



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



INFORME ALTERNATIVO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES (CTMF)

ECUADOR 2017

Presentación:

La Coalición por las Migraciones y el Refugio, conformada por diferentes ONG, instituciones, academia y defensores de derechos, remitimos en el mes de julio de 2016 un primer documento que recogía los aspectos de mayor preocupación que hasta ese momento se identificaban respecto del cumplimiento de la CTMF por parte del Estado ecuatoriano. De igual manera, la Coalición participó mediante videoconferencia en la reunión preparatoria, en la cual se explicaron los temas que fueron desarrollados en el documento enviado.

Ahora, una vez que el Comité envió en septiembre de 2016 la lista de cuestiones previas al Estado ecuatoriano en la que, en gran medida, se recogieron las preocupaciones expuestas por la Coalición por las Migraciones y el Refugio; y que en mayo de 2017 el Estado ecuatoriano remitió la respuesta a la lista de cuestiones previas, exponemos a continuación los aspectos de preocupación en el cumplimiento de la Convención TMF sobre los que se debe profundizar y, a partir de ellas, sugerimos algunas recomendaciones generales para que sean formuladas al Estado ecuatoriano a fin de mejorar su cumplimiento.

1. Adecuación normativa

Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) y su Reglamento (Reg. LOMH)

El 6 de febrero de 2017 entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) y el 3 de agosto de 2017 se expidió su reglamento correspondiente. Esta nueva normativa reemplazó a la Ley de Migración y a la Ley de Extranjería que habían sido aprobadas en 1971. No obstante, conserva aspectos de preocupación que tenía la legislación anterior y que contradice el marco constitucional ecuatoriano sobre movilidad humana, y los principios y derechos reconocidos en la Convención TMF y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre los principales aspectos generales de preocupación sobre esta ley se encuentran:

a) Disposiciones que atentan contra el principio de igualdad y no discriminación.

A pesar del reconocimiento específico que ha hecho la Constitución ecuatoriana (CRE) de la igualdad de derechos y obligaciones entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad (Art. 9 CRE), y del principio de no discriminación por origen nacional, condición migratoria y pasado judicial (Art. 11. 2 CRE), progresivo fin de la condición de extranjero, ciudadanía universal y otros principios que supondrían un trato de igualdad en derechos, la LOMH incluye un tratamiento hacia la población de otro origen nacional que no está acorde a estos principios y que generan trato discriminatorio. Así por ejemplo:

- Se define como persona extranjera exclusivamente a quien “se encuentra en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente” (Art. 42 LOMH). Dicho aspecto resulta grave porque reduce la condición de persona extranjera a aquella que se encuentra regularizada, lo cual puede llevar a interpretaciones restrictivas en el ejercicio de derechos.



- La LOMH (Art. 3.1) limita el término “condición migratoria” solo a quienes se encuentran en situación regular, de tal manera que restringe el principio constitucional de no discriminación por condición migratoria, excluyendo a quienes se encuentran en condición migratoria irregular. Ello abre la posibilidad a que se restrinjan sus derechos, aspecto que también contradice lo señalado por la Observación General 18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La LOMH impone la obligación a toda persona de otra nacionalidad en el territorio ecuatoriano de “contar con un seguro público o privado” (Arts. 52, 53.7, 55, 61 y 64 LOMH), disposición que resulta desproporcionada y sin fundamento jurídico alguno. Contradice el principio de igualdad y no discriminación entre personas nacionales y de otros países, pues no es una obligación general para las personas ecuatorianas el contar con seguro. Esta disposición por costos ha generado problemas para regularizar la condición migratoria, principalmente de núcleos familiares.
- La LOMH mantiene la idea de vincular a personas de otra nacionalidad como potenciales amenazas a la seguridad estatal. Es así que, en siete artículos repite la frase “No ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano”, como condicionante para el ejercicio de algunos derechos. Tal como se encuentra redactada esta disposición hace posible una actuación subjetiva y discrecional del Estado, en especial por la ambigüedad de los términos “amenaza o riesgo” y del tipo de “información” a la que hace referencia este artículo. Esta condición se impone para el ingreso al territorio (Art. 137.6), la obtención de residencia temporal y permanente (Art. 61.4, 85.3 y 64.4); la naturalización (Art. 79.3), e incluso como una condición para el reconocimiento de la condición de refugiado (Art 104.4)

b) Disposiciones que dificultan la regularización migratoria y generan situación migratoria irregular.

A pesar del marco constitucional ecuatoriano sobre movilidad humana, la LOMH conserva la tradicional clasificación de categorías migratorias y visas contempladas en la legislación derogada. Las categorías migratorias que ha desarrollado la LOMH mantienen el principio de selectividad de la migración y dificultan la regularización migratoria. Algunas disposiciones son regresivas en relación a la legislación anterior. De esta manera, la población inmigrante se ve imposibilitada de acceder a un visado y en consecuencia de ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; por el contrario, se clandestiniza frente al control migratorio y la posibilidad de ser deportada. La aplicación de la nueva normativa en relación a regularización migratoria reporta cada vez más situaciones problemáticas en relación al cumplimiento de requisitos y costos.

Además, esto impide al mismo Estado saber con certeza la cantidad de personas de otro origen nacional que se encuentran en el Ecuador, tal y como puede inferirse del informe oficial remitido al Comité.

Por otra parte, la distinción entre las personas de los países pertenecientes a UNASUR¹ y quienes no lo son determina un trato diferenciado injustificado en el ejercicio de los derechos y la posibilidad de regularización.

