



INFORME SOMBRA AL PRIMER INFORME DEL ESTADO ECUATORIANO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIARES

ANÁLISIS SOBRE INFORMACIÓN GENERAL

Autora:
Gina Benavides Llerena
Secretaria Técnica Coalición

Aportes:
Gardenia Chávez – Universidad Andina Simón Bolívar
Gioconda Herrera - FLACSO ECUADOR
Hernando Ortega - FLACSO ECUADOR
Patricio Benálcazar – CRS
Pablo Araujo – SJRM

Apoyo en revisión de texto:
Silvana Sánchez Pinto
Guillermo Rovayo - SJRM
Francisco Hurtado - SJRM

Abril, 2007

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
TESTIMONIOS	4
A. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL, LEGISLATIVA, JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA 5	
A.1. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL	5
A.2. ESTRUCTURA LEGISLATIVA ESPECÍFICA SOBRE MIGRACIÓN	5
A.2.1. Ley de Extranjería	6
A.2.2. Ley de Migración	7
A.2.3. Código del Trabajo	9
A.3. ESTRUCTURA LEGISLATIVA COMPLEMENTARIA	9
A.4. CONVENIOS INTERNACIONALES	10
A.4.1. Convenios Multilaterales	10
A.4.2. Convenios Bilaterales	10
A.4.3. Convenios Regionales	10
A.4.4. Acuerdos con organizaciones internacionales de cooperación	11
A.4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	11
A.4.1. Instancias a cargo de política migratoria	12
A.4.2. Instancias a cargo de Regularización de Extranjeros/as	15
A.4.3. Instancias a cargo de Control Migratorio	15
A.4.4. Instancias de Gestión Laboral	17
A.4.5. Instancias de Documentación y Legalización	17
A.4.6. Instancias de Justicia	18
A.4.6.1. Función Judicial	18
A.4.6.2. Ministerio Público	19
A.4.7. Garantías Constitucionales	19
A.4.8. Función Legislativa	22
RECOMENDACIONES:	22
B. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA	24
B.1. DATOS GENERALES SOBRE POBLACIÓN Y DESEMPLEO	25
B.2. INFORMACIÓN SOBRE EMIGRACIÓN	25
B.3. INFORMACIÓN SOBRE INMIGRACIÓN	27
C. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA CONVENCIÓN	30
C.1. DISCRIMINACIÓN	30
C.2. MOVIMIENTOS ILEGALES Y CLANDESTINOS DE TRABAJADORES MIGRATORIOS	32
C.3. COOPERACIÓN DE PAÍSES RECEPTORES	34
C.3. COOPERACIÓN DE PAÍSES EMISORES	35
C.4. SERVICIOS PARA ATENDER CUESTIONES RELACIONADAS CON LA MIGRACIÓN	35
RECOMENDACIONES:	36
D. DIFUSIÓN Y COOPERACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL	37
RECOMENDACIONES:	39
BIBLIOGRAFIA	40
ABREVIATURAS	42

INTRODUCCIÓN

El Ecuador en noviembre del 2001, ratificó la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (en adelante la Convención). En cumplimiento de sus obligaciones internacionales, a cinco años de su ratificación formal y tres años de su entrada en vigor a nivel internacional, ha presentado su Primer Informe de Cumplimiento.

El informe del Estado, si bien presenta información general sobre el marco jurídico vigente y reconoce algunas limitaciones que dificultan la vigencia de la Convención, no permite visualizar la compleja realidad migratoria que vive el país y el grado de vulnerabilidad que tienen los derechos de los/as trabajadores/as migratorios, tanto por la ausencia de un marco jurídico armonizado con la Convención y otras normas internacionales de derechos humanos, como por la falta de políticas articuladas e integrales que garanticen su efectivo ejercicio.

La migración¹ en Ecuador es un tema de alta sensibilidad; pues, a partir de la crisis vivida en el período 1997-2000, más de un millón de ecuatorianos/as salieron del país principalmente hacia Europa y EEUU; y a la par, el país se tornó en receptor de grupos poblacionales, principalmente procedentes de Colombia y Perú². Esto ha generado una serie de consecuencias jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales frente a las cuales el Estado no ha podido responder eficazmente.

El Estado no ha promovido la participación y aporte de la sociedad civil para la construcción de su informe de cumplimiento. Tampoco ha observado su obligación de difundirlo públicamente una vez elaborado (Art. 73.4 de la Convención).³

Ante ello, la sociedad civil organizada en Ecuador, a través de la Coalición Interinstitucional para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias en Ecuador⁴, facultada por lo dispuesto en el Art. 74 de la Convención, pone a consideración del Comité el presente Informe Sombra, con el cual se proporciona información de contexto general sobre la situación de los/as trabajadores migratorios/as como un insumo para la revisión preliminar del informe del Estado.

Con este informe ejercemos los derechos a la participación y a la información ciudadana y buscamos contribuir a la vigencia de los derechos humanos de todos/as los/as trabajadores/as migratorios.

¹ Se utiliza el término migración desde un sentido amplio, que se refiere a los desplazamientos residenciales de un lugar a otro, por tanto incluye la migración económica (con el debate sobre su carácter forzado), el refugio, el desplazamiento forzado y otras formas.

² Según los saldos migratorios, entre los dos grupos poblacionales sumarían una cantidad similar al número de emigrantes ecuatorianos: 721.557 colombianos-as y 218.801 peruanos-as.

³ Pese a que el Estado cuenta con una página web (www.mmree.gov.ec) donde publica sus informes, el informe de cumplimiento de esta Convención no ha sido incorporado hasta la presente fecha (abril 2006)

⁴ La Coalición es un colectivo de organizaciones sociales, no gubernamentales, sindicales y académicas que han decidido aunar sus esfuerzos para promover y dar seguimiento al cumplimiento de la Convención. Sus miembros son: Catholic Relief Services, Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal del Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Internacional de Servicios Públicos, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador y Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

TESTIMONIOS

“Uno de los trabajos que realicé en España fue cosechar fresas. Trabajaba todas las horas que quisiera o que mi cuerpo aguantara y tenía únicamente treinta minutos para almorzar. No había baños ni un sitio donde descansar. Cada día el capataz entraba en los cuartos donde dormíamos los trabajadores, y escogía quien sale a trabajar, si te escogían te pagaban. A veces no tenía dinero ni para comer y muchas veces estaba tan cansada que sólo quería dormir... No nos pagaban tan bien para todo lo que hacíamos”

Emigrante ecuatoriana en España⁵

“Los coyotes ocultan su verdadero nombre, ellos se aprovechan de nuestras necesidades, tienen facilidad de palabra y convencimiento, saben que no les vamos a denunciar por nuestro temor a las represalias, también algunos policías y militares están vinculados con ellos y trabajan en red. La justicia ecuatoriana es corrupta, no creemos en la justicia ecuatoriana, no tenemos documentos para enjuiciarlos ni tampoco dinero”.

“Cuando estamos en un país de tránsito nos maltratan, violan, nos quitan el dinero, nos abandonan, ninguna autoridad ecuatoriana nos ayuda”.

Retornados ecuatorianos⁶

“Hace 6 años que se fue mi esposo y no sabemos nada de él, no sabemos su número de teléfono, datos de allá; mi suegra sabe sus datos, pero no quiere darme información y por ese motivo no puedo seguirle un juicio de alimentos, lo que gano no me alcanza para mantener a mis hijos.”

Familiares de emigrantes ecuatorianos⁷

“En ningún lado nos quieren arrendar porque somos colombianos, apenas se dan cuenta que somos colombianos nos dicen que la pieza ya se arrendó, aún cuando el aviso diga lo contrario. Cuando vamos a buscar trabajo, o nos lo niegan porque somos colombianos/as o nos ofrecen trabajo pero pagándonos menos. Me despidieron sin pagarme el sueldo del mes y me dijeron que si reclamaba iban a reportarme a Migración para que me deporten”.

Colombianos en Ecuador⁸

⁵ Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Cartilla Nro. 13, El sujeto en el fenómeno de la migración, 2006.

⁶ Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Consulta a Familiares de Emigrantes Ecuatorianos, Proyecto de Ley para la Protección Integral de los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, 2006

⁷ Ibid.

⁸ INREDH, Programa Ecuador sobre Refugio y Desplazamiento, 2005-2006.

A. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL, LEGISLATIVA, JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA

La descripción de la estructura jurídica y administrativa presentada por el Estado es incompleta. El Estado ha centrado su presentación en las regulaciones sobre inmigración, brindando poca información sobre emigración; no incluye todas las disposiciones normativas vigentes en el país y no realiza una descripción sistemática de la estructura administrativa ni de las limitaciones de estos marcos; que, en la práctica obstaculizan el efectivo ejercicio de derechos. Por ello, a continuación presentamos el siguiente análisis:

A.1. Estructura Constitucional

La Constitución Política del Ecuador no contempla norma expresa sobre derechos de los/as trabajadores/as migratorios nacionales y/o extranjeros y sus familiares, su protección se garantiza a través del derecho al libre tránsito y residencia: los ecuatorianos gozan de libertad para entrar y salir del país, mientras los extranjeros deben sujetarse a la ley; expreso reconocimiento de todos los derechos a los extranjeros, a excepción de los derechos políticos, de dominio y otros previstos en la ley; la disposición de que el Estado procurará la protección de los ecuatorianos en el extranjero; y normas específicas para regular temas de nacimiento, naturalización y participación en elecciones presidenciales.⁹

La Constitución, si bien garantiza a todos sus habitantes los derechos humanos previstos en la Convención, como señala el informe del Estado, tiene limitaciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores migratorios, por falta de explicitación, reproducción de concepciones restrictivas y ausencia de mecanismos concretos de aplicación.¹⁰

A.2. Estructura Legislativa específica sobre Migración¹¹

Tal como el Estado lo ha indicado en su informe, las normas que regulan la migración son las leyes de Extranjería y Migración, sus reglamentos y el Código de Trabajo. Sin embargo, estas normas por su contenido y por los efectos que generan, contrariamente a lo que plantea el Estado, no pueden ser concebidas ni incluidas dentro del marco general de protección de derechos humanos.

El Estado ha omitido señalar que las leyes de Migración y Extranjería fueron expedidas bajo una dictadura militar¹² y que contienen regulaciones basadas en concepciones de seguridad nacional, selectividad, control y criminalización de los extranjeros, tampoco ha señalado que la autorización laboral para extranjeros prevista en el Código de Trabajo, fue expedida bajo un gobierno de facto y como parte del establecimiento de una política selectiva de migraciones laborales externas a través de la cual se buscaba proteger la mano de obra nacional.¹³ Así, contrariamente a lo que afirma el Estado,

⁹ Ver Anexo 1 Estructura Constitucional

¹⁰ Ver Anexo 2 Limitaciones Estructura Constitucional

¹¹ Ver Anexo 3 Estructura Legislativa Específica sobre Migración

¹² Decretos Supremos 1897 y 1899, publicados en el Registro Oficial Nro. 382, 30-12-1971

¹³ Decreto Supremo 1809, publicado en el Registro Oficial Nro. 425, 19-09-1977. Ley de Migración

dicha regulación no está en armonía con la Constitución vigente, sino que reproduce una política migratoria eliminada de ésta.¹⁴

De esta forma, las normas que regulan el tratamiento de los trabajadores migratorios en el país no sólo son obsoletas, como afirma el Estado, sino que además son inconstitucionales y violatorias de los estándares internacionales de protección de derechos humanos fijados por la Convención.

Esta falta de armonización preocupa si se considera que han transcurrido más de 27 años del advenimiento de la democracia al país, 9 años de la expedición de la última Constitución, 5 años de la ratificación de la Convención por parte del Estado y 4 años de la visita de la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, quien recomendó expresamente al Estado "que se estudien y consideren las reformas legislativas pertinentes para armonizar la normativa nacional con los compromisos adquiridos internacionalmente por el Ecuador en materia de derechos humanos"¹⁵

Por otro lado, la descripción del marco legal presentada por el Estado detalla las regulaciones generales que se aplican a los extranjeros, sin explicitar las normas expresas sobre trabajadores migratorios y sin precisar las pocas disposiciones que existen respecto a los emigrantes nacionales. Por ello, a continuación se detallan las principales regulaciones que se contemplan para estos dos grupos de población y se analizan las limitaciones de estas leyes:

A.2.1. Ley de Extranjería¹⁶

Esta ley, bajo concepciones inconstitucionales de soberanía estatal y selectividad migratoria, privilegia el ingreso y regula la permanencia de trabajadores migratorios calificados y sus familiares (profesionales, técnicos, deportistas, artistas calificados, entre otros). Contempla muy pocas opciones de visas a las que podrían acogerse los trabajadores no calificados (Art. 12 X), las cuales no se encuentran reglamentadas, lo que las torna inaplicables. No contempla regulaciones para los trabajadores fronterizos, de temporada y trabajadores por cuenta propia (pequeños comerciantes).

Este hecho es sumamente preocupante porque la población trabajadora inmigrante que ingresa y permanece en el país, especialmente colombiana y peruana, responde a un perfil de mano de obra no calificada, que se integra al mercado laboral, no sólo bajo relación de dependencia sino para realizar labores por cuenta propia; y que incluso, aún siendo calificada se ve limitada en la obtención de visa por los principios de selectividad y defensa de la mano de obra nacional. Además, la ley no prevé procesos de regularización, sino programas de migración organizada y selectiva.

Todas estas circunstancias, unidas al alto costo para la obtención de una visa¹⁷, explican la razón por la que muchos trabajadores migratorios permanecen en el país en situación irregular y están sujetos a permanentes procesos de explotación laboral, extorsión, discriminación y riesgo de deportación.

