

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## II INFORME ALTERNATIVO

### CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

#### DOCUMENTO SINTESIS / ABSTRACT

*SUMARIO: 1.- Introducción 2.- Inmigración 3.- Emigración 4.- Trata de Personas 5.- Tráfico Ilícito de Migrantes*

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2007 la Coalición<sup>1</sup> por las Migraciones y el Refugio realizó el primer informe alternativo y sombra sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano de la Convención de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, en base al cual, el Comité de Naciones Unidas emitió recomendaciones importantes para la implementación de la mencionada Convención en el Ecuador. En este documento, el Comité solicitó al Estado ecuatoriano que presente un nuevo informe en julio de 2009.

Con este antecedente, la Coalición por las Migraciones y el Refugio considera importante el analizar si efectivamente el Estado ecuatoriano ha realizado acciones tendientes a garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad, particularmente de las personas trabajadoras migrantes y sus familiares, y así lograr la plena vigencia de la Convención.

El presente informe examina el período comprendido entre los años 2007 y 2009, un período en el que Ecuador atraviesa por cambios políticos y sociales importantes, como el cambio de gobierno y la redacción de una nueva Constitución de la República.

En la Constitución, que entró en vigencia en octubre de 2008, se han incluido avances importantes como el reconocimiento del derecho a migrar, la incorporación de principios como el de no discriminación por condición migratoria, de ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero, así como ciertos mandatos expuestos relacionados con la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad. La nueva Constitución se convierte en un instrumento jurídico básico para la protección y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad y del que emanan obligaciones para el Estado que en gran medida coinciden con las recomendaciones realizadas por el Comité en el año 2007.

De igual manera, se han generado acontecimientos a nivel mundial que afectan indiscutiblemente la situación de las personas en movilidad y a la gestión de la migración por parte del Estado ecuatoriano. Con la finalidad de reflejar lo que ocurre de manera específica en las diferentes

<sup>1</sup>

A la presente fecha la Coalición por las Migraciones y Refugio está conformada por Catholic Relief Service, Fundación Esperanza, Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal del Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Terre des Hommes Italia, Hermanas Misioneras Scalabrinianas de Ecuador y como profesionales a título personal: Javier Arcentales, Gina Benavides, Lina Cahuasquí, y María Mercedes Eguiguren.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



dinámicas de movilidad humana que tienen lugar en el Ecuador, el presente informe ha sido dividido en cuatro capítulos, emigración, inmigración, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Así, este nuevo informe pretende brindar elementos que orienten tanto la construcción de política pública, como la defensa de derechos de las personas en movilidad.

## 2. INMIGRACIÓN

### 2. 1 Saldos migratorios

- El Ecuador no ha consolidado un sistema de información estadística que permita establecer la situación de la población inmigrante, y a partir de eso, intentar caracterizar los flujos de inmigración.
- Entre enero del año 2000 y diciembre de 2008, según los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos<sup>2</sup> el saldo migratorio de personas extranjeras en el Ecuador fue de 1.268.512. En ese período ingresaron al Ecuador 7.158.012 personas y regresaron a su país de origen 5.889.500 personas. Según la misma fuente, las nacionalidades con mayor incidencia en saldos migratorios en el Ecuador son Colombia, Perú, Estados Unidos, China, España y Cuba, en ese orden.
- Se observa que si bien las nacionalidades colombiana y peruana siguen siendo mayoritarias en el Ecuador, en los últimos cuatro años tienden a ingresar regularmente cada vez menos personas de estos dos países.
- Desde el 20 de junio de 2008, el Ecuador eliminó la exigencia de visado de ingreso para todas las nacionalidades, tan sólo con la presentación del pasaporte vigente el Estado Ecuatoriano permite la permanencia por 90 días. El ingreso de personas, tanto de nacionalidad cubana como china ha aumentado exponencialmente a raíz de la implementación de la mencionada medida. Así, entre el 2007 y el 2008 el ingreso de personas cubanas aumentó en un 130% y su saldo migratorio en un 4685,71%; en tanto que el ingreso de personas chinas aumentó en un 198% y su saldo migratorio en un 1679,60%.
- La llegada de personas extranjeras al país ha estado lamentablemente, acompañada de demostraciones de xenofobia y discriminación por parte de autoridades y de la población receptora.
- Han existido denuncias sobre la salida de personas de nacionalidad china por vía irregular con destino a Estados Unidos, y por lo tanto sin registro en la

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, 2008. Edición Impresa. Anuarios de Migración Internacional, años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.  
[http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv\\_soc/mig\\_int](http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/mig_int)

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



Dirección Nacional de Migración.

## Recomendaciones

- Necesidad de diseño e implementación de un sistema de registro de registro nacional de personas inmigrantes, que incluya a aquellas en situación regular e irregular, desagregada por género, edad, y motivos de ingreso al país.
- Determinación de una instancia nacional única que articule toda la información estadística y logre obtener información adicional de todas las entidades del Estado y otros, puede ser el INEC.
- Revisión de la Tarjeta Andina de Migración TAM, con el fin de lograr una mejor caracterización de los flujos. Incorporar expresamente como uno de los motivos de ingreso al país: trabajo, estudio, comercio, entre otros.

## 2.2 Avances Normativos e institucionales

- El avance normativo más significativo relacionado con la inmigración de personas fue la entrada en vigor de la nueva Constitución de la República del Ecuador con una serie de avances relacionados con la protección de derechos humanos, como: Reconocimiento de Derechos a Personas Extranjeras; Derecho a migrar; Obligación del Estado frente a las personas en Movilidad Humana e Institucionalidad; Relaciones Internacionales y Movilidad Humana
- Con el inicio del Gobierno del Presidente Rafael Correa se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES con la misión de administrar el Sistema Nacional de Planificación a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas nacionales, con participación ciudadana. Además, se crearon varios ministerios coordinadores para la gestión del ejecutivo. Pese a ello no ha habido ningún cambio en cuanto a las facultades que ejercen las instituciones del Estado en el tratamiento de la inmigración.

## Recomendaciones

- El Estado ecuatoriano debe reformar el ordenamiento jurídico de tal modo que desarrolle el contenido y en la práctica asegure de los derechos reconocidos en la Constitución para las personas extranjeras, así como los principios establecidos tanto en el régimen del buen vivir y aquellos relativos a las relaciones internacionales y movilidad humana.
- El Estado debe asumir de manera inmediata la depuración y reestructuración de las competencias que tienen varias instituciones del Estado en materia de inmigración.