Se puede señalar como ejemplo de estos aspectos lo siguiente:

¹ Unión de Naciones Suramericanas



- La obligación de demostrar “medios de vida lícitos en el país” para regularizar la permanencia en el Ecuador impuesta para todas las categorías migratorias (Art. 56, 61.5, 64.5, 86.6 de la LOMH), es un requisito que no se contemplaba en la legislación anterior y al ser un concepto jurídico indeterminado, provoca la discrecionalidad pues no hay claridad en lo que se exige y la manera de demostrarlo. Esto ha provocado que muchas personas no puedan cumplir con este requisito, en particular inmigrantes con trabajos autónomos informales.
- Esta exigencia tiene efectos más graves en el caso de personas que requieren acceder a una visa por tener hijos/as ecuatorianos o parentesco con personas ecuatorianas (Art. 63.4 LOMH). Anteriormente no se contemplaba este requisito (pues bastaba la sola demostración del parentesco para el otorgamiento de la visa), lo cual es regresivo. Ahora, esta disposición es un obstáculo en la regularización de estas personas pues no todas pueden cumplir con el requisito establecido. Este artículo contraviene el principio de unidad familiar y a su vez, compromete también otros, como el principio del interés superior del niño y el derecho a la familia de los niños.
- La LOMH no permite subsanar la condición migratoria irregular, solo admite la salida voluntaria o forzada (deportación) (Art. 143 Reg. LOMH).

c) Sanciones desproporcionadas y trato punitivo a personas de otro origen nacional (criminalización de la migración).

A pesar de que la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a migrar y la prohibición de criminalización de la migración (Art. 40 CRE), la LOMH - aun cuando incorpora estos principios formalmente-, mantiene un enfoque punitivo de la migración especialmente dirigido a personas de otro origen nacional. Esto se expresa en disposiciones que establecen sanciones administrativas, pecuniarias e incluso la deportación de manera desproporcionada e injustificada.

- Uno de los aspectos más graves y evidentes es la posibilidad de doble sanción que se impone a la condición migratoria irregular, ya que la LOHM establece dentro del “Régimen Sancionatorio” el pago de “dos salarios básicos unificados” a quien “no haya regularizado su condición migratoria en el tiempo previsto”. Considerando que el Salario Básico Unificado para el año 2017 es de 375 dólares, implica que la multa es de 750 dólares por persona por encontrarse en tal condición (Art. 170.1 LOMH). Esta sanción se agrava debido a que la condición migratoria irregular también es causal de deportación (Art. 143.3 LOMH). De esta manera, la legislación establece una multa adicional a la deportación por encontrarse en situación migratoria irregular (Art. 140 Reg. LOMH).
- Se establece como parte de las sanciones administrativas la revocatoria de la categoría migratoria, sumada a sanciones pecuniarias. Para el efecto, el Art. 68.3 determina algunas causales poco claras, entre las que se encuentra superar los límites para ausentarse del país. En el caso de residentes temporales, la ausencia del país no puede superar más de 90 días en un año, caso contrario se sanciona con una multa de tres salarios básicos unificados, lo que equivale a 1.125 dólares por persona). En el caso de las personas con residencia permanente se establece una multa de cuatro salarios básicos unificados (1500 dólares por persona), si se ausentan del país más de 180 días en cada año, durante los dos primeros años de obtención de su residencia. Esto genera severas restricciones en el ejercicio del derecho a migrar, que se



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



regula desde una mirada de control y sanción, dificultado el desarrollo incluso del proyecto de vida de las personas de otro origen nacional que residen en el Ecuador.

- Esto es una causal directa de deportación (Art. 143.5 LOMH) y mediante Reglamento de la LOMH se ha introducido la prohibición de que una persona a quien haya sido revocada su visa pueda regularizar su condición migratoria (Art. 15 del Reg. LOMH). Esta sanción es por demás desproporcionada y no contempla ninguna clase de excepción.
- Particular atención merece el Reglamento a la LOMH que, sin respetar el principio de reserva de ley en establecimiento de multas, determina sanciones adicionales a las establecidas en la Ley, para personas en situación migratoria irregular e impedimentos de ingreso que no constan en la Ley para estos casos. (Art. 146 Reg. LOMH)
- Cabe señalar que en la legislación que fue reemplazada por la LOMH, ya se había derogado las multas por condición migratoria irregular o por ausentarse del país más allá de los plazos permitidos. La LOMH aumenta estas sanciones pecuniarias, aspecto que resulta regresivo en el ejercicio del derecho a migrar.
- Si bien la LOMH reconoce en el Art 51 el derecho al trabajo de todas las personas en movilidad humana, incluyendo las personas de otro origen nacional, en el Art 68.3 se señala como causal de cancelación de la visa el realizar “actos de naturaleza distinta a la categoría migratoria otorgada”. Ello da pie, nuevamente, a la práctica que tenía lugar con la legislación anterior en que trabajadores autónomos, principalmente ambulantes, eran sometidos a procesos de deportación bajo esta causal, por ejercer el derecho al trabajo.

d) Procedimientos de inadmisión y deportación no garantizan el debido proceso e incurrir en regresividad de derechos.

A pesar de los principios constitucionales sobre movilidad humana, la LOMH desarrolla procedimientos de inadmisión en frontera (denominada exclusión en la legislación anterior) y de deportación, que mantienen el enfoque de seguridad por sobre los derechos de las personas en movilidad, posibilitan la actuación discrecional y no garantizan el derecho al debido proceso. En particular el procedimiento de deportación tiene aspectos preocupantes que determinan regresividad en relación con ciertas garantías que establecía la legislación anterior.

- En el proceso de inadmisión, que es la facultad de impedir el ingreso a una persona de otro origen nacional, se establecen causales que son de interpretación ambigua y posibilitan un amplio margen de discrecionalidad; por ejemplo, quien “Sea considerada una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano” (Art. 137.6 LOMH) o “No justifique su condición migratoria” (Art. 137.5 LOMH).
- Además, vulnera de manera evidente las garantías del debido proceso, en particular el derecho a la defensa, en el caso de las causales “Carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad competente del lugar de origen o domicilio” (Art. 137.4 LOMH) y “Carezca de visa vigente en los casos que ésta sea requerida de acuerdo con la política migratoria ecuatoriana o no justifique su condición migratoria.” (Art.137.5 LOMH). En estos casos se señala expresamente que “sin necesidad de procedimiento administrativo, se



dispondrá de forma inmediata la salida de la persona inadmitida, la que podrá retornar al país una vez que haya subsanado la causal de inadmisión”.