¹⁴ Desde la Constitución de 1979 hasta la Constitución codificada de 1997, se establecía que el Estado fomenta y facilita la migración selectiva. En la actual Constitución esta disposición no existe.

¹⁵ E/CN.4/2002/94/Add.1, 15.02.2002, párr. 80

¹⁶ Expedida mediante D.S. 1897, R.O. 382, 30-12-71. Codificación 23, R.O. 454, 4-11-04

¹⁷ Una visa de inmigrante tiene un costo mínimo de USD 350,00 sólo por efectos de tasas, a ello se deben agregar los trámites y costos de abogado, pudiendo llegar a tener un costo total que va entre los USD500 a USD 1000, por persona.

Esta ley no establece los derechos y obligaciones que tienen los extranjeros que ingresan al país, tanto si se encuentran en situación regular o irregular. Tampoco garantiza plenamente el derecho a la unidad familiar, al limitar el reconocimiento de familiares al o la cónyuge y no a la pareja de uniones de hecho, pese a que la Constitución vigente reconoce este tipo de uniones. Y no establece los mecanismos a los que podría acudir una persona extranjera a la que se le niega, cancela o revoca una visa.

Sobre este aspecto, el Art. 5 señala que la "decisión de conceder, negar o revocar una visa de un ciudadano extranjero, no obstante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios, es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva, lo que devela la concepción con la que se maneja el proceso de concesión de visas y las limitaciones al acceso a la justicia y al debido proceso que se generan.

En relación al Reglamento, cabe indicar que contiene una disposición violatoria del debido proceso y que limita el derecho a la libertad personal, al conceder al Ministro de Gobierno la facultad de proceder a disponer la prisión preventiva del sindicado extranjero, mediante requerimiento efectuado por cualquier medio de comunicación, juez o tribunal competente. (Art. 2 Regulación de extradición pasiva).

A.2.2. Ley de Migración¹⁸

Esta ley reproduce una política estatal de control y represión a los extranjeros, en especial a los que ingresan o se mantienen en el país en situación irregular, asumiéndolos como personas peligrosas para la seguridad y economía nacional. Esta concepción se desprende de los considerandos de la ley¹⁹.

Esta ley fue codificada por el Congreso Nacional en el año 2005, introduciendo cambios normativos que no están sustentados en reformas debidamente aprobadas, atentando a los principios de reserva legal, de seguridad jurídica y de legalidad.

La concepción restrictiva de la ley original, unida a las incongruencias de la codificación, generan las siguientes violaciones a los derechos humanos:

- Control amplio y discrecional de la Policía Nacional: interrogatorios, inspecciones de documentos y efectos personales, arrestos sin respeto a garantías procesales, rechazo de admisión o salida de extranjeros, en ausencia de apreciación reglada de cláusulas de exclusión; detención y procesamiento por presuntos delitos y contravenciones migratorias. (Art. 5 y 17)
- Aplicación de cláusulas de exclusión discriminatorias y atentatorias a grupos de población vulnerables y que más bien merecen protección; personas con enfermedades graves, crónicas y contagiosas, que sufran psicosis aguda e inválidos (Art. 9VII- 9VIII)²⁰

¹⁸ Expedida mediante Decreto Supremo 1899, R.O. 382, 30-12-1971, Codificación 006, R.O. 563, 12-04-2005.

¹⁹ "...Toda Nación tiene el poder inherente a su soberanía y esencial a su propia conservación para impedir el ingreso de extranjeros al territorio del Estado o para admitirlos únicamente en aquellos casos y con las condiciones que considere conveniente establecer... Que la Policía Nacional debe asumir la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros para proteger la ocupación de los ecuatorianos en la producción nacional y garantizar la conservación del orden público interno".¹⁹

²⁰ La codificación de la ley, realizada por el Congreso Nacional, eliminó los numerales IX, X, XI, XII y XIII pero no se menciona las fuentes de dicha codificación.

- **Procesos de deportación de personas en situación irregular no ajustados a los estándares nacionales e internacionales de debido proceso: Sometimiento de la decisión a una autoridad administrativa de control (Intendente General de Policía) que se convierte en juez y parte²¹; indefinición del tipo de acción violando el derecho a la seguridad jurídica²²; consulta obligatoria de las decisiones que niegan la deportación²³; limitaciones al derecho de impugnación²⁴; sometimiento de los apátridas a prisión o medidas alternativas a la prisión hasta por tres años, para su regularización;²⁵ y deportación al extranjero acompañante o familiar de una persona deportada (Art. 17 a 33).**
- **Criminalización por infracciones de carácter administrativo: consideración de delito migratorio al ingreso de personas excluidas o deportadas que no hayan obtenido la autorización del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Deportación inmediata de personas extranjeras sentenciadas por delitos comunes, luego del cumplimiento de la pena.(Art. 16, 37.1, Art. 21 y 22)**
- **Obligación de los dueños de hoteles, pensiones o residencias donde se alojen extranjeros de enviar registros diarios a la Policía Nacional sobre su presencia y verificar su permanencia legal. (Art. 32 Reglamento)**
- **Persecución penal a personas que empleen a trabajadores migratorios irregulares y obligación de verificar su permanencia legal para otorgarles trabajo y reportar a la Policía de Migración su ingreso y salida del trabajo (Art. 37.III Ley y 33 a 35 del Reglamento)**
- **Aplicación de multas por delitos e infracciones migratorias fijadas sin correspondencia con la legislación penal vigente y atentado al principio de legalidad.²⁶, tampoco el Congreso Nacional expidió ninguna reforma a la Ley en ese sentido. De esta forma, esta disposición es inconstitucional porque se violó el principio de legalidad (Art. 141 CPE) y al derecho a la igualdad (Art. 23.3 CPE) al crear una situación discriminatoria para la población extranjera, al imponerles a los extranjeros penas mayores que a la población nacional.**

²¹ El Intendente General de Policía supervisará y coordinará, bajo su dirección, el Comando de la Policía Nacional acantonada en su demarcación territorial (Art. 39 Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva).

²² La ley original establecía que la deportación es una acción penal, la actual codificación ha eliminado la palabra penal, sin señalar con claridad la fuente de dicha codificación y sin alterar en esencia el procedimiento que sigue ajustándose a una concepción persecutoria y penal.

²³ La consulta es un recurso procesal previsto para materia procesal penal.

²⁴ Hasta antes de la última codificación, se señalaba que frente a la decisión de deportación no hay derecho a recurso alguno; en la actualidad, se contempla recurso judicial, pero no se establece con claridad ante cuál judicatura: penal o administrativa. La codificación introdujo la posibilidad del recurso judicial, acogiendo un fallo del Tribunal Constitucional, Resolución 12, R.O. 119 de 1ro de febrero de 1993; sin embargo, este fallo fue revocado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, aunque se encuentra codificado podría ser declarado inconstitucional.

²⁵ Igualmente, la codificación sustituyó la pena de prisión por la posibilidad de medidas alternativas; sin embargo, no se establece la fuente de dicha codificación.

²⁶ La última codificación de la Ley de Migración introdujo multas de cuatrocientos a cuatro mil dólares para los delitos migratorios y de doscientos a dos mil dólares para las contravenciones, dichos valores no guardan correspondencia con la convertibilidad efectuada legalmente para los delitos y contravenciones previstos en el Código Penal. La multa de las contravenciones migratorias en la ley original era de 2000 a 20.000 sucres. El actual Código Penal establece que la sanción es de catorce a veinte y ocho dólares (Art. 607).

- Ausencia de tipificación de las contravenciones migratorias atentando al principio de legalidad y el carácter restrictivo de las sanciones penales.²⁷

A.2.3. Código del Trabajo²⁸

Las regulaciones contenidas en el Código de Trabajo sobre trabajadores migratorios extranjeros responden a una política de selectividad laboral y defensa de la mano de obra nacional, que se expresa en la obligatoriedad de obtener autorización laboral y carné ocupacional para trabajadores extranjeros calificados; en el cupo de 20% fijado para este tipo de trabajadores; y en la imposibilidad de ser parte de directivas de Comités de Empresa, violándose los derechos de igualdad, de participación y sindicalización. El único derecho que se garantiza sin discriminación alguna es el de igualdad de remuneración.

En relación a los trabajadores migratorios nacionales la única regulación existente es la del contrato de enganche (Arts. 24 al 30), que establece: legalización del contrato ante autoridad laboral, obligación del enganchador de constituir un domicilio nacional, exigencia de caución a favor del trabajador que garantice su regreso, prohibición de enganche a menores y vigilancia consular del contrato. Sin embargo, esta figura, como lo han reconocido algunos funcionarios laborales, es una modalidad que no se utiliza en la práctica.²⁹

A.3. Estructura legislativa complementaria³⁰

El resumen presentado por el Estado se ha limitado a las normas específicas de inmigración, pero no a otras que regulan derechos, protección administrativa o diplomática a trabajadores migratorios nacionales o extranjeros.

Algunas de estas normas complementarias han sido expedidas en el marco de las concepciones generales con que se maneja la migración y extranjería: Ley de Naturalización, Documentos de Viaje, Extradición; otras, reproducen la política de selectividad laboral y restringen la contratación de extranjeros: Ley de Hidrocarburos, Ley de Pesca, Ley de Transporte Terrestre, Ley de Derechos de Autor; otras, han incorporado principios constitucionales y de legislación internacional en especial sobre represión al tráfico de personas y medidas de protección a las víctimas: Código Penal, Código de la Niñez y Adolescencia, Reglamento para el Acceso de población refugiada y emigrante ecuatoriana al sistema educativo.

Se contemplan además normas de protección consular y el ejercicio de derechos de los ecuatorianos en el exterior: Ley Orgánica del Servicio Exterior, Ley de Derechos Consulares, Repatriación de Ecuatorianos Indigentes, Ley para el sufragio de ecuatorianos en el Exterior, Ley de la Defensoría del Pueblo, Acuerdo sobre delegación de actividades de registro civil a cónsules.

Existen también normas que han incorporado los gobiernos locales para protección a la población migrante: Ley de Régimen Municipal y el Código Municipal de Loja.

²⁷ Art. 38: "...La persona cuya acción u omisión quebrante las obligaciones, deberes o responsabilidades que le imponen las normas legales y reglamentarias de extranjería o migración, en materia que no constituya delito o que dichas leyes no sancionen con otra pena".

²⁸ Codificación 17, Registro Oficial Suplemento 167, 16/DIC/2005

²⁹ Doctor Jorge León, Dirección de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y consulta a Inspectores de Trabajo de la ciudad de Quito.

³⁰ Ver anexo 4

El marco normativo está disperso, sin mecanismos de articulación y no se ha adoptado una política de derechos humanos que garantice su vigencia, en base a una comprensión integral de la migración.

A.4. Convenios Internacionales³¹

La presentación del Estado sobre convenios internacionales, en materia migratoria, es incompleta porque se ha circunscrito al tema de inmigración sin abordar los acuerdos sobre emigración; además, ha tomado como único referente a Colombia y no ha proporcionado información sobre acuerdos multilaterales.

A.4.1. Convenios Multilaterales

Ecuador ha ratificado los principales instrumentos de protección de derechos humanos; de protección específica a migrantes, refugiados y apátridas; los convenios de la OIT sobre la materia; y una serie de acuerdos que apoyan el ejercicio de derechos de la población migrante.

A.4.2. Convenios Bilaterales

El Ecuador ha promovido la firma de convenios con países emisores y receptores de migración. En ello se destaca los convenios que ha venido suscribiendo con España, Perú y Colombia. Además de los suscritos con China, Chile, Bolivia, EEUU y México.

En la década de los 90, celebró permanentes procesos de regularización con Colombia; sin embargo, en la actualidad, pese a su necesidad³², no lo ha impulsado. Está pendiente la implementación del Estatuto Migratorio Permanente³³, que otorga facilidades a los trabajadores temporales en labores agrícolas, ganaderas, petroleras o de la construcción en la zona de integración fronteriza; y establece facilidades para la migración permanente eliminando los costos en las visas de inmigrante.

Ha firmado convenios para evitar la doble tributación con: Alemania, Brasil, Francia, Italia, Rumania, Argentina, Canadá, Bélgica, Chile, México y Suiza. Y convenios de extradición con: Australia, Brasil, EEUU, Francia, México.

A.4.3. Convenios Regionales

Conforme lo ha indicado el Estado, los principales acuerdos regionales se han suscrito en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN), debiendo señalarse que también se ha suscrito el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social³⁴

Si bien el Estado ha señalado los principales instrumentos de la CAN en materia laboral, no ha hecho mención de otros convenios de protección consular y seguridad social. Se evidencia, que a excepción de las Decisiones sobre Tarjeta Andina y Pasaporte Andino, el Estado no ha establecido mecanismos efectivos para su implementación en el país.

³¹ Ver Anexo 5 para detalle de los Convenios Multilaterales, Bilaterales y Regionales.

³² Aunque no existen estadísticas oficiales, el propio gobierno ha señalado que aproximadamente 500.000 colombianos se encontrarían en el país, en situación irregular.

³³ Suscrito el 24-08-00. Ratificado Ecuador mediante D.E. 2183, R.O. 486, 3-01-02; y por Colombia mediante Ley 968(05, Diario Oficial Nro. 45.970, 15-07-05.

³⁴ Decreto Supremo No. 2620, publicado en Registro Oficial 623 de 6 de Julio de 1978.

En relación al requerimiento de pasado judicial para la población colombiana, hay que señalar que su implementación constituye una violación de los acuerdos de la CAN en materia de integración y tránsito de personas, ocasionando discriminación y desigualdad para la población colombiana. Además, esta decisión no contó con base legal administrativa para su expedición, sino que obedeció a una decisión política.