## 2. 3 Políticas Públicas

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- El Ecuador ha realizado un avance progresista a nivel constitucional en la protección de derechos de las y los trabajadores migratorios y sus familiares que ingresan al Ecuador, y adicionalmente ha dado pautas en los planes de gobierno y desarrollo construidos en estos años, sobre la construcción de política pública basada en la protección de derechos de las personas en situación de movilidad. Pese a ello, en la práctica el discurso del gobierno nacional sigue basándose en una perspectiva de seguridad del territorio, de selectividad y criminalización de la inmigración y ejercicio de la soberanía nacional sobre las personas que por diversos motivos ingresan al Ecuador.
- A finales de Diciembre de 2007 fue presentado públicamente el Plan Nacional para las Migraciones, cuya ejecución está a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante, sus acciones están enfocadas en la emigración.
- En febrero de 2007, el entonces Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, Gustavo Larrea anunció que el Ecuador regularizaría a 500.000 personas colombianas en situación irregular y agilizaría el trámite de 25.000 solicitudes de refugio. También descartó en esa ocasión la posibilidad de solicitar visa de ingreso al Ecuador a las personas colombianas. Esta medida no se ha concretado en ningún proceso de regularización. Por ello, el proceso de registro ampliado<sup>3</sup> para población colombiana en necesidad de protección internacional, si bien surgió como un mecanismo ante las limitaciones del sistema de reconocimiento de refugio,<sup>4</sup> éste viene constituyendo una alternativa importante para la regularización de población colombiana en Ecuador, debido a la ausencia de un sistema de regularización paralelo (abierto a personas no refugiadas), con la consecuencia de que se produzca una distorsión del sistema de refugio, pues a la final la población colombiana, refugiada o no, acude a este sistema como un mecanismo de regularización.
- En junio del año 2009, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos mediante acuerdo ministerial redujo el costo de los visados por vínculos familiares a 50 dólares (no se incluyen las personas que han contraído matrimonio o en unión de hecho).
- Eliminación de medida de solicitar pasado judicial a personas colombianas. Desde el 1 de junio de 2008 el Gobierno decidió suspender la medida de solicitar pasado judicial para el ingreso de personas colombianas con el objetivo de facilitar y ampliar el comercio y el turismo entre los dos países y

<sup>3</sup> El Registro Ampliado establece que la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador realiza campañas de registro itinerantes con el objetivo de registrar a población colombiana en necesidad de protección internacional, que en su primera fase está ubicada en frontera norte, la cual, por diversos motivos, no ha accedido al registro ordinario establecido por el Ecuador. Este proceso ha dado inicio en la Provincia de Esmeraldas y se extenderá a las Provincias de Sucumbios, Orellana, Carchi e Imbabura.

<sup>4</sup> Según ACNUR existen en Ecuador aproximadamente 250.000 personas colombianas con necesidad de protección y de ellas apenas el 16% habría accedido al sistema formal de registro.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



en aplicación del principio de libre circulación de personas. Sin embargo posteriormente se volvió a implementar esta medida como se explica más adelante.

- Eliminación de visas de ingreso al Ecuador. El 20 de junio de 2008 mediante Decreto Ejecutivo se dispuso también que “en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer y promover el turismo, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador sin necesidad de visa”. En la actualidad se encuentra vigente esta medida, para todos los países del mundo y al analizar los saldos migratorios, es evidente que no ha provocado un aumento significativo en el ingreso de población extranjera, con excepción de las nacionalidades china y cubana.
- En diciembre de 2008, el gobierno ecuatoriano acogió la propuesta de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, para elaborar un proyecto de ley integral de movilidad humana acorde a los principios de la nueva Constitución y estándares internacionales de Derechos Humanos. Este proceso de articulación sociedad civil y Estado se truncó en abril del 2009, por una serie de medidas de restricción adoptadas por el gobierno ecuatoriano, que afectaban los derechos de las personas inmigrantes, y que determinaron la salida de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien el Estado continuó con la elaboración del proyecto de ley, hasta el momento éste no se encuentra concluido y se evidencia una falta de articulación institucional para su elaboración, pues actualmente existen más de 3 espacios del Estado que afirman estar impulsándolo (SENAMI-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; y Asamblea Nacional).
- Para agosto de 2008, y a consecuencia de la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano producida el 1 de marzo de 2008, el gobierno adoptó una serie de políticas migratorias restrictivas que contradicen al mandato constitucional, sustentadas en una visión de securitización, selectividad y criminalización de las migraciones. Así, el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración expresó que “Ecuador, muy a su pesar, decidió reinstaurar el pedido del pasado judicial, como medida soberana para diferenciar y evitar el ingreso de actores directamente implicados en las situaciones de violencia que vive Colombia.” Esta medida genera discriminación y estigmatización de la población colombiana al relacionarla directamente con la inseguridad y delincuencia que existe en el país.
- Reforma del Decreto 3301 que determina el proceso para solicitar refugio. Si bien el tema de refugio no tiene directa relación con la Convención de Trabajadores Migratorios, es importante señalar que esta medida genera una amplia discrecionalidad para los oficiales de elegibilidad de la Dirección General de Refugiados, que afecta en general a las personas en movilidad. (creo que es mejor eliminar)

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- En cuanto a deportaciones y control migratorio, desde el 15 de marzo de 2009 se intensificaron en todo el territorio los operativos de control migratorio para deportaciones, estos controles están dirigidos a población colombiana y peruana principalmente. Se han registrado casos de deportación que no obedecen a un debido proceso, que violentan el derecho a la defensa, a los derechos de niños/as y adolescentes, se presentan expulsiones colectivas, expulsión de personas en necesidad de protección internacional, sustanciación en idiomas que no entienden los implicados, incluso intentos de deportación a víctimas de delitos de trata y tráfico.
- El ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia migratoria no ha sido modificado sustancialmente. En efecto aún se mantienen en vigencia las Leyes de Migración y Extranjería, que pese a que fueron codificadas en 2004 y 2005, su expedición data de 1971 y parten del fundamento de distinguir entre personas regulares e irregulares. Todavía en el Ecuador las personas en situación de irregularidad son susceptibles de detención, deportación y prohibición de entrada a territorio ecuatoriano.
- Es importante señalar que no existen defensores y defensoras públicas asignados por el Estado Ecuatoriano para asumir la defensa de aquellas personas que no pueden contratarla por sus propios medios; las personas extranjeras sometidas a procesos de deportación en la mayoría de los casos no cuentan con asistencia legal en el procedimiento, y si la tienen ésta surge de la capacidad económica que tenga la persona, lo cual evidencia la selectividad del sistema y viola el principio de igualdad de armas.
- En todo el país se presentan expresiones de discriminación y xenofobia por parte de la población, aumentando la vulnerabilidad de las personas extranjeras que viven en el Ecuador. La Coalición ha documentado varios casos de violencia alimentada por xenofobia en el país.
- En cuanto al otorgamiento de visas, persiste la situación señalada en el primer informe sombra, pues el porcentaje de población que accede a visas es muy limitado y por tanto, mientras no sea una realidad el acceso a derechos sin discriminación por la condición migratoria, un gran porcentaje de la población extranjera en el Ecuador viven en situación de irregularidad, con las consecuencias que eso genera, principalmente la detención y posterior deportación del territorio ecuatoriano.