- En cuanto al proceso de deportación, uno de los aspectos más preocupantes que implica regresividad en la protección de derechos y la vulneración de las garantías del debido proceso, es el cambio del procedimiento judicial al procedimiento administrativo de deportación. En la Ley de Migración anterior, que contenía también severas vulneraciones al debido proceso, se establecía que el procedimiento sea conocido por un juez de contravenciones. Si bien esto tenía una connotación criminalizadora por estar vinculado al ámbito penal, garantizaba que sea un operador de justicia independiente de los órganos encargados del control migratorio quienes conozcan y decidan sobre la deportación (aunque no establecía con claridad el órgano de apelación y contenía normas evidentemente contrarias a derecho, que facultaban la revisión de sentencias judiciales mediante una instancia administrativa).

En la LOMH, el procedimiento de deportación (Art. 141 LOMH) es administrativo y se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, que es el órgano de control migratorio, el cual, actúa como juez y parte en los procesos, perdiendo así la posibilidad de que un órgano judicial decida de manera independiente respecto de la deportación. Además, en el procedimiento de deportación se identifican las siguientes falencias que atentan contra el derecho al debido proceso:

- La deportación es la única alternativa frente a la irregularidad migratoria, aparte de la denominada “salida voluntaria”, ya que expresamente se prohíbe a quienes se encuentren en dicha situación el “solicitar, renovar o cambiar una condición migratoria, categoría migratoria o visa” (Art. 140 Reg. LOMH). Esto contraviene estándares internacionales de derechos humanos que indican que la deportación debe ser la última alternativa en el tratamiento jurídico a las personas en movilidad, además frente a la condición migratoria irregular no hay otra opción que la salida voluntaria o forzada del territorio.
- No se contempla formas de impugnación en vía judicial, y el recurso ordinario aplicable para cualquier acto administrativo no es adecuado ni efectivo, vulnerando estándares internacionales.
- Existen causales que tienen un alto grado de subjetividad y permiten un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad de control migratorio. Específicamente la causal que dispone “Que siendo visitante temporal en el Ecuador se inmiscuya en asuntos de política interna del Ecuador.”
- Se contemplan causales que atentan contra el principio de no devolución y que no están previstas dentro del artículo específico sobre causales de deportación. Tal es el caso del Art. 103 de la LOMH, en el cual se dispone que, si una persona que solicita refugio es inadmitida y luego de interponer el recurso administrativo “En caso de que la resolución firme niegue la solicitud, la persona deberá abandonar el país en un plazo máximo de quince días o se iniciará el procedimiento de deportación conforme a esta Ley.” Este aspecto no posibilita si quiera la regularización mediante otra categoría, sino que obliga a quien solicitó protección internacional a salir del país.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



- No se especifica la autoridad que conoce el procedimiento, lo que genera inseguridad jurídica. Ni la LOMH ni el reglamento establecen la autoridad específica que conoce el procedimiento de deportación, aspecto que genera inseguridad jurídica y contraviene las garantías del debido proceso previstas en el artículo 18 de la Convención TMF.
- Ni la LOMH ni el reglamento establecen con claridad cómo se procede con la deportación inmediata en caso de incumplimiento de medidas cautelares; esto puede traer como consecuencias nuevas privaciones arbitrarias de libertad de personas en movilidad en condiciones que vulneren sus derechos. (Art. 145 LOMH y Art.141 Reg. LOMH)

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- La Asamblea Nacional inicie un proceso participativo con miras a reformar la LOMH y adecuarla a los parámetros constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos, y que tome en cuenta los aportes de los sujetos de derechos y de las organizaciones e instituciones que trabajan en la protección de derechos de las personas en movilidad humana en el Ecuador. La reforma es prioritaria en los aspectos mencionados, pero no se agota en ellos.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana inicie un proceso de reforma del Reglamento de la LOMH en los aspectos que implican evidentes vulneraciones de derechos a las personas en movilidad humana.

2. Expulsión colectiva de personas cubanas

En relación a los hechos ocurridos entre el 6 y el 13 de julio de 2016, que constituyeron la expulsión colectiva de personas cubanas, y frente a lo señalado por el Estado ecuatoriano en su informe oficial, presentamos mayor información a fin de corroborar la violación del Art. 22 de la Convención CTMF en sus numerales 1, 2 3 y 4.²

- En relación a los párrafos 183 y 184 del informe del Estado, tal y como el mismo documento señala, el permiso emitido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se encontraba vigente y no existió ningún requerimiento por parte de dicha institución para que se realice intervención alguna por parte de la policía nacional. Por el contrario, la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Distrito Metropolitano de Quito apoyó en la obtención de dicho permiso. Por ello no se justificó la realización del operativo ni la magnitud del mismo.
- En relación al párrafo 185 del informe del Estado, hay que indicar que las condiciones en que se realizó el operativo policial que tuvo como consecuencia el desalojo, detención y posterior deportación de las personas cubanas, no tuvo el carácter de un simple control migratorio. En primer lugar, debido a que se realizó en horas de la madrugada (03:45 am) y fue ejecutado por alrededor de 300 efectivos de diferentes unidades de la Policía Nacional, incluyendo a la unidad antimotines y fuerzas especiales, vehículos antidisturbios, perros y drones que intervinieron de manera violenta. Durante el operativo, se registraron golpes, insultos y uso desmedido de la fuerza en contra de las personas cubanas. Luego, procedieron a la detención de las personas que se encontraban en el lugar sin orden judicial o motivación legal que

² Debido a la extensión del presente documento es difícil profundizar más detalles. No obstante, este hecho fue recogido por diferentes medios de comunicación nacionales e internacionales. A efectos de información particularizada y cronológica de los hechos se recomienda visitar <https://colectivoatopia.wordpress.com/2017/02/23/bitacoraexpulsion/>



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



justifique esta acción. Al momento de la detención, no se informó sobre sus derechos a las personas ni las razones por las cuales eran privadas de su libertad.