La resolución del Consejo Consultivo citada, no solucionó el problema ni limitó el grado de arbitrariedad de la medida, ya que eliminó la exigencia para grupos de población regularizados (con visa de inmigrante, no inmigrante o refugiados) dejando en desprotección a la población colombiana en situación de refugio, hecho que constituye un verdadero mecanismo de devolución en frontera.

A.4.4. Acuerdos con organizaciones internacionales de cooperación

El Estado ha suscrito convenios con organizaciones internacionales para apoyo técnico y asistencia en materia migratoria. Entre los principales señalamos los siguientes.

- **Organización Internacional para las Migraciones (OIM):** A partir del 2002, ha suscrito sucesivos acuerdos con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador para brindar asesoría técnica en el Área de Pasaportes y llevar la administración de la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios. Mantiene un programa de retorno de ecuatorianos indigentes y ejecuta proyectos de infraestructura y acciones de emergencia con población refugiada en la frontera norte.
- **Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU):** En el 2005, el Estado celebró un convenio de cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Defensoría del Pueblo para brindar apoyo a los ecuatorianos en el exterior. Este proyecto tuvo poca eficacia práctica.
- **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):** Desde el 2000, ha firmado convenios con el Estado para la atención de población refugiada.
- **Convenios con agencias de cooperación y entre gobiernos locales:** Entre los principales se destacan los celebrados entre el Ayuntamiento de Madrid y los municipios de Quito y Loja; Agencia de Cooperación Española y Municipio del Cañar; Cooperación Internacional Italiana y Municipio de Lago Agrio; Save of the Children y los consejos Municipal y Provincial del Azuay.

A.4. Estructura Administrativa³⁵

El Estado no ha hecho una presentación sistemática y clara de la estructura administrativa del país para el tratamiento de la migración. Esta descripción es fundamental para poder ubicar los avances y limitaciones de las prácticas estatales.

El tema migratorio ha generado respuestas institucionales que han involucrado a las tres funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sin embargo, se evidencia dispersión, falta de coordinación y eficacia.

³⁵ Ver Anexo 6: Explicativo sobre las funciones de las instancias

A.4.1 Instancias a cargo de política migratoria

La definición de la política migratoria formalmente le corresponde al Consejo Consultivo de Política Migratoria; sin embargo, en la práctica, se ha generado desde diversas instancias, respondiendo a procesos coyunturales e intereses de los sucesivos gobiernos, provocando la ausencia de una política migratoria coherente e integral.

A.4.1.1. Consejo Consultivo de Política Migratoria (Ministerio de Gobierno). Ha tenido muy poco aporte en la definición de la política migratoria debido a: inestabilidad y carácter político de su conformación, falta de claridad de sus funciones, falta de periodicidad de sus reuniones y poca difusión y alcance de sus resoluciones.

En materia de protección de los trabajadores migratorios extranjeros, la única resolución que ha emitido es la No. 002/04, del 8/11/04, para la regularización laboral de personas colombianas. Ésta tuvo un período muy corto de vigencia (08/11/04 a 28/02/05) y en la práctica el proceso se llevó a cabo en dos meses por falta de coordinación entre las instancias involucradas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Trabajo y Gobierno). Además, se establecieron medidas poco prácticas para lograr una amplia cobertura: limitado a trabajadores bajo relación de dependencia, poca publicidad y exigencia de requisitos como pasado judicial legalizado. Tan sólo se logró regularizar a 900 trabajadores.³⁶

A.4.1.2. Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores³⁷) creado en el marco de negociaciones con el movimiento indígena.³⁸ Para el desarrollo de sus funciones se le confirió un presupuesto inicial de 5.000.000 de dólares. En sus cuatro años de existencia, no expidió su reglamento y en la práctica no pudo ejecutar su presupuesto y cumplir sus objetivos. Recibió asignaciones presupuestarias anuales que no fueron utilizadas o fueron destinadas a otras necesidades del Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁹ Pese a la importancia, necesidad y pertinencia del programa éste no se pudo activar por falta de voluntad política y el establecimiento de mecanismos adecuados de concertación entre sociedad civil y Estado.

A.4.1.3. Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores). Ha implementado políticas migratorias parciales, sin seguimiento y articulación. Impulsó la elaboración en el año 2001, del Plan de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, que no fue aprobado, ni integrado al Plan Nacional de Derechos Humanos. En el mismo año, promovió la suscripción del Acuerdo de Regulación de Flujos entre Ecuador y España; y, en ese marco, creó la Dirección de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior a la que otorgó la administración de la Unidad de Selección de Trabajadores Migratorios y el Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos. En el año 2005, intervino en la Regularización de Trabajadores Colombianos y actualmente impulsa el Acuerdo de Regularización Laboral con Perú (2007).

A.4.1.4. Secretaría de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones

³⁶ Información proporcionada por la Dirección de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos

³⁷ Sus funciones ahora han pasado a la Secretaría Nacional del Migrante.

³⁸ Decreto Ejecutivo 2378, R.O. 527, 5-03-02

³⁹ Sobre esta situación, la Comisión de Fiscalización del Congreso Nacional, en febrero del 2006, emitió un informe estableciendo indicios de responsabilidad penal en los Ministros de Turno.

Exteriores). Encargada de dar seguimiento a la aprobación del Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, elaborado para el período 2003-2006. Este plan fue construido con la participación de la sociedad civil y contenía elementos esenciales para la definición de política y acciones públicas en materia migratoria; sin embargo, en la práctica, ha tenido muy poco cumplimiento.

A.4.1.5. Corporación Nacional de Protección del Migrante fue un organismo autónomo, creado en abril del 2003, y suprimido en octubre del mismo año⁴⁰ para coordinar la política y servicios migratorios. Tuvo poca operatividad práctica y su supresión se dio sin que el Estado brinde explicaciones.

A.4.1.6. Dirección de Empleo y Recursos Humanos (Ministerio de Trabajo), ha tenido un rol muy limitado en la generación de política migratoria laboral. A partir del 1ro de mayo del 2004,⁴¹ promovió un proceso de regularización de trabajadores extranjeros, facilitando la obtención de autorización laboral y carné. Sin embargo, tuvo poco éxito por la ausencia de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; y porque se articuló con un proceso de control laboral a empleadores, lo que determinó el despido o no contratación de extranjeros. En febrero del 2005, apoyó el proceso de regularización laboral aprobado por el Consejo Consultivo de Política Migratoria. Entre el 2005 y 2006,⁴² estableció una Mesa de Migraciones Laborales con sociedad civil, cuyos únicos logros fueron la expedición de dos acuerdos sobre la situación laboral de los refugiados y solicitantes de refugio⁴³; y la discusión del acuerdo de regularización laboral con Perú.

A.4.1.7. Secretaría Nacional del Migrante (Presidencia de la República) recientemente creada,⁴⁴ para definir y ejecutar políticas migratorias. Se le asignó el presupuesto y las funciones del Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y las funciones de la Dirección de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior. Su creación se enmarca en el cumplimiento de uno de los ofrecimientos de campaña del actual presidente del Ecuador. Existen inquietudes sobre su competencia, el destino que dará a los fondos del programa que se le transfirió; y la ausencia de mecanismos de participación ciudadana.

A.4.1.8. Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional (Ministerio de Defensa), encargada de diseñar la política en materia de seguridad. La migración es asumida como un problema de seguridad nacional frente al cual se elaboran e implementan políticas reservadas.

Las políticas de seguridad nacional se han reforzado a raíz de la implementación del Plan Colombia. Desde el año 2002, el gobierno ecuatoriano ha incrementado la presencia militar en la frontera Norte, pasando de 5.000 a 12.000 efectivos. En el 2003, se dispuso que las Fuerzas Armadas lleven a cabo medidas de control en las zonas fronterizas.⁴⁵

⁴⁰ Creación D.E.256, R.O. 56, 7-04-03, Aprobación de Estatuto DEJ 660 RO 146 13/08/2003 y Derogatoria: DEJ 884 RO 185 07/10/2003.

⁴¹ Bajo la administración del Ministro Raúl Izurieta Mora Bowen.

⁴² En las administraciones de los Ministros Galo Chiriboga y José Serrano.

⁴³ El Acuerdo No. 00414, de 18/08/2006, estableció el derecho al trabajo de los solicitantes de refugio. Este acuerdo no entró en vigencia por oposición del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien argumentó que el mismo afectaría al sistema de refugio, al generar una demanda de población migrante económica. El Acuerdo No. 452, 31/10/06, eliminó el costo de USD60, del carné ocupacional para refugiados.

⁴⁴ Decreto Ejecutivo No. 150, R.O. 39, 12-03-07.

⁴⁵ Tomado de Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador, Tendencias y Respuestas del Estado y la Sociedad Civil, Centro de Documentación en Derechos Humanos, Segundo Montes Mozo S.J, diciembre 2004.

A.4.1.9. Instancias para canalización de remesas: El Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca en el 2002, impulsó el Programa de Apoyo al Emigrante Ecuatoriano en la Generación de Oportunidades de Comercio Exterior e Inversiones. El Programa no tuvo continuidad y se desconocen sus resultados. En septiembre del 2006, el Banco Central del Ecuador suscribió un convenio con el Banco Español "Caixa" Catalunya para el envío de remesas reduciendo los costos. Este programa ha tenido poca difusión y hasta el momento no registra suficiente acogida.

A.4.1.10. Gobiernos locales: Municipios como los de Quito, Cuenca, Cañar y Lago Agrio han creado espacios de política migratoria local y de atención a población migrante. Al momento, existe la propuesta del Plan Distrital de Migración de Quito, en el que se integra el tratamiento del tema de emigración, inmigración y refugio.

A.4.1.11. Políticas restrictivas para inmigrantes: El Estado desde el año 2004, ha implementado políticas restrictivas para el ejercicio de derechos de la población inmigrante, especialmente colombiana y peruana, entre las principales destacamos:

- Exigencia de pasado judicial para el ingreso de población colombiana.⁴⁶ Aplicado a partir del 1 de mayo del 2004, en base a la Declaración Conjunta suscrita entre los presidentes Alvaro Uribe de Colombia y Lucio Gutiérrez de Ecuador.
- Procesos sostenidos de exclusión, detención y deportación por parte de autoridades de Policía. Entre enero del 2000 y julio del 2006, se han efectuado 14.110 deportaciones de extranjeros. El 92,33% se produjeron entre el 2003 y 2006. En el primer semestre del 2006, de las 1.836 deportaciones efectuadas, el 37% (672) fueron de colombianos y 59% (1.085) de peruanos. Durante el 2005, fueron excluidas 430 personas y 378 hasta julio de 2006. Entre los años 2005 y 2006, fueron detenidas 10.239 personas extranjeras, en su mayoría colombianas y peruanas, acusadas de permanencia ilegal, mal uso de visa o indocumentadas.⁴⁷
- Prohibición para ejercer labores remuneradas, por cuenta propia o independientemente a solicitantes de refugio, establecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue implementada a partir del 12 de febrero del 2003, haciéndola constar expresamente en el carné de identificación.⁴⁸
- Implementación de controles laborales a extranjeros. A partir del 1ro de mayo del 2004, se inició en el país un proceso de control laboral a extranjeros, en una acción coordinada entre el Ministerio de Trabajo y las autoridades de Migración, continuada en mayo del 2005, luego de la codificación de la Ley de Migración. Estos controles generaron procesos de deportación y ocasionaron el despido y la invisibilización de personas en situación irregular.
- Decreto del Ministerio de Gobierno, expedido en el 2005, por el cual se elevó el valor de las tasas de servicios para el otorgamiento de visas de inmigrante.⁴⁹

⁴⁶ Documento emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS de Colombia, donde se certifica si la persona tiene o ha tenido problemas judiciales o policiales.

⁴⁷ Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Migraciones.

⁴⁸ Dicha disposición fue eliminada de los carnés en agosto del 2005.

⁴⁹ Acuerdo 178, R.O. 113, 28-09-05, que fijó en USD350 el costo por servicios. Estos valores han ido en aumento desde el año 2000: USD200 (2000), USD270 (2003).

Y frente a éstas se han elaborado muy pocas políticas de garantía como las siguientes:

- Acuerdo Ministerial que garantiza el derecho a la atención de salud a las personas refugiadas.⁵⁰
- Acuerdo del Ministerio de Educación que garantiza el acceso al derecho a la educación de los hijos/as de refugiados, solicitantes de refugio y de emigrantes ecuatorianos que estuvieren en imposibilidad de probar sus estudios en el exterior.⁵¹
- Ampliación expresa del derecho al acceso a la maternidad gratuita para las mujeres extranjeras independientemente de su condición migratoria,⁵² a partir de una reforma a la Ley⁵³
- Procesos de regularización laboral señalados, que han tenido poco éxito.

A.4.2. Instancias a cargo de Regularización de Extranjeros/as

La regularización de la extranjería está a cargo de la Función Ejecutiva, a través de los Ministerios de Gobierno y Policía y de Relaciones Exteriores. Corresponde al primero la expedición y renovación de visas de inmigrante y al segundo la expedición y renovación de visas de no inmigrante, la naturalización de extranjeros y el reconocimiento o recuperación de la nacionalidad ecuatoriana. Esta doble concesión de atribuciones sobre visas y la falta de coordinación entre los diferentes ministerios, ha contribuido a la no existencia de una política uniforme en materia de extranjería.

