiera sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto; y,
IV.- Los delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial (Ley de Migración, 2005, Art. 19).

⁴ El artículo 12 determina las siguientes condiciones:

“1. Que se presenten a las autoridades, dentro de los primeros 15 días desde su llegada;

2. Que manifiesten su necesidad de protección internacional; y,

3. Que aleguen causa justificada de su entrada o permanencia irregular.” Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967. Decreto Ejecutivo 1182. Publicado en el Registro Oficial 727 de 19 de junio de 2012, artículo 12.

negando la deportación. (Decreto Ejecutiva 1182, 2012, art.26).

Adicionalmente, una vez ejecutoriada la resolución, esta debe ser ejecutada por las y los agentes de policía. Sin embargo, cuando la orden de deportación no pueda efectuarse por causa justificada la jueza o juez de contravenciones debe poner en conocimiento de la jueza o juez de garantías penales para que se dicten medidas cautelares y de protección, mientras se ejecute la orden de deportación. (Ley de Migración, 2005, art. 30 y 31)

La resolución de la jueza o juez contravencional que niegue la deportación obligatoriamente se eleva a consulta administrativa al Ministro de Gobierno (hoy Ministerio del Interior). Confirmada la resolución que niega la deportación, se dispone la inmediata libertad de la o el extranjero detenido. En caso de que esta sea revocada por la o el Ministro, se emite la orden de deportación de la o el extranjero conforme lo establece la Ley de Migración (Ley de Migración, 2005, art.28 y 29)

Por el contrario, si la resolución de la jueza o juez contravencional dispone la orden de deportación, esta, puede ser impugnada ante el órgano competente de la Función Judicial (Ley de Migración, 2005, art.30); según lo determina el Código Orgánico de la Función Judicial, la competencia la tienen las Salas de las Cortes Provinciales de Justicia.

En relación con la expulsión, el Código Orgánico Integral Penal determina que “[p]rocede en delitos sancionados con pena privativa de libertad mayor a cinco años. Una vez cumplida la pena, la persona extranjera queda prohibida de retornar a territorio ecuatoriano por un lapso de diez años. (Código Orgánico Integral Pernal, 2014, art. 61). De igual forma esta norma señala que si la persona es sorprendida en cualquier entrada o ingreso al país “será expulsada directamente por la autoridad policial, empezando a computarse de nuevo el plazo de prohibición de entrada”. Se señala salvedades a la expulsión, esto es que con anterioridad a la fecha del cometimiento de la infracción, la persona extranjera haya contraído matrimonio, reconocido unión de hecho con persona ecuatoriana o tenga hijas o hijos ecuatorianos.

Por otro lado, para aplicar lo determinado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, se ha emitido un Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, el cual determina lo siguiente:

Ninguna persona será rechazada o excluida en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retornar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sin embargo, conforme a los artículos 32 y 33 de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 sobre devolución, expulsión o extradición, la disposición precedente no se aplicará para el/la refugiado/a o solicitante de refugio que sea considerado por razones debidamente fundamentadas, como un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad ecuatoriana. (Decreto Ejecutivo 1182, 2012, art.9).

Es importante traer a colación que la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha realizado algunas acciones frente a los casos de deportación y exclusión dentro del marco de sus competencias, como las siguientes:

- Vigilancia al debido proceso dentro de los casos de deportaciones a personas de nacionalidad cubana, que se dieron lugar después de haber sido privados de libertad la madrugada del 6 de julio de 2016. Dentro de las conclusiones del “Informe General de Vigilancia al Debido Proceso en los casos de deportaciones a personas cubanas”, se determina lo siguiente:
 1. Los días 07, 08 y 09 de julio de 2016 se realizaron las audiencias de deportación de las personas de nacionalidad cubana, privadas de la libertad desde la madrugada del 6 de julio.
 2. Las audiencias de deportación se realizaron luego de las 24 horas de privación de libertad, sin observar lo dispuesto en el Art. 77.1 de la Constitución de la República, que establece: *“no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de veinticuatro horas”*.
 3. Las abogadas y abogados no contaron con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica, contrariando lo previsto en el artículo 76.7, literal b) de la Constitución de la República, esto es: *“contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa”*.
- Presentación de un Amicus Curiae dentro de una consulta presentada a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de los artículos 28 y 29 de la Ley de Migración, realizada por la Jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito, respecto a la independencia judicial, con relación a los casos de deportaciones ya que los artículos antes mencionados establecen que en los casos en que la o el Juez de Contravenciones niegue la misma, deben ser elevados en consulta ante la o el Ministro del Interior.
- Presentación de un Amicus Curiae en la acción de hábeas corpus presentada a favor de un ciudadano de nacionalidad hindú que llegó al Ecuador, luego de que fuera deportado desde Cuba y se le impidiera el ingreso al país, encontrándose por varios días en la zona de exclusión del Aeropuerto de Quito “Mariscal Sucre”. En el contenido del Amicus Curiae se hizo énfasis respecto a la afectación que puede provocar el encierro injustificado que deriva en maltrato psicológico, más aun cuando existen fallos internacionales que se refieren a la zonas de exclusión, como por ejemplo, el Tribunal Europeo que señaló: *“retener extranjeros en la zona internacional ciertamente involucra una restricción de la libertad... que no es totalmente comparable a la de los centros de detención de extranjeros que esperan ser deportados”*. Finalmente el ciudadano hindú obtuvo su libertad.
- Presentación de hábeas corpus y medidas cautelares con la finalidad de garantizar el derecho a la libertad, derecho a migrar y derecho a la familia de ciudadanas y ciudadanos cubanos, que llegaban a territorio ecuatoriano y se negaba su ingreso por parte de la autoridad de migración, sometiéndolos a pasar varios días en la zona de exclusión del Aeropuerto de Quito “Mariscal Sucre”. Estos casos permitirán

establecer acercamientos con la autoridad competente a fin de establecer acciones que promuevan el respeto y garantía de los derechos de las personas de otro origen nacional. El resultado de estas acciones específicas devino en la obtención de la libertad de estas personas.

- Se ha logrado intervenir en casos en los cuales las y los Jueces o Intendentes/as omitiendo la verificación de la condición de persona refugiada o solicitante, han procedido a ordenar la deportación; la intervención de la Defensoría del Pueblo ha logrado evitar que se efectivicen dichos procesos a partir de la coordinación entre las Delegaciones y Coordinaciones Generales Zonales Defensoriales.
- Gestión oficiosa efectuada para impedir la deportación de un ciudadano de nacionalidad haitiana, cuya pareja acababa de dar a luz un hijo de los dos, que nació en territorio ecuatoriano. Dentro del proceso de deportación se presentó un oficio en cuyo contenido se realizaba un análisis de los derechos que podrían ser vulnerados, al impedir que este padre de familia pueda regularizar su situación, con la finalidad de que pueda cumplir con la protección de su hijo y ejercer el derecho a la convivencia familiar con aquel y su esposa. En este caso, se tuteló el derecho a la familia así como el derecho a la protección integral e interés superior del niño, ya que no se había considerado que padre y madre tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y al desarrollo de las y los hijos.

Desafíos:

Ecuador si bien cuenta con una Constitución garantista de derechos como mencionamos anteriormente la legislación secundaria no responde a la misma, lo cual ha generado algunos vacíos jurídicos. En este sentido, en lo que se refiere a los procesos de deportación y exclusión, la Defensoría del Pueblo ante el caso de la situación de las personas cubanas en Ecuador en su pronunciamiento resaltó la importancia de que los “principios fundamentales en materia procesal se cumplan, entre ellos, que las personas tengan conocimiento de las razones de sus procesos, que las resoluciones se encuentren fundamentadas, y que en base a ese conocimiento y fundamentación las partes las puedan apelar haciendo valer el principio de doble instancia. La Defensoría del Pueblo también considera que las garantías jurisdiccionales que se presenten alrededor de las situaciones individuales, especialmente la del *hábeas corpus*, por tratarse de la libertad y condiciones físicas de las personas, debe tramitarse y resolverse conforme a sus características de agilidad procesal. Para la vigencia de estos principios constitucionales que tienen relación con derechos fundamentales de las personas, es requisito indispensable que permanezca incólume la independencia judicial como garantía de que las resoluciones de los jueces tengan carácter decisorio, esto es, la facultad de decidir sobre la situación presentada a su conocimiento”. (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016 a)