- Se configura la expulsión colectiva, además, porque desde el momento de la detención hasta la posterior deportación no hubo una adecuada valoración individualizada de cada caso y se vulneraron gravemente las garantías del debido proceso. Tal es así, que entre las víctimas de esta medida se encontró una persona en situación migratoria regular (Rolando Muñoz Pérez), quien tenía una visa de trabajo vigente hasta el 14 de julio de 2016 y que sin embargo, fue detenido y deportado. De igual manera, entre las personas detenidas se encontraba una niña de 2 años, dos niños de 3 y 10 años y un adolescente de 12 años de edad. Una de las mujeres detenidas mencionó estar embarazada. De esta manera, se observa que al momento de la detención no se identificó con detenimiento la condición migratoria de las personas detenidas ni otras situaciones específicas de grupos de atención prioritaria. Las personas fueron obligadas a subir a buses y trasladadas al subsuelo de la Unidad de Flagrancias de Quito, lugar que no cuenta con las condiciones mínimas para la privación de libertad de personas y menos aun de un colectivo tan numeroso. En dicho lugar se encontraron hacinados hombres, mujeres y niños/as; apenas al día siguiente, un grupo de ellos fueron trasladados al “Hotel Carrión”, centro de detención para migrantes.
- Desde la detención hasta las 11:00 aproximadamente, las víctimas se encontraban incomunicadas bajo custodia de la Policía Nacional, con dificultad para contactarse con sus familiares y sin poder contactar con abogados públicos o particulares. Apenas a las 11:00 am del 6 de julio de 2016, se permitió el ingreso de la Defensoría Pública y algunos abogados defensores de derechos humanos, quienes constataron las condiciones de hacinamiento en la que se encontraban las víctimas y situaciones que atentaban contra su integridad y salud, tales como no haber recibido alimentación alguna desde el momento de la detención, ni siquiera a los niños/as y adolescentes privados de libertad. También se constató las restricciones para acceder al servicio higiénico puesto que debían subir bajo custodia policial a otros pisos del inmueble; se pudo observar tratos displicentes por parte de agentes policiales y agentes del servicio de migración. Los alimentos fueron proporcionados aproximadamente al medio día.
- Las personas desconocían del cargo que se les imputaba y del proceso que se seguiría. Las audiencias de deportación iniciaron el 6 de julio de 2016, pasado el medio día, y se prolongaron, hasta el sábado 8 de julio de 2016. Estas fueron conocidas por jueces de deportaciones (según lo disponía hasta ese momento la Ley de Migración). En consecuencia, la mayoría de personas no fueron puestas en presencia de un juez sino después de las 24 horas que determina la Constitución, lo que configuraba la arbitrariedad de la detención.
- Si bien las audiencias de deportación fueron de carácter individual, no se conocía el orden en que las personas eran trasladadas ni había tiempo suficiente para preparar la defensa, pues los abogados podían tener contacto con las personas unos minutos antes de la audiencia. Posteriormente, tuvo lugar una gravísima vulneración al debido proceso cuando, alrededor de 60 sentencias de jueces que negaban la deportación fueron revocadas mediante resoluciones administrativas emitidas por el Viceministro del Interior, Diego Fuentes. Adicionalmente, en dichas resoluciones no se hace análisis de cada caso, sino que mantienen un formato común. De esta manera, un órgano administrativo revocó decisiones de jueces. Cabe señalar que las decisiones judiciales que negaban la deportación se fundamentaron en la Resolución No. 006/2016 del Consejo Consultivo de Política Migratoria de fecha 12 de abril de 2016, que permitía regularizar la condición migratoria hasta el 31 de octubre de ese año, por lo que en efecto las personas que se encontraban en tal situación no podían ser deportadas.
- A pesar de que durante las audiencias de deportación algunas personas indicaron tener temor fundado de retornar a su país de origen y que algunos portaban documentos de haber



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



solicitado refugio en Brasil, ninguno de los jueces remitió el caso a la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se determine la necesidad de protección internacional, y tampoco se notificó a ACNUR. Entre las personas deportadas se encontraba una que portaba un certificado de ACNUR en el que se indicaba ser persona de interés.

- Tampoco se permitió la impugnación de las decisiones judiciales ni de las arbitrarias resoluciones del Ministerio del Interior, a pesar de que la Ley de Migración disponía que no podría ejecutarse las deportaciones mientras no haya transcurrido el plazo para apelar (resolución en firme). Sin embargo, ni las personas ni los abogados defensores habían sido notificados formalmente de dichas decisiones, cuando éstas comenzaron a ejecutarse. Los traslados al aeropuerto se efectuaron en la madrugada del sábado 9 de julio, la madrugada del lunes 11 de julio y a medio día el miércoles 13 de julio de 2016, cuando ni siquiera corrían los plazos para apelar de dichas decisiones. Se cuenta con registro audiovisual del empleo injustificado y desproporcionado de violencia en los traslados.
- El mismo día de la detención se interpuso una acción de hábeas corpus por parte de defensores de derechos humanos a favor de todas las personas detenidas. Sin embargo, a pesar de ser una garantía jurisdiccional que debe ser resuelta ágilmente, la audiencia de doce horas de duración se llevó a cabo el martes 12 de julio (6 días posteriores a la detención), cuando gran parte de las personas ya habían sido deportadas. A pesar de que existía una garantía jurisdiccional para decidir sobre su situación, el Ministerio del Interior había ya realizado la deportación de los dos primeros grupos. Finalmente, el Tribunal de Garantías Penales decidió negar la acción de hábeas corpus, con excepción de un caso en el que hasta el momento no queda clara la motivación. El Tribunal indicó que no analizaría la legalidad de la detención a pesar de que esta es la naturaleza de dicha acción. Esta decisión fue apelada, luego de seis meses en que tuvo lugar un conflicto de competencias entre las diferentes Cortes. Finalmente, la Corte Provincial de Pichincha rechazó el recurso de apelación el 16 de febrero de 2017, seis meses después de la deportación del último grupo.³