Cada uno de los Ministerios fija tasas por servicios, generando diferencias de costos, lo que limita el acceso de la población a regularizarse.⁵⁴ En cuanto a los procesos de naturalización, debido a la serie de requisitos y costos que implican, éstos no constituyen una alternativa viable para un buen porcentaje de la población extranjera que vive en el país.⁵⁵

Para el proceso de concesión de visa de refugio funciona la Oficina de Refugiados, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

A.4.3. Instancias a cargo de Control Migratorio

Las funciones de control migratorio, tanto para ecuatorianos como para extranjeros, están a cargo de la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Gobierno, quien actúa a través de:

A.4.3.1. Dirección General de Migración: es una instancia dependiente de la Comandancia General de la Policía. El principal problema está en la discrecionalidad de sus actuaciones, la misma que ha venido generando arbitrariedad y violaciones a los derechos humanos. Personas extranjeras han denunciado la forma arbitraria en que

⁵⁰ Acuerdo 1187, publicado en el R.O. 458 de 10-11-2004. Entró en vigencia desde el 20-10-04.

⁵¹ Acuerdo 455, R.O. 385, 26-10-06.

⁵² Esta aprobación se dio luego de una oposición del Presidente de la República Alfredo Palacio, que reconocía el derecho únicamente a las mujeres extranjeras en situación regular. El Congreso no se allanó a esta propuesta y estableció un principio general de atención a todas las mujeres.

⁵³ Antes de la reforma, la ley reconocía este derecho sólo a las mujeres ecuatorianas. Hoy lo reconoce a toda mujer. Art. 1 Ley de Maternidad Gratuita. Codificación 6, R.O.S. 349, 5-09-06.

⁵⁴ La fijación de estos aranceles es inconstitucional porque se hizo mediante un acuerdo ministerial del Ejecutivo cuando la Constitución establece que es facultad del Congreso Nacional. Los aranceles de una visa de no inmigrante son de: de USD 150 para visas de no inmigrante, y las de inmigrante de USD 350.

⁵⁵ Sólo por derechos consulares se debe cubrir un valor de USD 800.

son sometidos a revisiones de efectos personales, malos tratos, tortura, detenciones pese a contar con documentación, destrucción de documentos de identificación, no efectivización de libertad pese a existir orden judicial, extorsiones económicas y hasta sexuales en el caso de mujeres inmigrantes.⁵⁶ Además, en una investigación exploratoria de FLACSO se establecieron casos de privación de libertad para deportación de menores de edad, mujeres embarazadas y de la tercera edad.⁵⁷ Estos abusos muy pocas veces son denunciados y cuando se lo hace son sometidos al fuero policial bajo una equivocada interpretación de lo que son infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales⁵⁸, lo que contribuye a su impunidad.

Esta Dirección, en la práctica, sin base legal, ya que ni la Ley de Migración ni su Reglamento contemplan el establecimiento de lugares para la permanencia de personas sometidas a deportación o a juzgamiento de infracciones migratorias, tiene el manejo y control de lugares en los que se mantiene, de hecho, a estas personas. Estos centros no cuentan con infraestructura para garantizar las condiciones básicas de estancia, se registra hacinamiento, en especial cuando se producen batidas migratorias y en algunos casos se han registrado restricciones para el contacto con abogados y familiares. En muchas ciudades, los extranjeros son reclusos mientras dura el proceso de deportación en los mismos centros carcelarios donde se detienen a los sospechosos por la comisión de algún delito común.

La discrecionalidad de la Policía ha llevado a que incluso mediante regulaciones internas,⁵⁹ modifique el Reglamento a la Ley de Extranjería que establece la obligación de censo anual sólo para los extranjeros no inmigrantes. Sin embargo, la policía lo exige también a los inmigrantes.⁶⁰

A.4.3.2. Intendentes Generales de Policía son funcionarios dependientes del Ministerio de Gobierno. Actúan como jueces especiales para tramitar la acción de deportación y el juzgamiento de contravenciones migratorias, lo cual contraviene el principio constitucional de unidad jurisdiccional, por el cual estas acciones deben corresponder a órganos de la función judicial.

El principal cuestionamiento que se formula a estos funcionarios es su falta de independencia e imparcialidad como autoridad migratoria, pues tienen a su cargo la dirección de la Policía de su jurisdicción y a la vez deben conocer y resolver los casos de deportación o contravenciones migratorias remitidos justamente por esta policía.

Por otro lado, de acuerdo a informes de organizaciones de derechos humanos e iglesia que brindan asistencia legal a población extranjera,⁶¹ existe una práctica constante de violaciones al debido proceso en los procedimientos de deportación: no cumplimiento de plazos legales para el trámite, no garantía efectiva del derecho a la defensa; no individualización del juzgamiento ya que se han detectado casos de deportación en

⁵⁶ Este tipo de casos han sido conocidos por: la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, Comité Pro Refugiados y Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.

⁵⁷ De acuerdo a la legislación penal ecuatoriana, Art. 54 del Código Penal, está prohibida la detención de mujeres embarazadas; y los menores de edad pueden ser privados de la libertad, pero en establecimientos distintos a los de los adultos.

⁵⁸ El Art. 187 de la Constitución, si bien reconoce fuero especial, también señala que en caso de infracciones comunes los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a la justicia ordinaria.

⁵⁹ Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección de Migración, Art. 32.

⁶⁰ Sobre este aspecto, en enero del 2007, la Procuraduría General del Estado absolvió una consulta señalando que se debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el Reglamento a la Ley de Extranjería. Resolución No. 51, publicada en el R.O.S. 21,13-02-07.

⁶¹ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM)

grupo; y limitaciones al derecho de impugnación ya que no se brinda información a la población sobre este derecho y los propios intendentes desconocen de esta alternativa, ordenando que se ejecute inmediatamente la orden de deportación sin conceder el plazo legal.

Sobre el juzgamiento de contravenciones, se cuestiona la discrecionalidad con la que se establece la existencia de la contravención y el valor de la multa, a esto contribuye la falta de una tipificación clara de las contravenciones en la ley.

A.4.3.3. Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobierno conoce y elabora las resoluciones de consultas obligatorias de las negativas de deportación emitidas por los Intendentes de Policía y sometidas al Ministro de Gobierno. Se cuestiona la legitimidad del proceso de consulta para un procedimiento administrativo como es la deportación⁶² y la ausencia de plazos para emitir la resolución, las consultas se resuelven en períodos que van de 10 a 15 días, período en el cual las personas se mantienen privadas de la libertad.

A.4.4. Instancias de Gestión Laboral

A.4.4.1. Dirección de Empleo y Recursos Humanos (Ministerio de Trabajo): Cumple una actividad eminentemente administrativa. Es un espacio de coordinación con las autoridades de extranjería para la emisión de autorizaciones laborales a trabajadores migratorios calificados. Además, tiene problemas operativos y de cobertura porque actúa centralizadamente. Tiene a su cargo el Programa de Colocación Laboral, destinado únicamente a población ecuatoriana.⁶³

A.4.4.2. Inspectorías de Trabajo (Ministerio de Trabajo): En la práctica, no están actuando en la legalización de contratos de enganche, debido a la no utilización de esta figura. Y en materia de mediación frente a reclamaciones laborales, no se puede ubicar el nivel de demanda de población extranjera por falta de registros estadísticos. De acuerdo a un estudio exploratorio de FLACSO sobre demandas legales de la población migrante,⁶⁴ el acceso de población extranjera es mínimo por poca eficacia en las resoluciones (50% son archivadas).

A.4.4.3. Unidad de Selección de Trabajadores Migratorios (Ministerio de Relaciones Exteriores): En sus comisiones de selección no participa el Ministerio de Trabajo y Empleo y las contrataciones no se someten a la legislación laboral ecuatoriana. Algunas organizaciones de migrantes⁶⁵ cuestionan su funcionamiento, por su poca cobertura,⁶⁶ no participación de organizaciones sindicales y sociales en los procesos de elegibilidad, ausencia de criterios nacionales que orienten el proceso y falta de acciones de seguimiento a los beneficios planteados en los contratos.

A.4.5. Instancias de Documentación y Legalización

A.4.5.1. Dirección General de Asuntos Consulares y Legalizaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores): No logra solventar la diversidad de problemas y la

⁶² Esto responde a la falta de claridad de la acción. Si es penal, lo que cabría es una apelación y si es administrativa, cabría recursos como el de reposición, apelación y extraordinario de revisión.

⁶³ Además tiene un nivel de cobertura muy bajo, de acuerdo a la propia Dirección coloca a 1000 personas por año.

⁶⁴ Sánchez Pinto Silvana, FLACSO – Municipio de Quito, Demandas Legales de los Migrantes en la ciudad de Quito, 2006.

⁶⁵ Lactacuru, SJRM

⁶⁶ Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores en el período 2002 – 2006 se han contratado 2577 personas.

protección de derechos de los ecuatorianos en el exterior. Temas como representación consular en procesos de deportación, vigilancia de situación de menores, acciones para prevenir tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, apoyo para localización de ecuatorianos desaparecidos o que tienen pendientes obligaciones alimentarias y apoyo a ecuatorianos detenidos; reciben un limitado tratamiento pese a su incidencia cada vez más frecuente.

Además, se han presentado denuncias por parte de migrantes ecuatorianos sobre maltrato, inoperatividad y desatención.⁶⁷ Frente a ello, las autoridades consulares han manifestado que tienen limitaciones financieras y administrativas para garantizar una mayor cobertura y mejor servicio.

A.4.5.2. Dirección General de Documentos de Viaje, Identificación y Registro civil en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores): La emisión y renovación de pasaportes es un área que ha tenido una considerable mejoría, gracias a un proceso de modernización apoyado por la OIM. Sin embargo, todavía existen problemas por la falta de previsión para disponer del número suficiente de especies.

En cuanto a los documentos de viaje para extranjeros, existen limitaciones para las personas que no cuentan con delegaciones consulares de sus países de origen en el Ecuador y no poseen recursos económicos.

La legalización de documentos es un servicio que ha tenido una notable mejoría desde el año 2005, a partir de la ratificación de la Convención Internacional sobre Apostilla y un proceso de tecnificación del área. Sin embargo, la atención se centra en Quito y existe poco personal para atender la alta demanda existente.

En cuanto al servicio de registro civil en consulados existen dificultades en la implementación del convenio suscrito entre el Registro Civil ecuatoriano y el Ministerio de Relaciones Exteriores⁶⁸.

A.4.5.3. Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación: Existen problemas para inscribir los nacimientos de hijos de extranjeros que se encuentran en situación irregular, pese a que el Ecuador reconoce constitucionalmente la doctrina del *jus solis*. De otra parte, el matrimonio también está condicionado a la presentación de visa.

A.4.6. Instancias de Justicia

A.4.6.1. Función Judicial

No cuenta con registros estadísticos que permitan cuantificar el número de causas directamente asociadas a la migración, aún cuando esta demanda existe y se ha incrementado desde el año 2000, en los siguientes ámbitos:

Justicia Penal: Conoce delitos migratorios: de tráfico ilícito de migrantes, uso doloso de sellos y timbres, uso doloso de pasaporte, falsificación de pasaportes, ingreso ilegal

⁶⁷ Consulado de Madrid, julio del 2006.

⁶⁸ Desde hace un año el Registro Civil Ecuatoriano ha dejado de actualizar la base de datos que compartía con el Ministerio de Relaciones Exteriores por no lograr un acuerdo para el reembolso de los costos fijados por la ley para la emisión de documentos de identificación. Los consulados siguen emitiendo estos documentos en base a una base de datos no actualizada y cobran por este servicio.

de extranjeros, falsificación de sellos, uso de documentos falsos, trata de personas, estafas y defraudaciones generadas como consecuencia de la migración

Del estudio exploratorio de demanda de justicia elaborado por FLACSO⁶⁹ se conoce que el número de presuntos delitos migratorios que se procesan es ínfimo. Así, en seis juzgados penales de Pichincha, en el período comprendido entre enero del 2004 y junio del 2006, se iniciaron 124 causas por delitos migratorios frente a un número total de 10.790 causas, lo que representa el 1.14%

Justicia Laboral: Conoce demandas por despidos intempestivos y por incumplimiento de derechos y beneficios laborales. Ante la ausencia de registros estadísticos, la percepción de las organizaciones es que la población trabajadora migrante extranjera recurre poco a esta vía, por falta de conocimiento, por los costos que implica, el retardo en el tiempo y la poca eficacia práctica.

Justicia de Familia: Conoce demandas de divorcio, conflictos de tenencia de hijos, peticiones de cesión de patria potestad para procesos de reunificación familiar, demandas de alimentos de migrantes ecuatorianos y sus familiares en Ecuador; y casos de violencia intrafamiliar por parte de población emigrante e inmigrante. En la práctica, hay necesidad de reformas legales que permitan tramitar el divorcio por mutuo consentimiento en el exterior y acuerdos bilaterales para la fijación y cobro de alimentos en el exterior.

Defensa Pública: El Ecuador adoptó el modelo acusatorio de persecución penal y de acuerdo a la Constitución, debe garantizar el derecho a la defensa de grupos vulnerables particularmente trabajadores o personas de escasos recursos económicos;⁷⁰ sin embargo, hasta la presente fecha no se ha creado una instancia especializada para la defensa pública. Existen 40 defensores públicos para todo el país y en comparación existen 323 fiscales. En este marco la defensa legal a trabajadores migratorios y sus familiares extranjeros es muy reducida.

A.4.6.2. Ministerio Público

Ha creado instancias para la investigación de delitos asociados a la migración. En la práctica evidencia poca eficacia y ausencia de garantías para la protección a las víctimas, hecho que dificulta la decisión de ésta para denunciar.

A.4.7. Garantías Constitucionales

Las garantías constitucionales son: Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y la Defensoría del Pueblo.

Hábeas Corpus: Ha sido poco utilizado por la población migrante, por desconocimiento y por falta de eficacia del recurso. En los pocos casos planteados no se resuelve dentro de los plazos previstos y se permite la legalización de acciones por

⁶⁹ Sánchez, Op. Cit.