Condiciones de los centros de detención provisional

En lo que respecta a las condiciones de los centros de detención provisional, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), ha realizado visitas a la Zona de Permanencia de

Personas no Admisibles en el Aeropuerto Mariscal Sucre (ZPAMS), y al Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación de la ciudad de Quito “Hotel Carrión”.

En relación con la Zona de Permanencia de Personas no Admitidas del Aeropuerto Mariscal Sucre (ZPPAMS) (Defensoría del Pueblo, 2015 a), durante las visitas se ha evidenciado que esta no cuenta con las condiciones físicas adecuadas para alojar a las personas que por diversas causas no son admitidas en territorio ecuatoriano pues funciona en una sala de espera dividida en dos ambientes. Uno de los ambientes cuenta con doce sillas y dos veladores; y, el segundo, cuenta con once sillas y un velador. Esta zona no posee infraestructura para poder realizar algún tipo de separación si fuera el caso, entre hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

La ZPPAMS al tratarse de una sala de espera, no cuenta con camas ni con un baño en su interior, no posee áreas comunes distintas a las salas de espera, en donde pernoctan, de ser el caso, hasta ser devueltos a sus países de origen o de residencia habitual. En caso de requerir asistencia médica, las personas son atendidas por las y los médicos del centro de salud del Aeropuerto. En relación con la alimentación, esta sería una medida discrecional de las aerolíneas, o estaría sujeta a la adquisición de las propias personas no admitidas.

Por su parte, el Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación de la ciudad de Quito “Hotel Carrión” (Defensoría del Pueblo 2, 2015), es un centro que tiene como finalidad albergar a las y los ciudadanos de diferentes nacionalidades a la ecuatoriana que se encuentran en proceso de deportación.

La capacidad del centro es de 52 personas, posee una división entre áreas de hombres y mujeres. Las habitaciones cuentan con camas, colchones y cobijas en buen estado; así como baterías sanitarias, lavabos y duchas en buenas condiciones de uso, sea dentro o fuera de las habitaciones, acorde al número de personas a alojarse en las mismas. Las áreas comunes, cuentan con espacios definidos para diversas actividades, tiene una terraza en donde las personas internas realizan ejercicios físicos, sin embargo, el área de mujeres no tiene acceso a la terraza. El MNPT durante sus visitas al “Hotel Carrión” en lo que respecta al tema de alimentación conoció por parte de las personas en proceso de deportación que los menús alimenticios son repetitivos, de poca calidad y cantidad; que son proporcionados en envases plásticos y, que los ingiere en el espacio destinado para el comedor en varios grupos acorde al espacio. Adicionalmente, se constató que no se cuenta con dietas diferenciadas. Finalmente, se cuenta con horarios para el desayuno, almuerzo y merienda, con un tiempo aproximado de 10 a 15 minutos para ingerir alimentos. (Defensoría del Pueblo, 2015 b)

Adicionalmente, en el año 2013 se presentó un hábeas corpus “a favor de 17 personas en movilidad humana detenidas en el albergue para personas de otra nacionalidad (sometidos a procesos de deportación), denominado Hotel Hernán, al evidenciar que se encuentran detenidas sin orden de juez competente y sin haber cometido ningún delito tipificado, violentándose el art. 77, numeral 11 de la Constitución.” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2013) Este caso logró generar incidencia sobre las condiciones en las que se albergaba a las personas en el Hotel Hernán y dio paso a la apertura del Centro de

Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación de la ciudad de Quito “Hotel Carrión”.