## Recomendaciones

- Reformar o derogar las normas secundarias que contradicen la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos en particular respecto de las personas extranjeras en el Ecuador; Tomar en cuenta la posibilidad constitucional de no aplicar las normas secundarias contradictorias aplicando los principios de interpretación de derechos.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Se debe definir e institucionalizar al ente coordinador de la política pública en materia migratoria desde un enfoque de derechos humanos y reconociendo la integralidad del hecho migratorio en Ecuador, es decir inmigración, emigración, refugio, desplazamiento interno, trata de personas y tráfico de migrantes.
- Suspender definitivamente la medida de solicitar pasaporte judicial a personas colombianas para su ingreso al Ecuador.
- El Estado tiene la obligación de construir una política sostenida de regularización como un mecanismo para fomentar la debida incorporación de la población extranjera al país y evitar su estigmatización y limitación en sus derechos. Esta política debe ir acompañada de mecanismos eficaces y urgentes, dirigidos a hacer realidad los avances en política pública, y así eliminar la explotación laboral, promover la participación ciudadana de las personas extranjeras, y asegurar el acceso y permanencia al sistema educativo formal de las personas en movilidad.
- Derogatoria de los acuerdos, decretos y políticas de seguridad que promueven la estigmatización y persecución a la población inmigrante. La reforma del ordenamiento jurídico debe dar contenido tanto al derecho a migrar y a la disposición de no identificar como ilegal a una persona por su condición migratoria, y en base a esta definición suspender o modificar sustancialmente los procesos de deportación por una parte, y por la otra reformar el sistema para acceder a visas en el Ecuador, eliminando criterios y requisitos de selectividad (discriminatorios) de las personas extranjeras.
- Implementar un proceso de regularización extraordinaria a nivel nacional para toda la población extranjera que habita en el Ecuador independientemente de su nacionalidad y las actividades que realicen. A la vez, suspender medidas de persecución y criminalización a personas extranjeras indocumentadas, principalmente colombianas y peruanas, este proceso debe ir acompañado de estrategias consistentes de información y educación a la población, dirigidas a eliminar los rasgos de xenofobia y discriminación hacia personas extranjeras, lastimosamente presentes en todo el país.
- Promover el cumplimiento de los estatutos migratorios permanentes con los países vecinos, basándose en un adecuado diagnóstico de las características de los flujos y reales necesidades de regularización de la población. Eliminar los criterios de selectividad o discriminación y el enfoque eminentemente laboral formal que se ha dado a estos estatutos.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## 3. EMIGRACIÓN

### 3.1. Contextos de la emigración ecuatoriana

#### 3.1.1. Caracterización de flujos emigratorios

- El Ecuador presenta un significativo proceso de emigración hacia diversos países en América y Europa a partir del año 2000, a partir de 2004 y 2005, éstos decrecen de manera importante en el marco de la implementación de políticas restrictivas en los principales países de destino: España, EEUU e Italia. No obstante, la información indica que la magnitud sigue siendo mayor que en años anteriores al 2000. La migración hacia países latinoamericanos es poco estudiada y según saldos migratorios, Argentina, Chile y Venezuela son los principales destinos.
- El Estado ecuatoriano no ha logrado implementar un sistema de información confiable y oportuno, que permita una mejor caracterización de las dinámicas de movilidad, hasta la fecha la información más relevante de que se dispone se basa en el Censo de población 2001, los Anuarios de migración y en encuestas periódicas; al cabo de una década esto resulta insuficiente para una adecuada formulación e implementación de políticas públicas en este campo.

#### Recomendaciones

- Generar sistemas de información oficiales confiables sobre movilidad humana y depurar las cifras que puedan causar confusión en investigaciones o en la formulación de política pública.
- Articular la información emitida de la Dirección General de Migración de la Policía Nacional con la de otras instancias públicas para verificación y complementación de datos.

#### 3.1.2. Políticas migratorias restrictivas en países de destino y reacción del Estado ecuatoriano

##### Regularización

- El endurecimiento de las políticas migratorias en Europa y EEUU ha traído consecuencias inmediatas tanto en el país de destino como de origen.
- En destino, ninguno de los países con mayor afluencia de personas migrantes ecuatorianas ha implementado programas de regularización. El último que se llevó a cabo fue en España en el 2005.
- Se estima que más del 30% de la población emigrante ecuatoriana se encontraría en situación irregular. Cifra que puede ser mayor, por la adopción de las

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



medidas de restricción y los efectos de la crisis económica mundial. De esta forma, personas ecuatorianas a consecuencia del desempleo han pasado inmediatamente de una condición regular a una irregular, con el consiguiente efecto que ello ocasiona en el ejercicio efectivo de derechos.

- En origen como consecuencias directas se ha detectado la dificultad para acceder a procesos de reunificación familiar. De acuerdo a la Pastoral de Movilidad Humana de Ecuador este tipo de trámites se desarrollan en medio de trabas burocráticas y malos tratos de los funcionarios consulares. También se evidencia la casi total paralización de la Unidad de Selección de Trabajadores Migratorios, instancia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, creada en el marco del Convenio de Regulación de Flujos entre España y Ecuador.
- Hasta el momento no ha existido un acercamiento ni diálogo efectivo por parte del Estado ecuatoriano con los principales países receptores que conlleve la implementación de acuerdos para promover procesos de regularización.

## Recomendaciones

- Promover convenios binacionales con los principales países receptores de emigración ecuatoriana para lograr flexibilización de las políticas migratorias y garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos de las personas migrantes buscando su inclusión en las políticas públicas de estos países.
- Formar alianzas con otros países emisores de la región para buscar reformas en las políticas migratorias de los países receptores.

## Violaciones de derechos: condiciones de detención y deportación

- El endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino ha desembocado en tratos inhumanos, en los procesos de detención y privación de la libertad de las personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular. Se evidencia una ausencia de garantías con procesos que se caracterizan por el secretismo e incomunicación, uso de la fuerza, falta de intérpretes, hacinamiento, abusos y maltratos.
- La Defensoría del Pueblo de Ecuador realizó una visita a centros de internamiento de migrantes en EEUU, y verificó violaciones a los derechos humanos de las personas ecuatorianas detenidas. En su informe señaló que: “el conjunto de compatriotas privados de la libertad mencionaron que el Servicio Consular ecuatoriano no los visita de manera periódica”. Lo cual demuestra las limitaciones del servicio consular ecuatoriano para la protección de las personas ecuatorianas en el exterior.
- Entre el 2001 al 2007 el número de deportaciones de personas ecuatorianas se ha mantenido y empieza a registrar un incremento. Las principales fuentes de

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



destino de personas deportadas son los países de Centro América, EEUU y España. Mensualmente se registran un promedio de 100 personas ecuatorianas deportadas desde EEUU. Los procesos de deportación son cada vez más sumarios, sin garantías al debido proceso y con reducidas posibilidades de impugnación.