⁷⁰ Conforme al Art. 24 num. 10 de la Constitución Política el Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores, de las mujeres, y de los menores de edad abandonados o víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, y de toda persona que no disponga de medios económicos.

parte de las autoridades policiales, tal como lo señala el Informe del Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias sobre su visita a Ecuador⁷¹

Hábeas Data: También ha sido poco utilizado por la población migrante. Se conoce de un caso planteado por un solicitante de refugio colombiano, para conocer el contenido de su resolución negativa de refugio. Este recurso fue negado en primera instancia y luego aceptado por el Tribunal Constitucional.

Amparo: Igualmente hay poca utilización de esta garantía. Se conocen de 6 casos, 5 formulados por falta de motivación en las resoluciones negativas de refugio, 1 por cancelación de visa sin cumplimiento del debido proceso. Los casos sobre motivación fueron negados en primera instancia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y aceptados por el Tribunal Constitucional en segunda instancia. El segundo fue negado en primera y segunda instancia. El Tribunal Constitucional no lo aceptó argumentando que *"es facultad soberana y discrecional de la Función Ejecutiva negar o revocar una visa"*. Este caso ha sido admitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁷²

Defensoría del Pueblo Esta institución ha creado la Dirección Nacional de Defensa de los Derechos de los Emigrantes y Comisionados de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Ecuador para los nacionales en Europa y en América del Norte. Además a través de las Direcciones de Derechos Humanos, de protección a la Mujer, la Niñez y la Familia y sus comisiones provinciales conoce quejas por violación a los derechos de la población inmigrante, en especial casos de población refugiada.

En la práctica su eficacia es limitada, las respuestas que se obtienen son parciales y no se ha logrado potenciar un efectivo proceso de defensa. La presencia de los comisionados en el exterior ha sido cuestionada porque su contratación y pago no está legalmente prevista.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, en el 2006, estableció indicios del cometimiento de delitos por la remisión de dinero a España para cancelar servicios funerarios y repatriar cadáveres "sin que se haya presentado evidencia de la contraprestación del servicio; por distracción de dinero de indemnizaciones y seguros de familiares de ciudadanos ecuatorianos fallecidos en España sin entregar los valores a sus dueños, y por participar en donaciones de órganos y aceptado compensaciones económicas"⁷³.

Pese a que la Defensoría está facultada a emitir resoluciones se conocen dos relativas al tema migratorio. Un caso de mala práctica médica cometida en hospital estatal y otro de acoso sexual por parte de un comisario municipal, en ambos casos las víctimas fueron mujeres refugiadas colombianas.

La Defensoría incumple su obligación de activar garantías constitucionales y únicamente en una ocasión ha emitido un informe de procedibilidad para una demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Migración.⁷⁴ Además, se debe indicar que está

⁷¹ A/HCR/4/40/Add.2, 26-10-2006. Párr. 82 " Una importante proporción de los recursos de hábeas corpus interpuestos ante el alcalde no ordenan el cese de la detención y se limitan a demandar a las autoridades policiales que subsanen aspectos formales"

⁷² Elias Gattass vs Ecuador , Caso 1/03, Informe Nro. 9/05, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7 (2005).

⁷³Informe sobre Indicios de Irregularidades de la Defensoría del Pueblo.
<http://www.comisionanticorruptcion.com/data/archivos/pdf/Informe%20Defensor%20C3%ADa%20del%20Pueblo.pdf>

⁷⁴ Demanda de inconstitucionalidad formulada por Acción Ecológica.

institución tiene poca legitimidad ante la sociedad civil porque la designación de su titular ha obedecido a intereses políticos.

El Tribunal Constitucional: Conoce las resoluciones que deniegan el habeas corpus, habeas data y el amparo; demandas de inconstitucionalidad y declaratorias de inaplicabilidad.

Demandas de inconstitucionalidad⁷⁵

1. Caso 103-92, por deportación sin garantías del debido proceso. El Tribunal declaró la suspensión de artículos de la Ley de Migración. ⁷⁶ Este fallo fue revocado por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que para esa época conocía de forma obligatoria, las resoluciones del Tribunal Constitucional, estimando que, las normas de la Ley de Migración suspendidas no se oponían a los derechos de la persona, porque la Constitución fomenta la inmigración selectiva; y observando que la ausencia de un recurso de impugnación de una orden de deportación, no contraviene la Constitución, por tratarse de un juicio penal especial y no de un acto administrativo.⁷⁷

2. Caso Nro. 40/02-TC, demandando la inconstitucionalidad de la Ley de Migración. El Tribunal Constitucional negó la demanda argumentado que "era de interés nacional la regulación de una inmigración selectiva de extranjeros y que permitir su ingreso indiscriminado y sin control significaría atentar directamente contra la soberanía y poner en riesgo inminente no sólo la seguridad interna, sino la integridad misma de sus ciudadanos"⁷⁸

Declaratorias de inaplicabilidad⁷⁹

1. Caso No. 0007/04-DI del Juez Segundo de lo Penal de Cotopaxi y Tribunal Segundo de lo Penal de Loja, que declararon inaplicable el numeral 1 del Art. 37 de la Ley de Migración y el Art. 21 que establece como delito migratorio el reingreso de personas excluidas y deportadas, sosteniendo violación a los derechos de igualdad y debido proceso.

El Pleno del Tribunal desechó la declaratoria de inaplicabilidad señalando que: "Admitir la inaplicabilidad... implicaría eliminar del ordenamiento jurídico el tipo penal que sanciona la entrada ilegal de los extranjeros... podría ocasionar consecuencias inconvenientes para la seguridad interna del estado pues ingresarían todo tipo de personas sin control de ninguna clase, corriendo riesgos con el ingreso de ilegales que puedan atentar contra la ley y las buenas costumbres".⁸⁰

⁷⁵ De acuerdo a la Constitución, se pueden presentar demandas de inconstitucionalidad por actos administrativos y por actos normativos. Estas demandas pueden ser presentadas por el Presidente de la República, el Congreso Nacional, la Corte Suprema, los gobiernos locales, mil ciudadanos en goce de derechos políticos y cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo.

⁷⁶ Art. 9, numerales 13 y 30 de la Ley de Migración "El desconocimiento del derecho de propiedad, que sean opositores a todo gobierno organizado o al sistema republicano o democrático, pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones nihilistas"; y suspende también, por inconstitucionalidad de fondo, los efectos del Art. 30 de la propia Ley, en la parte que dice: "No será susceptible de recurso administrativo o judicial. Resolución publicada en el R.O. 119,1-02-93, Resolución Nro. 012-93-CP.

⁷⁷ Gaceta Judicial. Año XCV. Serie XVI. Nro. 2. Pág. 512.

⁷⁸ Sánchez, Op. Cit.

⁷⁹ La declaratoria de inaplicabilidad está prevista en el Art. 274 de la Constitución Política de la República, como mecanismo para el control constitucional difuso a cargo de los jueces.

⁸⁰ Resolución Nro. 0007-04-DI y 0001-05-DI – Publicada en el R.O. 274, 19-05-06

2. Caso Nro. 02/05-DI del Juez Decimosegundo de lo Penal de Pichincha declarando inaplicable el Art. 24 de la Ley de Migración que dispone que previo a iniciar el juicio de deportación el Intendente debe solicitar al Juez Penal la adopción de medidas cautelares, con arreglo a lo dispuesto en el Art. 167 del Código de Procedimiento Penal. Este caso todavía no ha sido resuelto.

A.4.8. Función Legislativa

El Congreso Nacional ha sido una de las principales funciones del Estado a quien la población en especial emigrante ha demandado la formulación de un marco de mayor protección a sus derechos.

El Congreso ha respondido de manera errática y poco eficaz a las demandas de la población migrante. Existen más de 20 proyectos de ley sobre migración y extranjería. La mayoría de proyectos se orientan a establecer un marco de protección a la población emigrante ecuatoriana, y aún no son aprobados.

En septiembre del 2005, declaró el 12 de agosto de cada año, como el Día de la Memoria Nacional por los Emigrantes Ecuatorianos.⁸¹ En ese marco, exigió al Ministerio Público la realización de una investigación exhaustiva sobre el naufragio y su vinculación con el tráfico ilegal de migrantes; instó al gobierno la búsqueda de mecanismos de ayuda humanitaria para los afectados; y a la función judicial, la diligencia para el juzgamiento e indemnización a los familiares. Sin embargo, hasta la presente fecha, ninguna de estas acciones se ha efectivizado y la conmemoración tampoco es recordada.

Sobre población inmigrante, se han presentado proyectos, en su mayoría conteniendo políticas restrictivas.⁸²

Como avance de su gestión se ubican las reformas al Código Penal, que tipifica y establece penas para los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas.

Recomendaciones:

1. Sobre estructura Constitucional y Legislativa

- El Estado ecuatoriano debe analizar las limitaciones que presenta la Constitución vigente y adecuarla a las necesidades de los/as trabajadores/as migratorios.
- El Estado debe adecuar su legislación y normativa interna a la Constitución Política y a los convenios internacionales de protección de derechos humanos, en particular a la Convención.
- El Estado debe reformar las leyes de Migración y Extranjería garantizando la seguridad jurídica y su constitucionalidad. Igualmente, debe reformar el Código del Trabajo incorporando disposiciones de protección para los diferentes tipos

⁸¹ Teniendo como antecedente el naufragio de una embarcación, ocurrido entre el 12 y 13 de agosto del 2005, en la que desaparecieron 95 emigrantes ecuatorianos.

⁸² Un ejemplo de ello es el Proyecto de Ley por el cual se agrava las penas para los extranjeros que delincan en el país. Proyecto Nro. 27-1029, 14-02-06, presentado por el diputado social cristiano José Martino Pino. www.congreso.gov.ec.

de trabajadores migratorios y especialmente de los que se encuentran en situación irregular.

2. Sobre Convenios Internacionales

- El Estado debe completar su campo de protección en materia migratoria: ratificando el Protocolo para la protección de los Apátridas y aceptar la competencia del Comité para la protección de los Trabajadores Migratorios y sus familiares, de conformidad con los Arts. 76 y 77 de la Convención.
- El Estado debe promover convenios de regularización y protección integral a migrantes, con los países de mayor generación y recepción de población migrante, en especial con: EEUU, España, Italia, Colombia, Perú, Chile y Venezuela. Y revisar los convenios actualmente vigentes con España sobre regulación de flujos y con Perú sobre regularización laboral. Así mismo, debe implementar el Estatuto Migratorio permanente con Colombia.
- El Estado debe promover convenios binacionales para facilitar el ejercicio de derechos de familia como: reunificación familiar, alimentos, tenencia de los hijos y divorcio, con los principales países receptores de población migrante ecuatoriana.
- El Estado debe implementar las decisiones de la CAN, en especial el Instrumento Andino de Migraciones Laborales, de Seguridad Social y Protección Consular.
- El Estado debe declarar inconstitucional la cláusula sobre control de la migración contenida en el convenio suscrito con EEUU sobre control del tráfico de drogas, y debe en el futuro no promover la firma de convenios en los que se vincule la migración con políticas de represión de este delito, lo que no obsta, el derecho de adoptar convenios efectivos para reprimir el tráfico de migrantes, la trata de personas y promover el juzgamiento y sanción a sus autores.
- El Estado debe mantener y fortalecer la línea de acuerdos con organismos, gobiernos e instituciones de cooperación internacional, para apoyar a trabajadores migrantes extranjeros: regulares e irregulares.

3. Sobre estructura administrativa

- El Estado debe definir un espacio efectivo de coordinación para la generación e implementación de política migratoria en el país. Este espacio debe contemplar la participación de las diferentes instancias del gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil.
- El Estado debe incluir en la definición de sus políticas una concepción integral de la migración, que le permita dar un tratamiento igualitario a los temas de emigración, inmigración y refugio, fundamentándola en los enfoques de: derechos humanos, género, generacional, diversidad y el principio de reciprocidad.
- El Estado debe eliminar las políticas restrictivas del ejercicio de derechos de los trabajadores migratorios extranjeros. Ubicando la protección de derechos

humanos por sobre las concepciones de seguridad nacional y evitando la criminalización de la población trabajadora migrante.

- El Estado debe unificar las instancias de regularización de extranjeros, establecer el carácter no dirimente de las instancias de control, establecer claramente el tipo de acción que constituye la deportación, garantizar el respeto al debido proceso y delimitar las contravenciones migratorias y su juzgamiento.
- El Estado debe establecer mecanismos efectivos para garantizar la protección consular de los emigrantes ecuatorianos y sus familiares en países de tránsito y destino.
- El Estado debe garantizar que el Ministerio de Trabajo sea la entidad central para la definición y aplicación de la política para los trabajadores migratorios nacionales y extranjeros.
- El Estado debe cumplir con sus obligaciones de prevención, investigación y sanción del delito, que superen la noción jurídica de persecución y que garanticen la debida protección a las víctimas.
- El Estado debe establecer un efectivo servicio de defensa pública para trabajadores/as migratorios.
- El Estado debe implementar formación, capacitación y evaluación permanentes a jueces, magistrados y funcionarios públicos sobre la Convención y demás normativa nacional e internacional de protección a los trabajadores migratorios.
- El Estado debe implementar servicios permanentes de información, orientación y atención integral a los trabajadores migratorios y sus familiares.
- El Estado debe mantener en todas sus instancias un registro estadístico en el que se incorporen variables que visibilicen la situación de los trabajadores migrantes ecuatorianos y extranjeros.

B. INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA

La descripción efectuada por el Estado es limitada y no permite una caracterización de los flujos migratorios tanto de emigrantes como inmigrantes. En general, no se ha proporcionado datos desglosados por nacionalidad, sexo, edad, ocupación o trabajo que realizan.