En este marco, la Defensoría del Pueblo ha iniciado trámites defensoriales y ha realizado visitas a las zonas de exclusión tanto del aeropuerto de Quito como de Guayaquil, con la finalidad de precautar los derechos de las personas que en ocasiones han llegado a estar más de una semana en dichos sitios sin los medios adecuados que garanticen un trato digno.

También, se ha realizado visitas al Hotel Carrión con la finalidad de verificar la situación en la cual se encuentran las personas que son llevadas a dicho lugar a la espera de su deportación, lo cual en algunos casos ha dado lugar al inicio de distintos trámites defensoriales como gestiones oficiosas, vigilancias del debido proceso y activación de hábeas corpus dirigidas a la recuperación de la libertad de personas que a pesar de haber logrado regularizar su situación migratoria o tener en trámite dicho reconocimiento se encontraban privadas de libertad por períodos que se extendían hasta seis meses.

6. Trata de Personas

En materia normativa, Ecuador no cuenta con una ley específica que regule el delito de trata de personas, sin embargo, este delito se encuentra tipificado en distintos instrumentos normativos. La Constitución del Ecuador (2008) prohíbe la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y trata de seres humanos en todas sus formas. Además, prevé el funcionamiento de un Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y Otros participantes en el proceso penal. Además, el COIP (2014) tipifica a la trata de personas como un delito, y a la prostitución forzada y a la esclavitud como delitos de lesa humanidad.

Además, el país cuenta con normativa conexas en la que se incorpora el tema de trata de personas, como por ejemplo el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), el Código de Trabajo (2005), y, en el ámbito local se disponen de ordenanzas municipales en los cantones de Lago Agrio (2014), Guamote (2014), Otavalo (2015) y en el Distrito Metropolitano de Quito (2008)⁵.

En materia de educación se cuenta con el Acuerdo Ministerial 482 del Ministerio de Educación por medio del cual se establece la obligación de garantizar el derecho a la educación en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo a los niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres víctimas de trata

Respecto a la política pública, en agosto de 2004 mediante el Decreto Ejecutivo No.1981 Ecuador declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas. En el 2006, a través del Decreto Ejecutivo 1823, publicado en el R.O 375, de 12 de octubre de 2006, aprobó y promulgó el *Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de*

⁵ La Secretaría de Inclusión Social del Municipio Distrito Municipal de Quito se encuentra trabajando una propuesta de Anteproyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza O246.

migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.

De igual forma, la trata de personas ha sido incorporada en planes y agendas nacionales como en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017 y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017. A nivel territorial se cuenta con Agendas Cantonales contra la trata de personas en Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote.

En materia de prevención del delito de trata se han realizado campañas de sensibilización con el objetivo de concienciar e informar a la ciudadanía respecto a la trata y posicionar el tema en la agenda pública a fin de propiciar la formulación de políticas públicas.

En cuanto a la protección y asistencia a las víctimas en el país existe la línea 1800 DELITO a través de la cual se recepta denuncias sobre trata de personas, salvaguardando la identidad de la persona que realiza la denuncia. También, se cuenta con dos casas de acogida para estas víctimas a nivel nacional, una para niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual, y otra para niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación laboral.

En lo que se refiere a la coordinación, mediante Decreto Ejecutivo No.1823, se creó la Comisión Interinstitucional para la implementación del Plan Nacional contra la Trata de Personas que es coordinada por el Ministerio del Interior y se encuentra conformada por dieciséis instituciones del Estado. Además, Ecuador ha suscrito Memorandos de Entendimiento y Convenios de Cooperación en materia de trata de personas con países de la región andina como Colombia, Perú y Chile.