- Frente a esta situación, no existe una actuación coordinada por parte de la institucionalidad ecuatoriana, la actualmente existente está centrada en aspectos humanitarios y no de verificación de las condiciones de detención y deportación.

## 3.2. Reformas normativas

- Los principales avances normativos en materia de emigración están en la incorporación del tema de movilidad en la Constitución de la República y reformas específicas a temas puntuales: eliminación del permiso de salida del país, no exigencia de la tarjeta militar para este mismo fin y la expedición del Acuerdo 337, que garantiza el acceso a la educación de la población en situación de movilidad.
- De esta forma, pese a los avances constitucionales se evidencia una limitación en el proceso de adecuación de la legislación secundaria. Se continúa trabajando el tema de movilidad humana en base a una legislación caduca y que no visibiliza la situación de los emigrantes ecuatorianos y sus familias.

## Recomendaciones

- Es preciso que se genere una legislación que proteja los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior y sus familiares; que sea integral y coherente con la protección de las personas en otras situaciones de movilidad, tales como las personas inmigrantes y refugiadas. Además es preciso definir y brindar contenido a los nuevos preceptos constitucionales para viabilizar su efectiva aplicación y erradicar las interpretaciones poco claras que existen actualmente.

## 3.3. Institucionalidad estatal y políticas públicas para la protección de derechos de las personas emigrantes y sus familias.

- Se mantiene la dispersión normativa e institucional en cuanto al manejo de la movilidad humana. Varias instituciones estatales que forman parte de la función ejecutiva no son autónomas, tienen a su cargo alguna competencia relacionada con la movilidad humana.
- La coordinación entre los diferentes entes estatales es mínima y en algunos casos fundamentada en voluntades favorables pero coyunturales de determinados funcionarios/as, antes que en una normativa o procedimientos institucionalizados, sobretodo en lo que respecta a la Función Ejecutiva.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

- Si bien éste es el único organismo estatal que tiene acreditación ante otros Estados y pueden realizar acciones de protección de personas en el exterior, en la práctica sus representaciones en el exterior han priorizado las relaciones comerciales con otros Estados antes que la protección de derechos.
- En los últimos dos años se han incrementado el número de consulados y se ha diseñado un sistema de atención consular virtual, pero los servicios se centran en trámites administrativos.
- Líderes de organizaciones de migrantes y un estudio académico sobre el alcance de los servicios consulares determinan deficiencias en la atención. Se evidencia falta de recursos, confusión entre la población de los roles que puede cumplir el consulado y ausencia o falta de oportunidad en la atención.
- Se mantiene vigente legislación inconstitucional que dificulta el ejercicio de derechos como el Art. 20 de la Ley de Documentos de Viaje y los contenidos de la ley de naturalizaciones sobre recuperación de la nacionalidad ecuatoriana.

## Secretaría Nacional del Migrante

- Su gestión en el exterior se ha visto limitada por no contar con una representación oficial ante otro Estado y porque la dinámica del hecho migratorio rebasa las funciones designadas a esta institución. Además, a pesar de tener un rango ministerial posee limitaciones en recursos y es uno de los ministerios con menor peso dentro de la institucionalidad de la Función Ejecutiva.
- Las organizaciones de migrantes e iglesia que brindan atención a esta población determinan limitaciones en los programas creados y falta de operatividad en la asistencia. Además cuestionan la clara relación que existe entre la promoción de los programas y proyectos de la SENAMI con la promoción política del gobierno.

## Defensoría del Pueblo

- Ha implementado puntos de asesoría en algunas ciudades en el exterior y mantiene convenios para protección de las personas emigrantes y garantía del debido proceso. Ha realizado visitas a Madrid, Roma, Nueva York y Houston para conocer la situación de la comunidad ecuatoriana, dialogar con autoridades de dichos países a través del canal del Servicio Exterior ecuatoriano, coordinar acciones con SENAMI y Servicio Exterior y firmar acuerdos de cooperación con la Defensoría del Pueblo de España, y en Italia, con la Defensoría Cívica de Toscana y Liguria.
- Su actuación viene siendo reconocida por organizaciones sociales y de iglesia.
- Uno de los problemas que enfrenta es las dificultades técnicas para asumir una

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



representación en el exterior. Por ello actualmente se encuentra en un proceso de reestructuración interna.

## Recomendaciones.

- Generar política pública destinada a un mejoramiento de las condiciones de vida de las personas con la finalidad de que la violación estructural de derechos, sobre todo económicos, sociales, culturales y ambientales no constituya un motivo para emigrar y así garantizar un ejercicio libre y voluntario del derecho a migrar.
- Definir claramente las competencias institucionales en torno al tema de movilidad humana y buscar una articulación de las instituciones ecuatorianas en el exterior con la finalidad de lograr una mejor protección de los derechos de las personas y evitar la duplicación de acciones y gastos innecesarios de recursos estatales.
- Construir políticas públicas de manera participativa, permitiendo que las personas en situación de movilidad puedan intervenir en su diseño y posiblemente en parte de la ejecución con el fin de garantizar una mayor efectividad en las mismas.
- Fortalecer una visión de defensa de los derechos humanos dentro del Servicio Exterior y adecuar sus servicios a los requerimientos de la población emigrante ecuatoriana.
- Tomar en cuenta y aplicar los informe defensoriales emitidos por la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo sobre protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.
- Incorporar como puntos fundamentales de la Política Exterior ecuatoriana la generación procesos de diálogo e incidencia frente a Estados receptores tendientes a mejorar las políticas migratorias y de acogida a favor de los derechos de las personas emigrantes ecuatorianas.
- Capacitar sobre lo derechos de las personas emigrantes a miembros del Servicio Exterior y de las demás autoridades y funcionarios relacionados con la atención a personas en situación de movilidad.
- Generar posibilidades de inversión de remesas que no impliquen una manipulación ni restricción del uso del capital o de los bienes por parte del Estado.
- Realizar acuerdos institucionales internos con Registro Civil, notarias, juzgados, Policía de Tránsito entre otras, a fin de proveer la información y documentación que sea requerida por las personas emigrantes en el exterior.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## 3.4. Cumplimiento de obligaciones del Estado ecuatoriano respecto de los derechos de las personas trabajadoras emigrantes ecuatorianas

### 3.4.1 Derecho a migrar y no criminalización de la emigración

- Este derecho constituye un precedente a nivel mundial y un desafío para el Estado ecuatoriano. Para su cabal materialización se requiere de un reordenamiento normativo y la implementación de una política pública integral y coherente que garantice al menos una adecuada información en cada uno de los momentos del proceso migratorio, esto es: decisión, viaje, instalación, convivencia en el nuevo destino y el eventual retorno; y un pertinente entrenamiento a funcionarios públicos en este sentido. Así también, el Estado tiene la obligación de realizar progresivamente varias acciones tendientes a garantizar mejores condiciones de vida de sus connacionales, los que se van y los que se quedan, a fin de que el derecho a migrar revista de la necesaria libertad de hacerlo y no intervengan condicionantes que obliguen a las personas a tomar la decisión de dejar su residencia de origen o afecten a quienes se quedan. Implica además las medidas necesarias para combatir la criminalización de las personas que migran en condiciones irregulares y la flexibilización de las medidas restrictivas imperantes.