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- La Fiscalía, Contraloría y Consejo de la Judicatura inicien investigaciones para determinar responsabilidades administrativas y penales de las autoridades policiales, administrativas y judiciales que estuvieron involucradas en la expulsión colectiva de personas cubanas.
- La Defensoría del Pueblo emita y haga público el informe respecto del proceso de investigación defensorial respecto de los derechos de las personas cubanas deportadas.
- El Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, como medida de reparación, eliminen la sanción por deportación y el impedimento de retorno de las personas expulsadas y posibilite la regularización migratoria, principalmente de quienes tienen parejas y familiares, y cuyo proyecto de vida fue alterado por la vulneración de sus derechos.
- Se lleve a cabo un proceso de capacitación intensivo sobre derechos de las personas en movilidad humana dirigido a jueces y juezas, policías y personal administrativo del Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- La Asamblea Nacional inicie a la brevedad posible la reforma legal al procedimiento de deportación para que cumpla con las garantías del debido proceso de conformidad a la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

³ Toda la documentación de este proceso se encuentra en el Proceso de Hábeas Corpus No. 17250201600100 que fue sustanciado ante el Tribunal de Garantías Penales de Quito. La sentencia fue emitida el 12 de julio de 2016.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



3. Detención y privación de libertad de Manuela Picq

Un año antes del caso de la deportación colectiva de personas cubanas tuvo lugar otro hecho que fue de conocimiento público y que reflejó la arbitrariedad de las políticas migratorias y la vulneración de los derechos de una persona de otro origen nacional. El caso se refiere a Manuela Lavinas Picq, periodista franco-brasileña, profesora universitaria que apoyó por varios años las iniciativas del movimiento indígena ecuatoriano. El día 13 de agosto de 2015, durante una marcha organizada por varios movimientos sociales, fue detenida de forma arbitraria e ilegal, en medio de un confuso incidente en el que también detuvieron a su pareja Carlos Pérez, presidente de la organización indígena Ecuarunari. Si bien horas después Pérez fue liberado, Manuela Picq permaneció detenida. En un inicio fue llevada a un hospital público con resguardo policial, sin que ella pueda decidir sobre su movilidad y libertad. No obstante, horas después se enteró que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana había cancelado su visa, sin que haya mediado un proceso administrativo en el que pueda ejercer el derecho a la defensa y sin que hasta la fecha haya recibido una notificación oficial al respecto. El Estado señaló que era una potestad discrecional el cancelar la visa, y que por tanto no era necesario que exista un procedimiento para tal efecto.

Luego de permanecer privada de su libertad 4 días en el denominado Hotel Carrión, el 17 de agosto de 2015 se conoció que se había instaurado un proceso de deportación en su contra y se realizó la audiencia en la que la jueza, al no cumplirse las causales previstas en la Ley, negó la deportación y ordenó su libertad. Sin embargo, con base en la norma contraria a derecho de la Ley de Migración, el Ministerio del Interior solicitó que se remita en consulta la decisión, de tal manera que, ante la amenaza permanente de nuevamente ser detenida y deportada, Manuela Picq decidió salir voluntariamente del país. Así, el 21 de agosto de 2015 salió del Ecuador por falta de garantías y viajó a Brasil para tramitar la visa Mercosur, la cual fue negada.

Cabe señalar que el 20 de agosto de 2015 la jueza Paola Ayala, de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, rechazó la acción de protección solicitada por su defensa⁴, que buscaba anular la cancelación de su visa por haberse dado sin garantías del debido proceso. Manuela Picq no ha podido retornar al Ecuador a pesar de que su pareja es ecuatoriano y que mantenía vínculos profesionales en calidad de docente en una universidad del país.⁵

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- La Fiscalía inicie investigaciones para determinar responsabilidades administrativas y penales de las autoridades policiales y administrativas que estuvieron involucradas en la detención de Manuela Picq.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores, como medida de reparación, posibilite la regularización migratoria de Manuela Picq, en virtud de que su proyecto de vida fue alterado por la vulneración de sus derechos.
- Se lleve a cabo un proceso de capacitación intensivo sobre derechos de las personas en movilidad humana dirigido a jueces y juezas, policías y personal administrativo del Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- La Asamblea Nacional inicie a la brevedad posible la reforma legal al procedimiento de deportación para que cumpla con las garantías del debido proceso de conformidad a la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

⁴ Juicio de Acción de Protección No. 7203201512020 Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia.