Los datos estadísticos son un punto crítico para el país. La Dirección Nacional de Migración (DNM) tiene a su cargo la emisión de información migratoria; sin embargo, está no es oportuna, de fácil acceso, con los suficientes niveles de desagregación y en algunos casos contradictoria.

En noviembre del 2005, se creó la Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME)⁸³ con el objeto de producir estadísticas e

⁸³ Unidad administrativa del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, creada mediante resolución INEC No. 133, publicada en el R.O.156, 30-11-05. Que tiene como miembros al director del INEC y delegados de los ministerios de

indicadores de migraciones con oportunidad y calidad, así como establecer criterios y acuerdos que permitan la compatibilidad a nivel internacional, sin embargo, hasta la presente fecha, no se conoce de resultados de su accionar.

B.1. Datos Generales sobre población y desempleo

Sobre los datos proporcionados por el Estado en relación a población, no resulta clara la vinculación que se hace entre decrecimiento de las tasas de fecundidad y el aumento de los movimientos emigratorios. Esta apreciación se contradice con la afirmación del Estado de que la inmigración esta ocupando un rol relevante en el crecimiento demográfico, todavía no cuantificado.

Y en relación a los datos sobre desempleo, el Estado debería precisar exactamente cuál fue la tasa más alta de desempleo registrada (16.8% o 14.4%) y el año en que esta ocurrió.

Para una correcta caracterización de la situación económica y social del país, señalamos que el año 2006, cerró con los siguientes indicadores: nivel de pobreza en 38,5%, nivel de indigencia de 9,9%, concentración del 55,3% de la riqueza nacional en un sector poblacional del 20%, canasta familiar básica de USD 453,26 vs. Salario mínimo vital general de USD160,00, y de USD 80, para el servicio doméstico, tasa de desempleo 9,9% (marzo) y tasa de subempleo global 62,5% (marzo).⁸⁴ Estos indicadores representan niveles medios desde la crisis de 1999.

Junto a esta situación, desde el año 1997, el Ecuador ha vivido un proceso de inestabilidad política e institucional, generada por: derrocamiento de cuatro presidentes (1998, 2000, 2005) y destitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral (2004-2005).

La situación de pobreza e inestabilidad política que ha vivido el país, ha condicionado los procesos de emigración y configura el escenario para la integración de la población inmigrante.

B.2. Información sobre Emigración

Para una correcta caracterización de los flujos emigratorios brindamos la siguiente información complementaria a la del Estado⁸⁵.

B.2.1. Evolución de flujos

El incremento de la salida de ecuatorianos se da a partir de 1999. El saldo migratorio de los últimos siete años alcanza los 827.473, equivalente al 20% de la PEA. El año 2000, presenta el pico más alto de la emigración con 175.000 personas que viajaron y no volvieron. Si bien existe un decrecimiento importante a partir de 2004, un año después de la imposición de la visa a España y a los países del Tratado Schengen, los flujos de 2005 y de la primera mitad de 2006, siguen siendo el triple de los existentes

Relaciones Exteriores, Finanzas, Trabajo, Turismo, Bienestar Social, Dirección Nacional de Migración, OIM, Banco Central, Sistema Integrado de Indicadores Sociales.

⁸⁴ Estadísticas INEC 2006. – www.inec.gov.ec

⁸⁵ Datos tomados del estudio de FLACSO – Ecuador, UNFPA, Ecuador Las Cifras de la migración internacional, diciembre 2006.

en décadas anteriores. En estos registros no constan las personas que salen por canales irregulares. La vía marítima se ha convertido en un canal cada vez más frecuente para la emigración ecuatoriana a Estados Unidos.

B.2.2. Emigración y Género⁸⁶

En términos nacionales, los hombres siguen emigrando más que las mujeres, 53% versus 47% del total de emigrantes en el periodo 1996-2001. La diferencia por género se relaciona con los polos de destino, Cuenca conserva un importante contingente de emigración hacia Estados Unidos y sigue siendo predominantemente masculina, mientras que aquella que se dirige a España desde la misma ciudad es cuatro veces mayor que la masculina.

B.2.3. Emigración por área geográfica⁸⁷

Entre 1996 y 2001, habrían emigrado 377.908 personas del país, de las cuales el 50% han salido de las provincias de Pichincha y Guayas. De Azuay, Cañar y Loja, 21% del total nacional. Respecto a las regiones, el 58% salió de la Sierra, el 4% de la Amazonía y el 38% de la Costa.

Las provincias con mayor porcentaje de emigrantes respecto a su población son en orden de importancia: Cañar, Loja, Azuay, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Pichincha. Es decir, la zona sur del país, con excepción de Pichincha.

Para el ciclo 1996-2001, la mayoría de emigrantes proviene de zonas urbanas (73,16%) mientras que el 26,84% (101.428 personas) del total nacional son de la zona rural.

B.2.6. Principales destinos

Los principales destinos de los y las ecuatorianas son España, Estados Unidos e Italia. De acuerdo al Censo de Población del 2001, el 49,40% de la población que salió entre 1996 y 2001 está en España, el 26,70 % en Estados Unidos y el 9,90 en Italia.

En la emigración intra regional, las mujeres son más numerosas que los hombres en destinos como Chile y Venezuela mientras que en Colombia y Estados Unidos la relación a favor de los hombres es de 2 a 1. En el caso de Europa, hay más mujeres que hombres en Italia, Suiza, Bélgica. Inglaterra y España presentan porcentajes prácticamente iguales entre sexos. Esta diferencia entre hombres y mujeres está relacionada con la oferta del mercado laboral europeo. El trabajo doméstico y del cuidado es un nicho laboral ocupado preferentemente por mujeres latinoamericanas en ese continente.

B.2.7. Migración y pobreza

A partir del Censo 2001, y tomando la medición de pobreza como necesidades básicas insatisfechas, se encuentra que el 60% de la población emigrante pertenece a los no pobres, el 13 % a pobreza extrema y el 27 % se ubican en los sectores pobres⁸⁸. Otro

⁸⁶ De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2001.

⁸⁷ De acuerdo al mismo Censo del 2001.

⁸⁸ El SIISE utiliza la definición de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la Comunidad Andina de Naciones que considera cinco factores: personas en hogares con viviendas con características físicas inadecuadas; personas en hogares con viviendas con servicios inadecuados; personas en hogares con alta dependencia económica; personas en hogares con niños que no asisten a la escuela; hogares con personas que viven en hacinamiento crítico. Se

tipo de medición (Camacho 2005) permite identificar el de la población vulnerable.⁸⁹ Se trata de población empobrecida y que con la crisis de 1999, no veía expectativas en el país de asegurar un futuro de movilidad social para sus hijos. El mayor flujo de emigración está compuesto por personas de hogares vulnerables o solventes y que la población pobre e indigente es la que tiene menos posibilidades de desplazarse hacia el exterior.

B.2.8. Inserción laboral en país de destino

La inserción laboral en destino de los hombres y mujeres ecuatorianos emigrantes se concentran en el sector servicios. En el caso de Estados Unidos se produce una inserción un poco más diferenciada que en el caso español: mujeres como obreras textiles (20%), oficios diversos (20%), servicios alimenticios (15%) y servicio doméstico (10%); hombres en servicios alimenticios, construcción y en ocupaciones profesionales un 10%

En contraste, en el caso español, la gran mayoría de mujeres ecuatorianas está inserta en actividades de cuidado y limpieza, (cerca del 60%), un 16% tiene puestos técnicos, profesionales y de gestión, el 8% trabaja en agricultura y el 6% en industrias. El nicho laboral de los hombres también es más concentrado, el 20% trabaja en agricultura y el 35% en la construcción, el 13% en industria y otro 13% en actividades profesionales (Gratton, 2004).

Por otro lado, los niveles de inactividad son muy bajos en los dos casos. En Estados Unidos, para el 2000, el 73% de las mujeres emigrantes estaban trabajando o buscando trabajo, mientras que el 93% de los hombres estarían en la misma situación. La tasa de desempleo se ubica en el 12% para las mujeres, y para los hombres sería del 8%. En el caso de España, información del INE encuentra tasas más altas. El 78% de activos y 21.9% de inactivos en el caso de los varones; y el 68% de activas y 32% de mujeres ecuatorianas inactivas.

B.2.9. Remesas

El envío de remesas ha tenido un crecimiento constante desde 1999. Durante los años 2000 -2001, significaron el segundo rubro de ingreso más importante del Ecuador, después del ingreso por la exportación de petróleo.

El 62% de hombres emigrantes y el 57% de mujeres emigrantes enviaron remesas durante el último año. De acuerdo a Bendixen y Asociados, el 14% de la población ecuatoriana recibe remesas, siendo las mujeres las principales receptoras (66%). El 77% de las remesas las reciben personas con ingresos de hasta 500 dólares mensuales. El uso de las remesas está destinado en el 61% a gastos diarios, 17% lujos, 8% inversiones en negocios, 8% ahorros, 4% compra de propiedades y 2% educación.

B. 3. Información sobre Inmigración

considera "pobre" a quien tiene una NBI y "pobre extremo" a quien tiene dos o más NBI (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador -SIISE, 2003; versión 3.5).

⁸⁹ Esta es la población que si bien encuentra satisfecha sus necesidades básicas no tiene garantizada su reproducción social en el mediano plazo.

El informe se limita a indicar que habría un "saldo posible de 911.412 inmigrantes"⁹⁰, se refiere simplemente al saldo migratorio⁹¹, no indica cifras ni estimaciones que den cuenta de cuántas personas extranjeras son inmigrantes y cuántos no inmigrantes, según la propia categorización migratoria existente en el país, ni de cuántas personas se encuentran en condiciones regulares e irregulares. Faltan datos por nacionalidades, sexo, edad, pertenencia étnica/cultural entre otras variables para caracterizar los flujos migratorios y a partir de esta comprensión establecer políticas migratorias.

Relacionando la información existente en el informe del Estado y complementando con los datos disponibles a julio del 2006, el saldo migratorio acumulado en los 10 años anteriores es de 1. 559.512 personas extranjeras.

Según los datos de la DNM, las personas extranjeras censadas en las distintas categorías migratorias (inmigrantes y no inmigrantes) entre junio/05 y mayo/06, fueron 56.823, de las cuales el 47% son mujeres⁹², tomando en cuenta que el promedio del saldo migratorio es de aproximadamente 160.000 por año, se puede observar que menos del 30% de las personas que se quedaron en el país cumplen con el requisito del censo.

El informe indica que los grupos principales de población inmigrante son peruanos y colombianos, más no indica cifras, tomando en cuenta los saldos migratorios, se obtiene los siguientes datos.

Nacionalidad	Ingreso	Salida	Saldo Migratorio	%
Colombianos	1.477.194	755.637	721.557	48,85
Peruanos	559.150	340.349	218.801	39,13

La sumatoria de los dos saldos migratorios es de 940.358 personas y representa el 74% del promedio anual migratorio antes señalado. Para el análisis de estas cifras se debe considerar que dada la condición de países limítrofes, muchas personas no registran su salida, varias ingresan y salen por varias oportunidades y otras no registran su ingreso pues las fronteras cuentan con varios puntos de tránsito que no cuentan con controles migratorios. Por tanto, la cantidad de personas colombianas y peruanas es de difícil determinación⁹³; no obstante, las precisiones no afectarían a la tendencia la característica de grupos mayoritarios y magnitudes significativas. Nótese que entre los dos grupos es una cantidad similar a la cantidad de ecuatorianos que salieron del país para el mismo período.

En el nivel cualitativo, el informe oficial indica como causas de los dos flujos migratorios la dolarización y los salarios mínimos vitales (SMV) inferiores al ecuatoriano. Si bien esta situación es una de las causas, no indica, para el caso colombiano la agudización del conflicto colombiano y la implementación del Plan Colombia y Plan Patriota han sido factores que intensificaron dicho flujo y que no se expresa solo en el número de solicitantes de refugio, también lo es la existencia de una "zona gris" o una franja indeterminada de personas inmigrantes cuya razón "solo" económica o "sola" por huir de la violencia no es nítida⁹⁴. Tampoco para el caso

⁹⁰ Informe oficial, No.19, p.12.

⁹¹ Como es conocido esto solo indica entradas y salidas, en este caso de extranjeros.

⁹² DNM, Policía de Migración, Edición 2006, p. 97.

⁹³ Organizaciones de derechos humanos, de Iglesia e incluso el propio gobierno públicamente ha establecido que se encontrarían en el país en situación irregular, aproximadamente 500.000 personas colombianas.

⁹⁴ El Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) ha reconocido públicamente que se encontrarían en el país 250.000 personas que son de su interés, y que de ellas apenas el 17% ha solicitado refugio. En el grupo que no ha accedido se

peruano hay referencias a la situación del país y como puede o no incidir en los flujos.

Respecto a las principales problemáticas indica que la inmigración irregular colombiana es grave y que la migración peruana es temporal, cuando hay información cualitativa de las entidades que trabajan en el tema sobre la condición de irregularidad de la población peruana pues ésta no se encuentra solo en la zona fronteriza sino en otras ciudades como Quito, que limitan viajes semanales y además que se encuentran radicados por períodos de varios años. No indica que precisamente por la condición de irregularidad, dichos grupos y otros, son víctimas de explotación, de incumplimiento en los pagos y con montos menores a los establecidos para la población ecuatoriana. Además, un buen porcentaje de inmigrantes realizan trabajos en el sector informal, lo que relativiza el punto de diferencia del salario mínimo vital.

Sobre las condiciones de vida de la población inmigrante hay ausencia de información, siendo que para una buena parte de ella, las condiciones son precarias y tienen poco acceso a derechos y servicios básicos. Hay negación de cierta conflictividad, aún no generalizada, pero creciente entre población local e inmigrantes por considerarlas factores negativos en cuanto restan trabajo a la población ecuatoriana y especialmente para el caso colombiano, como causa de la creciente inseguridad en el país. A esto ha contribuido la acción de los medios de comunicación. En suma, en el país avanza hacia una concepción que mira a la migración como un problema de seguridad.