### Recomendaciones

- Garantizar el derecho a una migración informada a través de la implementación de políticas públicas tendientes a brindar información clara y oportuna que oriente a las personas respecto de las condiciones para emigrar y reduzca las posibilidades de ser víctima de tráfico o trata de personas.
- Capacitar a las autoridades policiales migratorias y otras autoridades relacionadas con el tema migratorio sobre los derechos de las personas en situación de movilidad, con la finalidad de evitar la criminalización de las personas ecuatorianas que buscan salir del país cualquiera sea los medios empleados.

### 3.4.2. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas emigrantes

- El contexto de los principales países de destino implican por hoy una restricción de los derechos de las personas inmigrantes, especialmente a los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si se encuentran en situación irregular; esto deviene en procesos de discriminación que vulneran el principio de igualdad de los derechos humanos y la plena vigencia de sus derechos. El límite establecido por el ordenamiento y políticas de los países receptores no implica la restricción de las obligaciones del Estado ecuatoriano con sus connacionales, para ello y ante crecientes casos de xenofobia que en varias ocasiones derivan en agresiones físicas incluso hasta la muerte, es imperioso que la instancias gubernamentales en el exterior actúen de manera inmediata

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



interponiendo acciones en los respectivos países y/o a nivel internacional, para establecer las sanciones y reparación de los derechos vulnerados.

## Recomendaciones

- Implementar procedimientos institucionalizados de respuestas ágiles y efectivas por parte del Estado ecuatoriano frente a situaciones de emergencia que vulneren o amenacen con vulnerar derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, sea que estas situaciones provengan de particulares o de actos estatales.
- Impulsar las acciones judiciales correspondientes en los países de destino frente a violaciones de los derechos de las personas ecuatorianas con la finalidad de garantizar los derechos a la justicia y reparación.
- Impulsar acciones en instancias internacionales en caso de vulneración de los derechos humanos de personas ecuatorianas en el exterior, cuando las medidas adoptadas por el Estado de destino no sean adecuadas o insuficientes.

### 3.4.3. Derecho a la nacionalidad

- El derecho a la nacionalidad ha sido vulnerado, especialmente en España, a partir de la adopción de la nueva Constitución del Ecuador, pues en ésta se establece el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana a todos los hijos e hijas de quienes tienen esta nacionalidad. Bajo esta consideración el gobierno español se negó a reconocer la nacionalidad española a niños y niñas que nacieron en su territorio. El gobierno ecuatoriano ha iniciado acciones al respecto y se espera que los acuerdos a los que se llegue implique el reconocimiento de la doble nacionalidad y no la restricción de la nacionalidad española, derecho que tienen las personas que nacieron en dicho país.

## Recomendaciones

- Generar legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre nacionalidad tomando en cuenta el proyecto migratorio de las personas y la protección que el Estado debe brindar.

### 3.4.4. Derecho a retornar al país de origen de las personas emigrantes ecuatorianas

- El derecho al retornar a su país, consagrado en varios instrumentos internacionales y en la actual Constitución, se basa en la libre decisión de hacerlo, esto en el caso de que el retorno sea voluntario y no forzado. En este sentido el Estado ecuatoriano tiene la obligación de abstenerse de poner obstáculos al libre ingreso y a implementar las medidas necesarias para que el retorno no sea forzado y en caso de serlo a la reparación del derecho vulnerado. Se han presentado casos de restricción del ingreso a niños y niñas de

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



nacionalidad ecuatoriana, por no contar con pasaportes en orden, ante ello la Defensoría del Pueblo ha intervenido a fin de prevenir estas situaciones, esto demanda que la Policía de Migración se guíe por el marco normativo que garantiza dicho derecho. Otra preocupación está relacionada con los efectos de la crisis mundial que afecta a la población migrante, ante lo cual varios países han implementado planes de retorno voluntario, que en la práctica pueden devenir en procesos forzados. Ante esto el Estado ecuatoriano debe estar atento para precautelar los derechos de sus connacionales en el extranjero, más aún cuando la tendencia expresa que un porcentaje mínimo de personas tienen el deseo de retornar.

## Recomendaciones.

- Acompañar y vigilar el respeto de los derechos de las personas ecuatorianas emigrantes, privadas de la libertad sea por razones migratorias o de cualquier otra índole o de aquellas que son retornadas de manera forzosa desde otros países de tránsito o destino.
- La Policía de Migración debe aplicar los principios constitucionales de derechos humanos y sobre nacionalidad en la gestión de puertos, aeropuerto, fronteras y mar territorial con la finalidad de evitar que las personas queden en limbo jurídico que generen condiciones de vulnerabilidad de derechos.

### 3.4.5. Derechos de participación de la población emigrante

- Entre el 2006 y 2009, la población ecuatoriana en el exterior participó en 6 procesos electorales y existe una ampliación del padrón electoral, lo que constituye un avance; no obstante la difusión es aún restringida a redes de afinidad, sin que llegue a la mayoría de población migrante y en general no guarda proporción con todo lo establecido en la nueva Constitución, en la cual el derecho a la participación rebasa el aspecto electoral para cruzar diversos ámbitos de toma de decisiones, rendición de cuentas y control social. Se requiere por tanto reordenar las normas y las políticas en este sentido.

## Recomendaciones.

- Incluir en la legislación correspondiente las regulaciones que viabilicen el ejercicio de los derechos de participación de las personas emigrantes, tomando en cuenta que la Constitución vigente establece que los derechos de participación no se reducen al sufragio.
- Dotar de los recursos necesarios a los consulados y embajadas en el exterior para lograr procesos de participación con mayor difusión y participación

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## 4 TRATA DE PERSONAS

- En el tema de Trata de Personas, antes de hacer un análisis en función de cada uno de los ejes del Plan, es importante manifestar que tanto Organizaciones de Sociedad Civil e Internacionales coinciden en que el plan debería abordar exclusivamente la trata de personas. En efecto las acciones que el Estado ha ejecutado enmarcadas en este plan principalmente están referidas a la prevención, investigación, sanción y reparación relativas este delito.<sup>5</sup>
- A continuación se hace un breve análisis de su implementación dividido precisamente en virtud de los ejes que prevé el plan:

### 4.1 Prevención

- El Ecuador todavía mantiene políticas públicas de asistencialismo, regulación y control y no ha podido consolidar que todas las instituciones del Estado trabajen desde el enfoque de derechos humanos, es decir asumir a las personas como sujetos de derechos humanos y no como objetos de atención en la implementación de esas políticas.<sup>6</sup>
- Es importante establecer que las campañas de difusión sobre el delito sus consecuencias y efectos en la población son sólo una parte de la prevención. Su mayor componente debe necesariamente estar reflejado en la implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vulnerabilidad de muchos grupos que pueden ser víctimas de este delito.