⁵ Este caso también fue ampliamente difundido por la prensa nacional e internacional



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



4. Situación de población venezolana en Ecuador

En los últimos años ha sido visible el aumento de la emigración venezolana a diferentes países de Sudamérica, en especial Colombia, Ecuador y Perú, como consecuencia de la compleja situación que vive Venezuela. El incremento de población venezolana en el Ecuador ha sido vertiginoso y notorio durante el año 2016 y lo que va del 2017. Lastimosamente, el Estado ecuatoriano no ha generado información estadística oficial y actualizada al respecto; sin embargo, a finales del mes de julio de 2017, funcionarios del Ministerio del Interior reportaron a la prensa que en el paso fronterizo de Rumichaca ubicado en la frontera de Ecuador con Colombia, en el que usualmente se registraba 1500 ingresos y salidas diarios y actualmente registra 2700, de los cuales solo 1800 constituyen ingresos, y de esta cifra 8 de cada 10 son de personas venezolanas. El aumento fue tan significativo, que debieron incrementar las ventanillas de atención en ese paso fronterizo.⁶ Respecto a la situación de la población venezolana se observa:

- A pesar de la grave crisis que se suscita en Venezuela y de que es evidente que el éxodo responde a una crisis humanitaria, el Estado ecuatoriano, dada su política internacional, no ha aplicado la visa humanitaria prevista en la LOMH y no ha posibilitado que población venezolana que solicita protección internacional acceda al procedimiento de determinación de tal condición. De tal manera, la situación de la población venezolana se define como de “turistas” o “inmigrantes”, sin que se contemplen los motivos reales por los que salen de su país.
- A pesar de que la LOMH posibilita otorgar 180 días de estadía regular por ser Venezuela un país perteneciente a UNASUR, se reporta la aplicación discrecional de esta disposición en los pasos fronterizos. De esta manera, se conoce de situaciones en las que se concede entre 10 y 20 días de estadía regular, y en caso de requerir ampliación de la regularidad se solicita demostrar sustento económico por montos que resultan inalcanzables para las condiciones en que llega esta población. Esto provoca situaciones de irregularidad migratoria y ubica a las personas venezolanas en situaciones de vulneración de sus derechos.
- Existen serios problemas en la regularización y documentación de la población venezolana, debido a que el consulado de dicho país en Quito demora hasta seis meses en entregar un pasaporte o en tramitar un certificado de antecedentes penales apostillado. De tal manera, aunque las personas reúnan los requisitos y costos para obtener una visa en Ecuador, pueden quedar en irregularidad migratoria a causa de la demora por la obtención de estos documentos. Ante esto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no ha adoptado medidas específicas, aun cuando es evidente que la responsabilidad no es de las personas migrantes.
- Se reporta que cada vez son más frecuentes los casos de situaciones de salud graves por enfermedades no atendidas adecuadamente en su país de origen o de casos de desnutrición, lo que ubica a estas personas en contextos de mayor vulnerabilidad.⁷
- La presencia de la población venezolana en las diferentes ciudades del Ecuador es cada vez más notoria y ha aumentado la xenofobia y discriminación entre la población local. Además, se conoce que son cada vez más frecuentes las situaciones de explotación laboral en la que trabajan las personas venezolanas, usualmente en comercios, restaurantes, bares y otros

⁶ Revista digital Plan V, “Venezolanos el escape del infierno”, 30 de julio de 2017. <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/venezolanos-el-escape-del-infierno>

⁷ Referencia Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



servicios de atención al público. A la vez, es notorio el aumento de vendedores informales venezolanos que deben enfrentar tensiones con vendedores locales.

- No se registran acciones por parte de la autoridad rectora de movilidad humana por erradicar la xenofobia y la discriminación y promover la integración de esta población.

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- El Ministerio del Interior genere información estadística oficial sobre la población venezolana en el Ecuador (ingreso, salida, saldo migratorio)
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana posibilite la regularidad migratoria de la población venezolana considerando las dificultades expuestas en este informe y habilite la visa humanitaria (sin costo) para casos en los que no puedan acceder a otro tipo de visados, asumiendo la crisis humanitaria que es la causante de la migración venezolana.
- Adoptar medidas urgentes para erradicar la discriminación y la xenofobia y disminuir tensiones entre población local e inmigrante. De igual manera, adoptar acciones para evitar y sancionar la explotación laboral y de otra índole de la que es víctima la población venezolana.

5. Exclusiones en frontera (inadmisión)

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la exclusión en frontera, principalmente la que tiene lugar en aeropuertos internacionales. Estos aspectos son importantes porque no son claros los parámetros que se aplican para determinar la admisibilidad de la persona al territorio ecuatoriano. Esta condición puede agravarse debido a que las autoridades migratorias no consideran que la persona se encuentra en territorio ecuatoriano mientras no haya sellado su pasaporte en los filtros de migración, lo que ha dejado a las personas en limbo jurídico, frente a las que deslindan su responsabilidad las autoridades migratorias, las empresas privadas que manejan los aeropuertos internacionales de Quito y Guayaquil y las aerolíneas privadas.

Fruto de esta problemática se han detectado graves casos en los que personas inmigrantes han permanecido privadas de libertad en las salas para personas excluidas por períodos prolongados de más de diez días⁸, lugares a los que se encuentra restringido el paso a instituciones públicas o privadas de protección de derechos. La inadmisión sería aplicada con mayor frecuencia a personas de nacionalidad cubana, haitiana, personas provenientes de países africanos y más recientemente y con menor frecuencia se reportan algunos casos de personas venezolanas. Esta práctica ha derivado en situaciones dramáticas como el de una persona de nacionalidad cubana que se cortó las venas en el aeropuerto de Guayaquil como medida para no retornar a su país de origen.⁹

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- Se establezca un procedimiento garante de derechos que no implique la privación de libertad en aeropuertos y protocolos de atención que aseguren la garantía de derechos a las personas, conforme el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

⁸ Diferentes casos han sido reportados Diario El Comercio: <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cubanos-no-admitidos-viven-aeropuerto.html>; <http://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/excluidos-pasan-noches-aeropuerto.html> Ministerio del Interior: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/26-cubanos-fueron-devueltos-a-su-pais-por-incumplir-politica-migratoria-de-ecuador/>

⁹ <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2014/04/10/cubano-corto-venas-lleva-dos-dias-aeropuerto-guayaquil/>