En consecuencia, el tema de inmigración presenta un pobre abordaje que contrasta con la magnitud, complejidad y problemáticas existentes por los actuales procesos de inmigración, frente a los cuales, como Estado, no han existido iniciativas adecuadas para enfrentar su comprensión e intervención.

B.3.1. Inmigración, Género y Trabajo

No existen estadísticas laborales oficiales que develen la situación de las trabajadoras migratorias; sin embargo, de acuerdo a un estudio hecho por una organización no gubernamental, se establecen los siguientes datos: ⁹⁵

El 55% de las mujeres son jefas de hogar. El 66% pudo encontrar trabajo casi desde su ingreso. El 35% en trabajos permanentes y un 50% en temporales u ocasionales. Un 34% se mantienen en la desocupación, pero de éstas el 44% ha intentado trabajar sin conseguirlo y un 38% se autolimitado para "evitar problemas".

Del total de mujeres que trabajan un 76% está o ha estado en relación de dependencia y un 33% sin esta relación. Existe un pequeño porcentaje de mujeres que trabajan a cambio de vivienda o alimentación.

De las mujeres bajo relación de dependencia el 44% realiza actividades de servicio doméstico, 19% son empleadas privadas de empresas, 5% son contratadas para el comercio y un 2% son artesanas.

encontrarían personas que no han accedido al sistema por desconocimiento, temor o por opción personal. Muchos de ellos, se mantienen en el país como migrantes económicos y en situación irregular.

⁹⁵ INREDH, Refugiadas y Trabajadoras, Las Condiciones Laborales de las Mujeres en Situación de Refugio, Serie investigación 11, agosto 2006. La muestra fue tomada a 230 mujeres en situación de refugio: refugiadas reconocidas, solicitantes de refugio en trámite, negadas y aquellas que no habían accedido al sistema. Se aplicó en Carchi, Ibarra, Lago Agrio y Quito.

Un 34% de las empleadas domésticas perciben ingresos menores a USD 99,00 y con un tiempo promedio de trabajo de 9 horas diarias; un 47% percibe ingresos menores a USD150, con un promedio de 11.6 horas diarias; y apenas un 19% gana por sobre los 150 dólares, pero con un tiempo promedio de 12.4 horas.

De las empleadas privadas el 44% percibe ingresos menores a 150 dólares y el 56% ingresos superiores a este valor. De éstas, el 64% no tiene ningún beneficio social o laboral.

Los principales problemas laborales que enfrentan las trabajadoras bajo relación de dependencia son: trato discriminatorio (por ser mujeres, por ser colombianas, por su condición migratoria – refugiadas o irregulares, por su etnia), no reconocimiento de beneficios sociales y laborales; y acoso sexual.⁹⁶

Un 33% de mujeres trabaja sin relación de dependencia en actividades de comercio informal que comprenden: elaboración y venta de alimentos, venta de artesanías y venta de servicios en artes y oficios. El 42% percibe ingresos inferiores a USD100 y un 35% superiores a esta cifra. Hay un alto porcentaje de personas que no logran ubicar su nivel de ingresos afirmando que puede variar entre USD120 o nada. Los principales problemas que tienen son la persecución por parte de la policía municipal (32%), la inseguridad que sufren en la calle (21%), los prejuicios y la discriminación por su nacionalidad (9%) y económicos al no contar con un capital para realizar su actividad (10%).

Un 19% de las mujeres entrevistadas se mantiene en situación irregular, de ellas el 53% que trabaja perciben ingresos de hasta 100, de este porcentaje un 6% recibe salarios inferiores a 50 USD y un 12% con ingresos entre 55 y 99 dólares. Quienes perciben ingresos inferiores a 50USD trabajan un promedio de 12 horas.

De todas las mujeres entrevistadas apenas el 1% ha recibido asistencia legal frente a un conflicto de trabajo. El 92% no conoce que existan en Ecuador normas que protejan el derecho al trabajo.

C. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA CONVENCION

C.1. Discriminación

La afirmación hecha por el Estado de que no se han presentado manifestaciones extremas o generalizadas de xenofobia o discriminación no se ajusta a la realidad. Por el contrario, la discriminación hacia población inmigrante es cada vez más frecuente y preocupante en el país, con manifestaciones que van desde dificultades de relación en la vida cotidiana hasta restricciones en el acceso a servicios y ejercicio de derechos⁹⁷.

El crecimiento de percepciones negativas en torno a la población extranjera es diferenciada, pues es menor respecto de inmigrantes procedentes de EE.UU. y Europa

⁹⁶ Las mujeres colombianas, enfrentan procesos de estigmatización con estereotipos que las ubican como prostitutas.

⁹⁷ De 591 atenciones legales dadas por INREDH, a personas extranjeras especialmente colombianas, entre agosto del 2004 y diciembre del 2005, el 90% reportó haber enfrentado procesos de discriminación en Ecuador. Los mayores reportes de discriminación son en el derecho al trabajo, siguiéndole discriminación en el trato cotidiano, acceso a vivienda, educación y salud

y mayor respecto de colombianos, peruanos, población asiática y africana. El estatus económico también incide en las preferencias, mezclando discriminaciones por condiciones raciales, sociales, económicas y migratorias.

El 74% de los ecuatorianos no están de acuerdo con la llegada de inmigrantes colombianos a Ecuador porque los percibe como amenaza a la seguridad personal y económica del país, aunque el 49% tolera la llegada de colombianos a causa del conflicto armado en Colombia, y el 73% considera que le quitan el trabajo a los ecuatorianos.⁹⁸

La discriminación se expresa en manifestaciones como la de no rentar vivienda y no darles trabajo por ser colombianos, o considerar que la frontera debe cerrarse y que el país debería adoptar políticas selectivas para el ingreso y una buena parte de población considera que la solución a la inmigración irregular es la deportación, asociada a una percepción de que quienes no tienen papeles son personas de mala conducta, incluso algunos creen que son delincuentes.

En lo laboral se considera que quienes no son del país no deberían tener acceso a trabajo, salvo que existan plazas en demasía, lo que sería impensable en nuestra realidad. La conflictividad ha llegado incluso a agresiones físicas, como en la provincia de Azuay contra grupos de peruanos.

Preocupa además, que esta tendencia se asocie con la experiencia de emigración, para algunos la reacción es de "desquite" tratamos igual a como tratan a la población ecuatoriana en otros países, para otros la población inmigrante, de acuerdo a su procedencia, es de un segundo orden.

Los medios de comunicación han creado figuras estigmatizantes que magnifican el miedo como sustento y articulación de imágenes xenófobas y nacionalistas. En este contexto, trata de configurarse un nuevo "culpable" o un nuevo enemigo interno en el Ecuador que son los colombianos presentes en el país⁹⁹.

A la construcción de este imaginario han contribuido las declaraciones formuladas por altas autoridades del país:

"El Ministro de Trabajo Luis Mantilla afirmó ante la Conferencia Mundial de Trabajo, que la inmigración de colombianos por razones de pobreza y violencia hacia Ecuador está desplazando la mano de obra ecuatoriana y contribuyendo a una mayor de emigración de ecuatorianos hacia Europa.

Ecuador está sufriendo estragos del conflicto de Colombia, el cual ha generado un peligro para el territorio nacional, expresó el lunes, el Ministro ecuatoriano de gobierno y policía, Felipe Mantilla. Agregó también que los países vecinos de Colombia, están viviendo el mismo problema y que en Ecuador se está viviendo una oleada de violencia; destacó la labor de la Policía evitando acciones de sicarios colombianos. A su vez, el Presidente Gutiérrez, que impulsa en la ONU una propuesta de paz para Colombia,

⁹⁸ Según un estudio Auditoría de la Democracia: Ecuador 2006 del Latin American Public Opinión Project de la Universidad de Vanderbilt;

⁹⁹ Mencionamos "nuevo" culpable, a diferencia de las tradicionales figuras estigmatizadas sobre "lo peruano" que circulaban hace más de una década entre la población ecuatoriana. Las posiciones nacionalistas y xenófobas se dieron en aquel entonces por los conflictos bélicos sucedidos que terminaron en la firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú en 1998.

aseveró que la mayoría de los delincuentes capturados en Ecuador son colombianos”
100

Todo lo anterior demuestra un menoscabo de la tradicional hospitalidad de la sociedad ecuatoriana hacia la población inmigrante, sin que al respecto existan políticas de Estado que impulsen el respeto de derechos y formas de integración y convivencia incluyentes con justicia y equidad. Además, hay ausencia de mecanismos efectivos para prevenir y sancionar la discriminación.¹⁰¹ La discriminación, por lo general, no es asumida como tal y no es denunciada.

Frente a esta realidad, la afirmación del Estado de que se están ejecutando varias políticas que incluyen la educación en términos de tolerancia y respeto a los derechos humanos, es parcialmente cierta, pues si bien entre los objetivos constitucionales y legales de la educación se encuentra el impulso a estos valores, en la práctica no se han desarrollado mecanismos efectivos. La reforma curricular todavía esta pendiente, el Ministerio de Educación pese a contar con un sistema de registro estadístico no ha incorporado variables sobre migración y el Plan Decenal de Educación, no ha incluido entre sus ejes de análisis la migración ni ha determinado acciones efectivas para fortalecer el acceso a la educación y prevenir la discriminación de hijos/as de emigrantes e inmigrantes.

La única manifestación concreta de avances en política educativa sobre migración se registró el año pasado con la expedición del Reglamento para el acceso a la educación de la población refugiada y de la emigrante con dificultades de probar su nivel de estudios en el extranjero. Sin embargo, el Estado tiene pendiente la adopción de una política para garantizar el acceso a la educación de la población inmigrante en situación irregular, a la que al momento se exige como requisito para ingreso al sistema su regularización¹⁰².

El sistema educativo funciona sin una clara definición metodológica para enfrentar los efectos de la emigración e inmigración. Ello ha llevado que se registren problemas de discriminación, maltrato en el aula y el apareamiento de estereotipos discriminatorios entre autoridades, maestros, alumnos/as y maestros/as tanto para hijos/as de emigrantes como inmigrantes.¹⁰³

Frente a esta realidad las organizaciones de la sociedad civil, de Iglesia y algunos gobiernos locales¹⁰⁴ han impulsado procesos de intervención y capacitación a maestros y autoridades, articulando los temas de emigración e inmigración, sin embargo, se tratan de experiencias puntuales que necesitan del establecimiento de una política nacional sobre el tema.

C.2. Movimientos ilegales y clandestinos de trabajadores migratorios

¹⁰⁰ INREDH, El Refugio en Ecuador, 2005. p.52. Las citas hacen referencia a notas de prensa publicadas en el Periódico La Hora, Esmeraldas, 6/07 y 7/10/03.

¹⁰¹ Si bien, la discriminación racial está considerada como delito, no así, los otros tipos de discriminación. Desde fines del 2005, reposa en el Congreso Nacional sin aprobación, un proyecto de ley sobre discriminación.

¹⁰² Se debe indicar que algunos establecimientos niegan la matrículas a los hijos/as de extranjeros que no estén regularizados, otros en cambio les permiten matricularse pero a condición de que se regularicen y de no hacerlo no se les entregan los correspondientes certificados de pase de año.

¹⁰³ Los hijos de emigrantes son considerados como potenciales pandilleros, alcohólicos, drogadictos y madres solteras. Los hijos de inmigrantes como líderes negativos que fomentan la indisciplina en el aula y generan prácticas también asociadas a las pandillas y drogas.

¹⁰⁴ Municipio de Quito, con su proyecto Casa Metropolitana del Migrante.

Efectivamente, el Estado ha avanzado en la adopción formal de mecanismos para la investigación y sanción al delito del tráfico de migrantes; sin embargo, en la práctica el delito persiste.

Aunque el número de detenciones por este delito ha aumentado¹⁰⁵, el Estado no ha precisado cuantas de éstas detenciones han dado lugar al establecimiento de juicios y cuántos efectivamente han sido sancionados. Tampoco precisa si en los operativos efectuados se han respetado los derechos humanos a fin de evitar arbitrariedades y riesgos a las víctimas. Un estudio exploratorio sobre demandas legales de migrantes establece que estos delitos se mantienen impunes y de que se detiene a personas no directamente involucradas, sin identificar a los autores intelectuales pertenecientes a las organizaciones de tráfico internacional de migrantes.

A ello se añade las denuncias de medios de comunicación sobre el involucramiento en este delito de funcionarios públicos: autoridades policiales, miembros del Congreso Nacional e incluso integrantes del cuerpo técnico de la selección nacional de fútbol quienes han utilizado sus cargos, responsabilidades e influencias para propiciar este delito. Sobre su efectivo juzgamiento y sanción tampoco se conoce resultados.

Frente a esta situación llama la atención que el Estado endose su responsabilidad en las víctimas, indicando que debido a su falta de colaboración no puede adelantar los procesos de investigación y sanción. Omitiendo señalar que uno de los puntos críticos en el sistema de persecución penal es la ausencia de mecanismos efectivos que garanticen la atención y protección a víctimas y testigos.