### 4.2 Investigación y Sanción

- En primer lugar cabe precisar que en la política pública relacionada con la trata de personas el enfoque que prima es el de persecución, fundamentado principalmente en el apoyo de la embajada de EEUU., por lo tanto que es necesario impulsar la introducción de enfoques mucho más integrales y en los que sobre todo se impulse la protección a las víctimas de este delito.

### 4.3 Investigación

- Este eje abarca el ámbito penal del combate a la trata de personas. En el Ecuador desde el año 2002 rige el sistema acusatorio oral penal, en el que la

<sup>5</sup> Tomado de las entrevistas realizadas en el marco del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, en el diagnóstico sobre la trata de personas. Entrevistas: Organización Internacional de las Migraciones OIM, Centro de Estudios y Planificación Social CEPLAES, Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Esperanza. Abril de 2009.

<sup>6</sup> Cfr. Gina Benavides Llerena, Políticas Migratorias: De la gestión instrumental/asistencial al reconocimiento de las personas y la garantía de sus derechos, Dialogos Migrantes, Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migración OCEMI, Número 1, 2008. P. 31.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fiscalía General del Estado cumple el rol de investigación y acusación dentro de los procesos que por delitos de trata se inician.

- No existen agentes fiscales especializados a nivel nacional para este delito. En efecto en ciertas provincias del Ecuador los pocos agentes fiscales que existen están a cargo de las investigaciones de todo tipo de delito. Sólo en ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca existen unidades especializadas por tipos de delitos, pero en estos casos las investigaciones de delitos de trata de personas son asignadas a las unidades de delitos sexuales, pese a que la explotación sexual es sólo uno de los fines de la trata.
- La Policía Nacional actualmente cuentan con una Unidad Antitrata adscrita a la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes DINAPEN, cuyo personal no tiene capacidad operativa para cubrir todos los casos que se presentan a nivel nacional, el presupuesto y recursos logísticos destinados son insuficientes para investigar cada caso, en especial para garantizar la protección de las víctimas y poder realizar acciones que no dependan exclusivamente de las versiones de éstas, sino de procesos de inteligencia y de operativos efectivos que conduzcan a emitir dictámenes acusatorios en contra de los responsables.

## 4.4 Sanción

- En el plan no hay un representante de la función judicial y en los casos en que se ha sentenciado a responsables del delito de trata de personas se han impuesto penas muy bajas. El nivel de impunidad es muy alto. En enero de 2010 se registró un caso de sobreseimiento a 3 implicados en trata de niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual, por parte de la Corte Nacional de Justicia, modificando sentencias condenatorias previas.

DELITO RELATIVO A LA TRATA DE PERSONAS 2005, 2006 Y 2007											
	Denuncias	Indagación Previa	Desestimación	Instrucción Fiscal	Dictamen			Audiencia Preliminar		Audiencia Tribunal	
					Abs	Acu		Llam. Juicio	Sobreseimiento	ABS.	ACUS.
COSTA*	63	46	5	17	2	7		2	0	0	2
SIERRA	83	78	2	12	1	11		6	5	0	3
ORIENTE	0	0	0	2	0	1		0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>	<b>124</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>19</b>		<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>100.0%</b>	<b>84.9%</b>	<b>4.8%</b>	<b>21.2%</b>	<b>2.1%</b>	<b>13.0%</b>		<b>5.5%</b>	<b>3.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>3.4%</b>

\*Incluye Galápagos

Fuente: Fiscalía General del Estado. Estadísticas 2005-2007

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

- De las estadísticas referidas podemos apreciar que del 100% de denuncias por delitos de trata presentadas en Fiscalía a nivel nacional en los años 2005, 2006 y 2007 sólo el 5,5% (8 de 146) de los casos llegaron a audiencia de juzgamiento ante el tribunal penal y sólo el 3,4% (5 casos) terminaron en sentencia condenatoria para los responsables.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Se evidencia que en la región oriental (Provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) no se ha denunciado ningún caso, se han iniciado 2 instrucciones fiscales de oficio y sólo en una de ellas existió dictamen acusatorio por parte de la Fiscalía General del Estado, aún sabiendo que la incidencia de este delito en Sucumbíos y Orellana es bastante alto.
- La información estadística de la Fiscalía General del Estado refiere también sobre el delito de explotación sexual el cuál si bien es un delito independiente, éste es sancionado con una pena menor. Esto podría evidenciar que en ocasiones se invisibilice la trata de personas, investigando y sancionando exclusivamente la explotación sexual y invisibilicen también casos de trata de personas cuyas víctimas son personas adultas, o en los que la trata tiene otros fines (explotación de la mendicidad, explotación laboral, robo, venta de estupefacientes, recolección de dinero para supuestas fundaciones, venta de artesanías, tráfico de órganos, explotación del trabajo infantil, entre otros.)

## 4.5 Protección y Restitución de Derechos

### Sistema de protección de víctimas y testigos

- El sistema de protección de víctimas y testigos que ofrece la Fiscalía General del Estado, debido a la escasez de personal capacitado y de recursos es muy poca la asistencia que presta a víctimas de trata de personas.
- Este sistema protege exclusivamente a víctimas y testigos que participan del proceso penal por lo que no cubre con toda la protección que requieren las víctimas, en especial aquellas que por diferentes motivos no rinden versiones dentro de los procesos penales que se instauran, o que dejan de prestar colaboración en el mismo.

### Protección integral de víctimas

- En la actualidad el Estado ecuatoriano financia parcialmente proyectos de casas de acogida y atención integral a víctimas de trata de personas a través de organizaciones especializadas de la sociedad civil y sólo lo hace en Machala y Quito, el resto de albergues y casas de acogida que el Ministerio de Inclusión Económica y Social administra directamente no cuentan con las condiciones mínimas para brindar una protección integral a víctimas de trata de personas.
- La Defensoría del Pueblo ha manifestado que conocen casos en que personas en situación irregular víctimas de trata de personas han sido detenidas y procesadas en las Intendencias Generales de Policía y consecuentemente deportadas a su país de origen. En estos casos la decisión estatal de deportación provoca mayor vulnerabilidad para las personas pues quedan expuestas a ser nuevamente víctimas de redes de trata de personas e ingresen al Ecuador para ser

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



explotadas.