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



6. Detención de personas migrantes (Hotel Carrión)

Desde el año 2013, el Estado ecuatoriano implementó en la ciudad de Quito el denominado Centro de Acogida Temporal Hotel Carrión, que en la práctica era un hotel privado convertido en centro de privación de libertad indefinida para personas migrantes en situación irregular que se encuentran en procesos de deportación. Este lugar se encontraba custodiado por la Policía Nacional y dependía del Ministerio del Interior. El acceso era restringido, no se permitía el ingreso de ONG de derechos humanos y en reiteradas ocasiones se ha impedido de manera arbitraria el acceso a abogados/as encargados de la defensa de las personas migrantes (por ejemplo, en el caso de la deportación colectiva de personas cubanas). En dicho lugar las detenciones podían prolongarse indefinidamente hasta que el Ministerio del Interior dispusiera de los recursos para ejecutar la deportación, razón por la que han existido casos que han permanecido por más de 4 meses detenidos en este lugar.

Si bien este establecimiento fue cerrado en febrero de 2017, quienes han sido víctimas de la detención arbitraria en este lugar no han sido reparadas o indemnizadas de acuerdo a lo que establece la Convención CTMF. Cabe señalar que la LOMH no deja claro cómo se procede respecto de la privación de libertad en casos en los que se dispone la “deportación inmediata”.

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- Establecer garantías plenas para que no se vuelvan a implementar centros de detención similares al “Hotel Carrión” ni otras formas de privación de libertad para personas en movilidad humana.
- Determinar formas de reparación de derechos para migrantes que estuvieron detenidos de manera arbitraria en este centro de detención.

7. Delitos en contextos de movilidad humana

La LOMH ha introducido un acápite específico en relación a los delitos en contextos de movilidad humana desde la perspectiva de la prevención que complementaría lo contemplado por el Código Orgánico Integral Penal (COIP) respecto a la investigación y la sanción. No obstante, se observan los siguientes aspectos:

a. Trata de personas

- Según estudios realizados recientemente, las acciones para la prevención de este delito son insuficientes y subsisten las causas estructurales vinculadas a esta problemática, en particular, el machismo, el adultocentrismo, discriminación racial y la dificultad en el acceso a trabajo y educación.¹⁰
- Estos estudios han constatado que se mantiene la trata en su modalidad interna e internacional con fines diversos, los principales, la explotación sexual, la explotación laboral y el reclutamiento con fines ilícitos. Además se ha observado la disminución de la edad de las víctimas llegando a identificar casos de niñas de 12 años víctimas de trata con fines

¹⁰ Catholic Relief Services, “Haciendo visible lo invisible. La situación de la trata de personas en la frontera Ecuador - Colombia y Ecuador - Perú”, (Quito: 2016) documento digital.
FLACSO Ecuador, “Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas y el tráfico de migrantes en Ecuador”, (Quito:2016), documento digital.



explotación sexual y de captadoras y captadores adolescentes, que usualmente contactan a las víctimas mediante redes sociales.

- No se ha actualizado la política pública en materia de trata de personas desde el año 2006.
- La LOMH no contempla formas de regularización migratoria para víctimas de trata de personas, esto puede mantener problemáticas como las actualmente existen en las que víctimas de trata, aun cuando forman parte del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, se encuentran en situación migratoria irregular.
- La LOMH no establece un sistema de protección especial para víctimas de trata, lo que implica que el único medio para la protección es el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos. Para ser protegidas por este sistema las víctimas deben formar parte del proceso penal, aspecto que contradice los estándares de protección de derechos de las víctimas de trata de personas.
- Los lugares de acogida para víctimas de trata son insuficientes pues solo existen dos casas de acogida a nivel nacional (en Quito y Machala); la de Quito a cargo de una ONG, cuyo financiamiento es cada vez menor. Ambos centros están orientados a adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual, por lo que no existe centros de acogida para víctimas de trata con otras finalidades, o con otros perfiles socio-demográficos.
- Los niveles de judicialización son mínimos: aun cuando jueces, fiscales, autoridades estatales conocen de situaciones que podrían derivarse en trata de personas, no son denunciadas ya sea por miedo, o porque existen dinámicas de la trata que se encuentran naturalizadas.
- Los protocolos de actuación para la atención a víctimas de trata no se han oficializada ni institucionalizado, por lo que la coordinación de las instituciones estatales y no estatales en este ámbito es limitado.
- Los esfuerzos, aunque insuficientes, se centran en la investigación y sanción del delito antes que en la prevención o la reparación de derechos de las víctimas. No obstante de los casos judicializados gran parte quedan en impunidad.

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- Adoptar medidas para erradicar las causas estructurales de la trata de personas, en especial el machismo, el adultocentrismo, discriminación racial y la dificultad en el acceso a trabajo y educación
- Generar reformas a la LOMH a fin de garantizar formas de regularización migratoria y protección especial adecuadas a los derechos de las personas víctimas de trata.
- Generar un sistema de protección especial para víctimas de trata independiente del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos.
- Generar procesos de capacitación a autoridades policiales, judiciales y administrativas sobre la trata de personas. De igual manera, generar procesos de información y socialización sobre el tema dirigidos a grupos potenciales víctimas de la trata de personas.
- Generar un instrumento de política pública específico en materia de trata que sea adecuado a estándares internacionales de derechos humanos.

b. Tráfico ilícito de migrantes

- El tráfico ilícito de migrantes afecta tanto a población nacional que, de manera irregular y en situaciones que ponen en riesgo la vida y la integridad personal, es trasladada principalmente hacia los Estados Unidos; y también afecta a personas de otras nacionalidades que buscan emigrar hacia otros países, siendo el Ecuador frecuentemente visto como país de tránsito.



Usualmente son las mismas redes que trasladan a personas ecuatorianas quienes lo hacen con personas de otras nacionalidades, principalmente provenientes de Cuba, Haití, países africanos como Nigeria y Camerún, entre otros.