En el Ecuador si bien se han realizado acciones para combatir la trata de personas, no obstante se evidencian nudos críticos relacionados con la falta de una ley específica de trata de personas; se actúa con un Plan Nacional contra la Trata de Personas de 2006, que no responde a los nuevos contextos del país en esta materia; cambios institucionales en la rectoría de la política pública en esta materia; la invisibilización de la trata de personas por la persistencia de patrones culturales, estereotipos, naturalización de formas de explotación; falta de casas de acogida para las víctimas de trata de personas; recursos insuficientes, poco personal, concentración de los servicios; dificultad para identificar casos de las víctimas de trata, entre otros aspectos.

Desafíos

En cuanto a normativa se establecen acciones y responsabilidades para el Estado en materia de trata de personas en los ejes de prevención y protección, sin embargo aún se evidencian dificultades al momento de su implementación. En este sentido, una adecuada legislación, como la aprobación de una nueva Ley de Movilidad Humana, aportaría en la respuesta integral a la problemática de la trata de personas.

En materia de política pública, si bien Ecuador cuenta con el Plan Nacional contra la trata de personas aprobado en el 2006, es necesario actualizarlo en virtud de que aborda numerosas problemáticas en una sola propuesta. Además, centra su accionar en la explotación sexual, dejando de lado las otras formas de explotación que contiene el delito de trata, y también, contempla una institucionalidad que en algunos casos ha sido modificada. Estos aspectos han incidido negativamente la implementación de una política nacional integral, y por ende en la protección y asistencia de las víctimas de este delito.

Además, en la política pública de trata de personas es necesario tomar en cuenta las especificidades y particularidades de las víctimas, lo cual implica incluir en el diseño de la misma enfoques de derechos humanos, género, intercultural, generacional, entre otros. Finalmente, es fundamental establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo y rendición de cuentas respecto a la política pública de trata de personas, así como también asignar presupuesto para la implementación de políticas públicas a fin de aportar en la respuesta integral a la problemática de trata de personas.

Respecto a la prevención, si bien se han realizado procesos de capacitación y sensibilización es importante institucionalizar procesos permanentes de formación y capacitación dirigidos a funcionarios/as públicos/as locales, especialmente a quienes trabajan en las áreas de atención, así como a organizaciones de sociedad civil y sociedad en general. De igual forma, es importante establecer mecanismos efectivos de derivación, identificación del delito, etc., y contemplar en las acciones de prevención a otros grupos poblacionales que por su situación de vulnerabilidad están en riesgo de ser víctimas de trata de personas.

En materia de protección, pese a las medidas y acciones encaminadas a proteger a la víctima de trata, es necesario fortalecer las instancias existentes para brindar protección a las víctimas de trata, en lo que respecta a presupuesto, infraestructura y equipo técnico, así como también desconcentrar y ampliar la cobertura de los servicios de las instituciones a nivel nacional.

En cuanto a la persecución y sanción se debe establecer mecanismos que permitan fortalecer el proceso de asistencia y de investigación de la trata de personas, aportar en la restitución de los derechos de las víctimas y superar los límites para la identificación de las víctimas de trata de personas, la confusión de la trata de personas con otros delitos, la percepción de la corrupción, los tiempos de resolución de los casos, etc., evitando la revictimización de la afectada o afectado.

Finalmente, es necesario establecer mecanismos formales para articular y coordinar acciones entre los diferentes actores como entidades estatales, organizaciones de sociedad civil, cooperación internacional y academia que trabajan en materia de trata de personas en el diseño, implementación y evaluación de la política pública, sin que esto implique desconocer que el principal garante de derechos es el Estado ecuatoriano. (Defensoría del Pueblo, 2016 b).

7. Desplazamiento forzado por causas naturales o antrópicas

El 16 de abril de 2016 el Ecuador sufrió un terremoto M 7.8, que afectó las provincias de Manabí y Esmeraldas, situación que trajo como consecuencia el desplazamiento de personas a albergues y refugios. Pese al despliegue inmediato de las instituciones públicas competentes y la ayuda humanitaria de otros Estados y organizaciones internacionales, se evidenció la falta de una legislación que permita contar con protocolos específicos para cubrir las demandas que requiere este tipo de catástrofes naturales.