- Por otra parte, se presentan también algunas dificultades una vez que el Estado ha brindado protección para personas extranjeras víctimas de trata en el Ecuador. No existen protocolos o procesos institucionalizados para el retorno de aquellas víctimas a sus países de origen, y cabe tomar en cuenta que para estos casos el Estado debe determinar si el retorno es seguro y en condiciones de dignidad, pues éste no tendría sentido si al regresar genera nuevamente vulnerabilidad para la víctima y su familia y consecuentemente riesgo de ser nuevamente tratada.
- En la mayor parte de los casos atendidos se evidencia principalmente desde el Plan una mayor preocupación por la investigación y judicialización de los perpetradores que por la protección de las víctimas rescatadas.
- Las personas que brindan atención a las víctimas de trata, incluidos servidores públicos, han sido objeto de agresiones, amenazas e intimidación, y no han recibido protección adecuada del Estado frente a estos hechos.<sup>7</sup>

## Recomendaciones

- La Secretaría Técnica del Plan debería diseñar módulos de capacitación permanentes para funcionarios y funcionarias públicas, en especial para la Policía Nacional, Jueces y Tribunales Penales, Agentes Fiscales, Inspectores/as del Trabajo, profesoras/es, profesionales de la salud a nivel nacional y representantes y funcionarios de embajadas y consulados ecuatorianos.
- La Secretaría Técnica del Plan debería implementar un sistema integral de protección a las víctimas de trata de personas, independientemente de que éstas voluntariamente participen en el proceso penal, con cobertura a nivel nacional que incluya: casas de acogida especializadas, personal interdisciplinario para asistencia mediata e inmediata, defensoría pública, cobertura en asistencia médica de emergencia, seguridad y protección de su intimidad principalmente.
- La Secretaría Técnica del Plan debería efectuar investigaciones que determinen las causas estructurales que provocan vulnerabilidad en ciertos grupos poblacionales y por tanto están expuestas a ser víctimas de redes de trata de personas; con la finalidad de implementar programas de prevención oportunos, adecuados y de impacto positivo en la comunidad.
- El Estado Ecuatoriano debe asignar un presupuesto anual suficiente para la implementación de las acciones del Plan, en los 3 ejes previstos.

<sup>7</sup> Referencia de Red Antitrata: Caso La Luna, sobreseimiento a implicados y amenaza de muerte a 3 integrantes de la Red Antitrata en enero 2010.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Por las implicaciones sociales de este delito, la Fiscalía General del Estado debería crear, a nivel nacional, Unidades Especializadas para el delito de trata de personas, tomando en cuenta que si bien la explotación sexual como uno de sus fines tiene alta incidencia, existen otros fines que se estarían invisibilizando.
- La Policía Nacional debería crear una Dirección especializada de investigaciones contra la trata de personas, pues sus víctimas no son exclusivamente niños, niñas y adolescentes. Además deberá contar con el personal capacitado, recursos adecuados y con tecnología de punta que permita apoyar tanto las tareas de investigación como la persecución de los responsables de este delito, a nivel nacional e internacional con apoyo de INTERPOL y las oficinas de enlace policial de otros países.
- La Función Judicial debería integrar el Plan Nacional para combatir la trata de personas. Además deberían iniciar un proceso de capacitación permanente para jueces penales y miembros de los tribunales penales.
- El MIES debería generar una estrategia para la restitución de los derechos de las víctimas y generación de nuevos proyectos de vida teniendo en cuenta las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que sufren las víctimas de trata
- El Ministerio de Educación debe hacer seguimiento a la implementación del acuerdo 482 y capacitar a sus funcionarios para responder a este compromiso.
- Desde las organizaciones del Plan se deben generar protocolos claro para el proceso de atención de las víctimas, teniendo en cuenta especificidades como edad, género, lugar de origen y fin de explotación al que fueron sometidas.
- Se requiere que los albergues o casas de acogida cuenten no sólo con las condiciones de habitabilidad necesarias, sino también con recursos oportunos, suficientes, con el equipo de trabajo integral y multidisciplinario que pueda atender a las distintas necesidades que las víctimas de trata puedan presentar, según sean hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas extranjeras o nacionales, afrodescendientes, indígenas, personas adultas mayores o con capacidad diversa, entre otros, y según los fines de explotación de los que fueron objeto; hecho que no ocurre y por tanto genera una omisión del estado al no poder cumplir con la protección a la que se ha comprometido en distintos convenios internacionales.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



## 5. TRÁFICO DE MIGRANTES

Desde el año 2006 el estado ecuatoriano viene ejecutando el “Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.”

En dicho plan participan 14 instituciones del Estado, que, de acuerdo a información pública, formarían parte de 3 subcomisiones de trabajo: Prevención; Investigación y Sanción; y Protección y Restitución de Derechos. Sin embargo tanto el Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo como la Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos han informado que el Decreto por el cual se conforman estas subcomisiones aún no ha sido expedido. A través de este decreto se pretendería institucionalizar la participación de cada una de las instituciones que lo conforman, delegaría al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la Secretaría Técnica (actualmente está en un período de transición entre Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y dicho Ministerio) y dispondría la elaboración de un reglamento interno de funcionamiento.

- Se aclara que este plan en el tema de tráfico de migrantes no ha ejecutado acciones específicas, o de existir no se ha referido información alguna sobre la prevención, investigación y sanción del delito.
- Ninguna instancia del Estado lleva oficialmente un registro del número de personas interceptadas o rescatadas del tráfico ilegal de migrantes, tales como hundimiento de barcos, intersección de buses, vehículos y otras. La Dirección Nacional de Migración sostiene que éste es un registro que no les corresponde. De hecho, sólo se puede acceder a esta información a través de notas de prensa.
- La incidencia que tiene este delito en el país evidentemente está fomentada por la implementación de políticas restrictivas en países de destino, que provocan que una parte importante de la población decida emigrar por vías irregulares.

### 5. 1 Ingreso de personas extranjeras al Ecuador

- El Ecuador no cuenta con sistemas de información que posibiliten determinar cuántas personas extranjeras ingresan al Ecuador por vía irregular, menos aún poder identificar casos en que son víctimas de redes de tráfico ilícito de personas.

### 5.2 Salida de personas ecuatorianas y extranjeras del Ecuador

- No se ha podido determinar la salida de personas, ni ecuatorianas ni extranjeras por vías irregulares, pese a que muchas personas buscan contactar con las redes

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



de tráfico ilícito principalmente para poder emigrar a Estados Unidos, España o Italia, principales países de destino de la población emigrante ecuatoriana.