- De igual manera, las acciones estatales se encuentran dirigidas a la investigación y sanción del delito, y las escasas que están destinadas a la prevención o atención a las víctimas son insuficientes. El endurecimiento de controles migratorios es justificado como una medida destinada a la prevención del tráfico de migrantes, no obstante conlleva mayores vulneraciones de derechos y criminalización de las posibles víctimas.
- No se ha actualizado la política pública en materia de tráfico ilícito de migrantes desde el año 2006. De hecho, el Plan que existía hacía mayor énfasis en la trata de personas antes que el tráfico ilícito de migrantes.
- Si bien la LOMH ha establecido algunas disposiciones respecto de la prevención del tráfico ilícito de migrantes, éstas pueden tornarse demasiado ambiguas.
- No existen lugares de acogida temporal para víctimas internacionales del tráfico ilícito de migrantes.

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- Generar un instrumento de política pública específico en materia de tráfico ilícito de migrantes que sea adecuado a estándares internacionales de derechos humanos.
- Adoptar medidas para prevenir el delito de tráfico ilícito de migrantes que no impliquen el endurecimiento del control migratoria y no criminalicen a migrantes o posibles víctimas.

8. Acceso a otros derechos

De manera sintética se enumeran algunas limitaciones en el ejercicio de derechos de las personas de otro origen nacional que deben ser consideradas por el Comité TMF:

Derecho a la Educación:

- Persisten formas de discriminación frente a niños, niñas y adolescentes de otro origen nacional en establecimientos educativos por parte de autoridades, profesores y padres de familia que no comprenden la razón de su presencia en las aulas. Esto se evidencia con mayor fuerza en relación a población colombiana en situación de refugio en la frontera norte y Quito; y con mayor complejidad con refugiados de nacionalidad siria que buscan integrarse y deben enfrentar barreras en el idioma y cultura.¹¹
- Son frecuentes los casos de adolescentes en condición de refugio que luego de aprobar los años de estudio en bachillerato no pueden obtener su título de bachiller y se exige la renuncia de la condición de refugiado y la obtención de una visa de otra categoría. Estos casos tienen lugar principalmente en las provincias de la frontera con Colombia.¹²
- Se han introducido limitaciones en el registro de títulos profesionales de población cubana en el Ecuador, debido a que al realizar dicho registro se podría obtener una visa para profesional. De esta manera se ha obstaculizado una vía más de regularización para la población cubana.

Derecho a la Salud:

¹¹ Referencia: Equipo de atención Misión Scalabriniana y Unidad de Movilidad Humana del Gobierno de la Provincia de Pichincha.

¹² Taller de Misión Scalabriniana Jóvenes en movilidad humana, Ibarra noviembre 2016.



- Se registran problemas en el acceso a salud mental de población de otro origen nacional, en particular población refugiada, para quienes no se adecuan los requerimientos para acceder a estos servicios. Esto ha significado la imposibilidad de contar con atención psicológica y psiquiátrica para personas inmigrantes o refugiadas.¹³

Derecho al trabajo y seguridad social:

- En relación al derecho al trabajo, existe una precarización laboral de la que son víctimas personas inmigrantes y refugiadas en el Ecuador, tanto de personas que trabajan bajo relación de dependencia como quienes trabajan de manera autónoma, generalmente vinculadas al comercio informal. En el primer caso, son frecuentes los casos en los que no se firman contratos de trabajo, y por tanto, no son afiliadas a la seguridad social y no reciben los pagos conforme a la ley.¹⁴
- Existen situaciones que merecen atención, tales como la de frecuentes explotaciones a personas colombianas en cultivos de palma en la Provincia de Esmeraldas (frontera con Colombia); trabajo en minas en el sur del Ecuador en la zona de Yantzaza (Provincia de Zamora Chinchipe) en las que se encuentra población refugiada colombiana e inmigrantes peruanos.
- En relación a la seguridad social, a las personas refugiadas o inmigrantes que no hayan obtenido una cédula de identidad, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) otorga un “número ficticio”, debido a que las personas de otro origen nacional no tienen la misma cantidad de dígitos de la cédula de identidad en el carnet de solicitante o de refugiado reconocido. Esto ha traído serios problemas pues los servicios a los que tienen derecho son limitados.

Derecho a la vivienda:

- Debido al aumento de población cubana y venezolana en los últimos años, son frecuentes los anuncios de arriendo de viviendas en los que expresamente se señala no arrendar a nacionales de estos u otros países. Tampoco se suele firmar contratos de arrendamiento, lo que ubica a las personas inmigrantes y refugiados en condiciones de mayor vulnerabilidad de sus derechos. No se conoce sobre planes de vivienda en las que se haya incluido a población refugiada o en situación de movilidad.¹⁵

Recomendación al Estado ecuatoriano:

- Adoptar medidas normativas, política pública y otras para erradicar la discriminación y xenofobia y hacer efectivos los derechos a la educación, salud, trabajo y vivienda.
- Eliminar las barreras administrativas o reglamentarias que se imponen para el ejercicio de estos derechos.

¹³ GAD Pichincha, “Estudio sobre el Derecho a la salud Mental de las Personas en Movilidad Humana: Una aproximación al ejercicio y garantía de este derecho en la Provincia de Pichincha” (Quito:2016), documento digital.

¹⁴ ACNUR, Derecho al Trabajo de las Personas Refugiadas en el Ecuador, (Quito:2014). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2014/9963.pdf>

¹⁵ Consejo Noruego para Refugiados, “Acceso a vivienda y tierra para mujeres en necesidad de protección internacional en Ecuador”, (Quito: 2013) <http://reliefweb.int/report/ecuador/acceso-tierravivienda-para-mujeres-en-necesidad-de-proteccion-internacional-pnpi-y>