En este marco la Defensoría del Pueblo de Ecuador desde el mes de mayo ha realizado visitas a las zonas afectadas por el terremoto, y para el efecto se cuenta con un equipo técnico conformado por servidores/as de la institución a nivel nacional y local. Y como parte de las acciones ha efectuado visitas a albergues y refugios con levantamiento de información específica sobre protección de derechos humanos; recorridos en lugares específicos de afectación como parroquias rurales, comunidades y escombreras; y, reuniones con otros actores de las zonas como autoridades, representantes de organismos internacionales y representantes de instituciones públicas en territorio. (Defensoría del Pueblo, 2016 c)

En este sentido, durante las visitas efectuadas por la Defensoría del Pueblo a las zonas afectadas por el terremoto se identificaron a ciudadanos y ciudadanas de otro origen nacional con diferentes condiciones migratorias quienes han sido atendidos en igualdad de condiciones, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución del República del Ecuador.

Desafíos

Respecto al tema del desplazamiento forzado por causas naturales o antrópicas es importante que el país se establezca legislación, políticas públicas e institucionalidad específica que garantice asistencia humanitaria y la protección de derechos de las personas en situaciones de emergencias y crisis humanitaria.

Bibliografía

- Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados (2014, 21 de marzo). Registro Oficial No. 209.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N° 449.
- Ecuador. Código Orgánico Integral Penal (2014, 10 de febrero). Registro Oficial Suplemento No. 180.
- Ecuador. Código de la Niñez y Adolescencia (2003, 3 de enero). Registro Oficial No. 737.
- Ecuador. Código de Trabajo (2005, 16 de diciembre). Registro Oficial Suplemento No.167.
- Ecuador. Consejo Consultivo de Política Migratoria, Acta No. 006/2016, 12 de abril de 2016.
- Ecuador. Acuerdo Ministerial 482 (2009, 26 de enero). Garantizase el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres víctimas de la trata de personas con sus diferentes fines. Registro Oficial No. 514.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo 1823 (2006, 12 de octubre). Registro Oficial No. 375.
- Ecuador. Decreto ejecutivo 1166 (2012, 17 de Mayo). Registro Oficial 716.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo 1182 (2012, 19 de junio). Reglamento para la Aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio. Registro Oficial 727.
- Ecuador. Ley de Migración (2005, 12 de abril). Registro Oficial No. 563.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador, Informe Ejecutivo del proyecto de “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad”, ejecutado en los años 2012-2015, fecha de reporte 07 de julio de 2016, pág. 15-19.
- Defensoría del Pueblo (2015 a). Informe de visita la zona de permanencia de personas no admisibles en el Aeropuerto Mariscal Sucre.
- Defensoría del Pueblo (2015 b). Informe de visita coyuntural. Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación Hotel Carrión.
- Defensoría del Pueblo (2016 a). Pronunciamiento Defensorial ante la Situación de la población cubana en el Ecuador. Recuperado de: <http://www.dpe.gob.ec/pronunciamiento-la-defensoria-del-pueblo-ante-la-situacion-las-personas-cubanas-ecuador/>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador et al. (2016 b). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina: Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Quito.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2016 c). Documento de Estrategias para la protección en crisis humanitaria pos terremoto.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Hábeas Corpus a favor de 17 personas detenidas en Hotel Hernán”, En Boletín de Prensa No. 001, de 8 de enero de 2013, disponible en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/389/1/Boleti%CC%81n%20001%20H%20Hern%C3%A1n.pdf>

INEC, Anuario de Entradas y Salidas Internacionales 2014. Recuperado de:
<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/migracion-2014>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte del Mercosur y estados asociados. Recuperado de:
<http://www.cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>