- El registro de personas ecuatorianas deportadas o repatriadas desde Estados Unidos y otros países, está a cargo de la SENAMI y la Dirección Nacional de Migración, pero se limita a datos básicos de identificación y no indaga sobre las condiciones de deportación y la forma en que llegaron a los países donde fueron repatriadas. Esto permitiría contar con información sobre el funcionamiento y dimensión del fenómeno de tráfico, garantizando una adecuada protección y apoyo a las víctimas.
- Se ha observado que personas de nacionalidad china y cubana estarían ingresando al Ecuador con la finalidad de viajar a Estados Unidos, sin embargo no hay cifras ni datos oficiales que determinen esta tendencia, salvo el aumento significativo del saldo migratorio de personas de esas nacionalidades.
- El Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, ha determinado 3 ejes para el combate al tráfico ilícito de personas: prevención, investigación y sanción y protección de derechos. (eliminar ya está dicho)

## 5.3 Prevención

- En esta lógica podemos determinar que el Ecuador no ha realizado acciones efectivas que permitan promover la emigración regular y por otra parte, no se ha avanzado significativamente en el objetivo de que los países de destino replanteen sus políticas de cierre de fronteras. Por lo demás, la política exterior tampoco evidencia acciones concretas encaminadas a combatir y a frenar las violaciones de los derechos humanos de las personas extranjeras.

## Recomendaciones

- La política exterior en el Ecuador debe determinar como principio fundamental de incidencia el exigir a los países de tránsito y de destino la protección de los derechos de las personas ecuatorianas. Si actualmente la política migratoria tanto en Europa como en Estados Unidos es gradualmente restrictiva, entonces la población cuyo proyecto de vida es emigrar se ve en la necesidad de recurrir a vías irregulares de emigración, puesto que las regulares no son accesibles para gran parte de esa población en movimiento.
- El Plan Nacional Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, debe ser revisado, diseñado en acuerdo con el abordaje específico que demanda cada situación (tráfico de migrantes, trata de persona

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



con fines de explotación sexual, laboral, etc.) de manera que responda a las demandas y situaciones específicas del país.

## 5.4 Investigación y Sanción

- Si bien el Ecuador cuenta con un marco jurídico que permite la investigación y sanción de los responsables del delito de tráfico ilícito de personas, este tema trasciende a un nivel social, escapando de lo que en términos jurídicos se puede establecer.
- Fundamentados en que la demanda de los servicios que presentan los traficantes, coyoteros o chulqueros va a continuar mientras las políticas migratorias sean restrictivas en los países de tránsito y de destino, también podemos afirmar que el nivel de denuncia de los coyoteros es muy bajo.

### SEGUIMIENTO A DELITOS VINCULADOS A LA MOVILIDAD DE PERSONAS PICHINCHA ENERO 2007 A JULIO DEL 2008

Tipo de delito	Número de Expedientes	Nacionalidad	Estado procesal
Tráfico ilegal de migrantes	15	14 Ecuatoriana 1 Española	4 Sentencia condenatoria 3 Sobreseimiento 5 Llamamiento a juicio 1 Suspendida (prófugo) 1 Apremio (encubridora) 1 sin información
Estafa migratoria	14	14 Ecuatoriana	2 Sentencias condenatorias 2 Sentencias absolutorias 5 Declaración de nulidad 1 Llamamiento a juicio 3 Suspendida (prófugo) 1 Recurso de apelación

Fuente: Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha, Sep. 2008

Elaborado por: Observatorio de la Movilidad Humana DMQ – MDMQ/Fundación Esperanza

- En la práctica, no interesa que el coyotero esté detenido si, finalmente, su rol guarda legitimidad social cuando éste representa la única forma en que se puede concretar el proyecto migratorio de una persona. Por otra parte, las redes de tráfico ilícito ejercen presión en la sociedad porque cuentan con recursos suficientes para amenazar y amedrentar a la población beneficiaria de sus servicios y a los funcionarios públicos competentes, y en algunos casos también para comprar conciencias de la autoridad pública que investiga o intenta investigar este tipo de delitos.
- Esto explicaría fácilmente que en los primeros 9 meses del 2008, en la provincia de Pichincha, sólo se hayan iniciado 29 juicios, 15 específicamente sobre el tráfico ilícito y otros 14 sobre estafas migratorias. De esos sólo en 5 y 1 casos respectivamente se dictaron autos de llamamiento a juicio en ese mismo período, y se dieron 6 sentencias condenatorias.

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Por otra parte, tampoco se ha mirado formas de resarcimiento a los familiares víctimas de este delito que vayan más allá de lo económico. La “Asociación 15 de Agosto”<sup>8</sup> conformada por familiares de las víctimas del hundimiento de un barco ocurrido en el año 2005, en donde desaparecieron aproximadamente 96 personas ecuatorianas que se encontraban viajando de manera clandestina, comenta que si bien gracias a la intervención del abogado de la Pastoral de Movilidad Humana de Cuenca se logró una sentencia de 12 años para los traficantes, hasta la fecha no se ha podido alcanzar un proceso real de reparación integral, que comprenda tanto su derecho a la recuperación de los cuerpos, el derecho a la verdad de lo ocurrido, y la recuperación de la inversión que sus familiares fallecidos hicieron en el viaje.
- Aún no se han establecido mecanismos y definiciones claras sobre lo que implica el “acompañamiento” de la institucionalidad del Estado hacia las víctimas y sus familiares, el mismo que constituye uno de los principios de acción de la SENAMI.

## 5.5 Protección de derechos

- Queda mucho por capacitar principalmente a la Policía de Migración en su capacidad de poder identificar a las víctimas del delito de tráfico ilícito de personas y perseguir a los responsables. Por otro lado, aparte del sistema de protección a víctimas y testigos, no existe un sistema de protección integral a las víctimas de tráfico ilícito de personas, sobre todo cuando por diferentes razones no desean participar o apoyar en el proceso penal en contra de los responsables.
- En las audiencias de deportación se analiza exclusivamente si la persona se encuentra o no en situación irregular. Los Intendentes y demás funcionarios que intervienen en las audiencias no han sido sensibilizados para poder identificar casos en que las personas sometidas a procedimientos de deportación puedan ser víctimas de delitos de tráfico ilícito o trata de personas.

## RECOMENDACIONES

- El Estado debe implementar una política para combatir el tráfico ilícito de personas que incluya un presupuesto anual suficiente, coordinación interestatal según sus competencias y un sistema integral de protección a víctimas.
- Debe implementar en la política exterior las medidas que se requieran para flexibilizar la política migratoria de los países de tránsito y destino, así como garantizar una efectiva presencia a través de la representación consular en estos países, como un eje fundamental de la protección de este delito.
- Tanto la Policía Nacional como la Fiscalía General del Estado y la Función Judicial deberían implementar procesos permanentes de capacitación sobre este delito,

<sup>8</sup> Entrevista vía telefónica con la Asociación 15 de Agosto (Cuenca)

# Coalición por las Migraciones y el Refugio



fundamentalmente basados en la distinción entre víctimas y responsables del delito, y los derechos que les asisten.

- El Plan Nacional para combatir la Trata y el Tráfico Ilícito de Migrantes debería desarrollar actividades encaminadas a la prevención, sanción y reparación de las víctimas de este delito.