Otro hecho que preocupa es la intervención de la Marina Estadounidense asentada en la Base de Manta¹⁰⁶, en procesos de intercepción de embarcaciones que transportan migrantes. De acuerdo al informe de la Coalición No Bases de Ecuador, de marzo de 2007, "buques militares estadounidenses habrían realizado 45 abordajes ilegales a barcos que llevan migrantes o estaban en faenas de pesca, hundiendo o causando destrozos al menos a 8 embarcaciones ecuatorianas desde el 2001 hasta junio del 2005". Según la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) "La práctica de violación de la soberanía ecuatoriana, por parte de la Armada estadounidense, se agudizó tras la firma del convenio para el uso de la Base de Manta, que autoriza el servicio permanente de fragatas de guerra que vigilan el mar ecuatoriano e interceptan los barcos pesqueros en busca de tráfico de emigrantes o de drogas"¹⁰⁷

Frente a ello, el Estado ecuatoriano¹⁰⁸ ha calificado a las acciones norteamericanas como "actividades de rescate" de emigrantes ecuatorianos que viajaban ilegalmente a Centroamérica y ha indicado que han llegado a un acuerdo con las autoridades norteamericanas para el que el hundimiento del barco se de luego de una verificación y autorización; sin embargo, ni la Convención de los Derechos del Mar, ni la legislación marítima internacional contemplan la posibilidad de que los barcos puedan ser hundidos.

¹⁰⁵ De acuerdo a datos de la DNM durante el año 2006 se detuvieron a 563 personas por tráfico de migrantes.

¹⁰⁶ En 1999, el Estado Ecuatoriano suscribió un convenio con el gobierno de EEUU para el establecimiento de una Base Militar en el puerto de Manta, con el objetivo de combatir el tráfico de droga. Este convenio vence en el año 2009.

¹⁰⁷ Tomado de <http://www.llacta.org/notic/2005/not0605a.htm>. La marina estadounidense ha hundido 36 barcos ecuatorianos en los últimos 4 años.

¹⁰⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Subsecretario de Soberanía Diego Stacey

Por último, sería importante que el Estado precise los niveles de avances prácticos registrados para combatir otros delitos de gran impacto en el tema emigratorio como son la trata de personas y la estafa; y que señale las medidas que ha adoptado para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hacen uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios extranjeros o sus familiares que se encuentran en el país en situación irregular. Este grupo es particularmente vulnerable a ser extorsionado por autoridades policiales, personas particulares o empleadores, que utilizan como mecanismo de coacción la amenaza de deportación.

C.3. Cooperación de países receptores

Establecer que la falta de interés de los países receptores de migrantes y su no adhesión a la Convención ha sido una limitante para que el Estado ecuatoriano promueva condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación a la migración, es no ajustarse a la realidad de los hechos y permite ocultar la ausencia de una política estatal para la protección efectiva de sus nacionales en el exterior.

Tanto España como EEUU, países que efectivamente no han suscrito la Convención, y que son los que concentran los mayores porcentajes de recepción de población emigrante ecuatoriana, han promovido acuerdos o convenios con el estado ecuatoriano sobre emigración. Frente a ellos la posición del Estado ha sido eminentemente reactiva, respondiendo a sus requerimientos y necesidades, sin establecer condicionamientos y mecanismos de protección para su población.

Muestra de ello es el convenio de regulación de flujos celebrado con España, en el que hay un claro sometimiento a la política de asignación establecida por ese gobierno para la obtención de mano de obra barata y flexible, sin cuestionar las limitaciones impuestas al visado, ni establecer mecanismos efectivos para atender los derechos sociales, económicos, culturales o de otro tipo y la consecuencias de la migración en sus comunidades.

También se ve reflejada en los acuerdos realizados con EEUU para el control del tráfico de emigrantes y de droga. Ajustándose a la lógica de criminalización de la migración y fortaleciendo su concepción de seguridad.

De esta forma, el Estado ecuatoriano no ha hecho una reflexión ni cuestionamiento a las lógicas que han securitizado la migración y la han inscrito como un mecanismo funcional a los intereses económicos y políticos de los países receptores, aunque ello conlleve un proceso de permanente violación de los derechos humanos de sus nacionales.

Las acciones frente a la situación de los ecuatorianos en el exterior ha sido asumida más desde una lógica economicista funcional, bajo la cual el Estado ha ido transfiriendo competencias a organizaciones y gobiernos internacionales, con el objetivo de asegurar la cooperación e inversión extranjera y favorecer la recepción de las remesas de los ecuatorianos en el exterior (VALLEJO, 2004).

Esta lógica se ve reflejada también en la ausencia de iniciativas para promover acciones de colaboración con gobiernos de países de tránsito, en donde los derechos de los ecuatorianos corren aún mayor riesgo.

C.3. Cooperación de países emisores

El análisis del Estado reproduce las concepciones que tiene sobre el tratamiento a los inmigrantes: mecanismos que limiten su presencia, en especial de población colombiana y peruana, a quienes asume como una carga; y, condicionamiento de su atención a la asignación de recursos externos.

Es paradójico que el Estado ecuatoriano demande de los países emisores programas efectivos de retorno, cuando él mismo no ha podido diseñarlos para sus nacionales en el exterior, ni apoye económicamente a los países receptores de los mismos. A la vez, resulta cuestionador que demande, particularmente de Colombia, programas de retorno, cuando reconoce que su población se traslada a Ecuador, en busca de seguridad. Por tanto, no se entiende como puede requerir al gobierno que genera esta situación y que utiliza el desplazamiento de su población como un mecanismo de guerra, que los apoye. Además, esta concepción atenta a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad que deben caracterizar a los programas de retorno.

Es evidente que los problemas estructurales del país limitan la posible atención que el Estado pueda dar a la población inmigrante y que por ello, es necesario el contar con la cooperación internacional; sin embargo, ello no puede significar que el Estado, condicione su existencia para implementar mecanismos efectivos que garanticen el ejercicio de derechos. Lo ideal sería que promueva la cooperación internacional para fomentar el desarrollo integral de todos sus habitantes, como lo establece la Constitución Política.

El establecimiento de condiciones satisfactorias, equitativas y dignas no pasa sólo por la existencia de recursos económicos, sino por la concepción que el Estado tenga y reproduzca sobre la persona humana y sus necesidades. Por tanto, no se limita a una búsqueda de alternativas para que la población inmigrante retorne a su país, sino en medidas que promuevan su efectiva integración, su regularización, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, sin discriminación alguna.

El Estado ha omitido señalar las medidas adoptadas para lograr estos objetivos porque las políticas que ha implementado para la integración, regularización y de ejercicio de derechos de los inmigrantes son restrictivas y no guardan armonía con la Convención.

Un ejemplo de esto, es el recientemente firmado Acuerdo de Regularización Laboral con Perú, el cual se restringe a las zona de integración fronteriza ampliada, pese a que hay población en otros lugares del país; la limita a tres actividades: agrícola, construcción y servicio doméstico, excluyendo a otras de mayor impacto poblacional; y la condiciona a requisitos difíciles de conseguir para trabajadores en situación irregular.

C.4. Servicios para atender cuestiones relacionadas con la migración

La presentación oficial evidencia las limitaciones que tiene el Estado en el establecimiento de una política integral de servicios para este grupo de población.

La Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios es la única iniciativa estatal que se impulsa, pero tiene una incidencia limitada en la medida que se restringe a la migración ecuatoriana hacia España y a los cupos fijados por ese país.

Y en materia inmigratoria la única instancia estatal de orientación es la Dirección de Empleo y Recursos Humanos, del Ministerio de Trabajo, que actúa a través de sus Oficinas de Migración Laboral, pero que se limitan a la atención de los trabajadores migratorios calificados y que optan por la regularización.

Efectivamente, ante esta ausencia de servicios y orientación por parte del Estado, la sociedad civil y también algunos gobiernos locales como los de Quito y Sucumbíos¹⁰⁹ vienen impulsando iniciativas de atención e intervención. Muchas de estas iniciativas manejan una concepción integral de la migración y brindan asistencia tanto a personas emigrantes, inmigrantes, refugiadas y a sus familiares. Por ello, resulta preocupante que el Estado afirme que la sociedad civil ha dado poca atención a la población inmigrante, cuando es una responsabilidad estatal, que más bien ha sido asumido por las organizaciones.

Se cuestiona, además, que el Estado tome al principio de igualdad y no discriminación en el acceso a servicios públicos, como base para justificar la ausencia de espacios efectivos de atención a población inmigrante. En la práctica estos servicios vienen presentado dificultades para atender las demandas de la población inmigrante. La ausencia de estadísticas que reconoce el Estado, es una evidencia de que no se ha diseñado e implementado políticas y criterios de atención para este grupo de población.

El Estado ha omitido señalar que si bien ha incrementado el número de dependencias consulares en el exterior para atender las necesidades de la población emigrante, sus servicios se han concentrado en la emisión y legalización de documentos, y no han podido establecer mecanismos efectivos de protección frente los procesos de discriminación, exclusión o explotación laboral que enfrenta la población ecuatoriana en el exterior. De esta forma, el establecimiento de mecanismos efectivos de protección consular es todavía un reto.

Recomendaciones:

- El Estado debe promover medidas efectivas para prevenir, investigar y sancionar las manifestaciones de discriminación y xenofobia hacia población extranjera.
- El Estado debe establecer políticas educativas efectivas que fortalezcan los valores de convivencia, respeto a la diversidad y no discriminación, sobre la base de una concepción integral de la migración: emigración e inmigración.
- El Estado debe garantizar el derecho de acceso y permanencia en el sistema educativo de los hijos/as de inmigrantes en condición irregular.
- El Estado debe establecer mecanismos efectivos de información, investigación y sanción de los movimientos ilegales y clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares nacionales y extranjeros.

¹⁰⁹ En estos dos Municipios se han creado Casas del Migrante, como proyectos de atención integral a migrantes y sus familiares.

- El Estado debe promover la adopción de convenios y acuerdos con países receptores, emisores y de tránsito que promuevan el respeto integral a los derechos de los trabajadores migratorios.
- El Estado debe establecer una efectiva política de servicios estatales que actúen en coordinación con la sociedad civil para atender las necesidades de los trabajadores migratorios y sus familiares.
- El Estado debe establecer una política de servicios estatales y un sistema de indicadores de la atención brindada a población inmigrante.
- El Estado debe implementar un efectivo servicio de protección consular para los trabajadores emigrantes en los países de tránsito y destino.

D. DIFUSIÓN Y COOPERACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

Existe poco conocimiento de la Convención entre autoridades y población en general, debido a que las acciones estatales han sido muy limitadas. La sociedad civil y algunos municipios ¹¹⁰, han debido suplir esta omisión estatal, sin que esta intervención haya tenido un alcance nacional.

Los esfuerzos de articulación sociedad civil – Estado¹¹¹, si bien han existido en la práctica han fracasado por la ausencia de una voluntad estatal efectiva para concretizar los acuerdos y ausencia de articulación entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

D.1. Plan Nacional de Derechos Humanos y su Plan Operativo, constituyen un avance formal importante en la promoción de los derechos humanos; sin embargo, la participación de organizaciones se limitó a las de la capital; la falta de poder de decisión de delegados del Estado para avanzar en propuestas de política pública construida paritariamente, y para lograr compromisos debidamente financiados.

El escaso presupuesto del Plan ha sido utilizado para la realización de eventos de formación en distintas partes del país, que no responden a los planes de acción aprobados y que en nada influyen en cuanto diseño de programas y políticas públicas.

Muchas de las acciones previstas en el Plan Operativo han sido impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y del Estado, pero fuera de la estrategia de dicho plan; así por ejemplo los proyectos de Ley de Apoyo a los/as Migrantes Ecuatorianos/as y sus Familiares y de Ley Orgánica de Refugio.

Habiéndose concluido el período de vigencia del Plan Operativo, el Estado no ha promovido un proceso de evaluación, ni ha establecido formalmente su seguimiento.

¹¹⁰ Quito, Cuenca, Cañar.

¹¹¹ Que no se agotan en los mencionados por el Estado pues la Sociedad Civil venido participando y aportando en procesos de planificación y diseño de política en materia migratoria desde el 2001 con el Plan de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior y recientemente en el 2006 con el Plan Nacional de Política Exterior y Plan Distrital de Migración del Municipio de Quito.

Finalmente, la promoción política que se ha hecho del plan por parte del Estado, ha sido cuestionada por las organizaciones de la sociedad civil y ha limitado, por tanto su participación.

Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes¹¹²: Fruto del consenso entre sociedad civil y algunos diputados del Congreso Nacional ingresó a trámite en el 2004, sin embargo, sufrió una serie de cambios que redujeron su alcance y eficacia.

Ante esta situación la sociedad civil, en julio de 2005, por iniciativa del Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (Alianza interinstitucional de ONG's e Iglesia) decidió conformar una Comisión Técnica Jurídica y una Secretaría permanente para presentar reformas al proyecto en discusión en el Congreso.

Esta Comisión se encuentra trabajando desde enero del 2006, y ha realizado un análisis del proyecto de ley y su compatibilidad con instrumentos internacionales de derechos humanos y migración; paralelamente, ha impulsado una consulta a migrantes ecuatorianos y sus familiares en Ecuador y en España para determinar sus principales problemas y necesidades; y actualmente se encuentra trabajando en la formulación técnico-jurídica de la propuesta de reforma. Se espera que su trabajo concluya en junio del 2007, con la presentación de la propuesta al Congreso Nacional.

D.2. Procesos con el Ministerio de Trabajo: La Mesa de Migraciones Laborales es una iniciativa de la sociedad civil y contó con el apoyo de los ministros de trabajo del período 2005-2006¹¹³. Si bien es un esfuerzo interesante de articulación, en la práctica sus logros se han reducido a la emisión de dos acuerdos ministeriales sobre el tema de refugio¹¹⁴ y a la discusión del proyecto de Convenio de Regularización Laboral con Perú. Una de las principales limitaciones que ha tenido es la ausencia de mecanismos para institucionalizarla, pues el Consejo de Migraciones propuesto, no se creó. Además, el actual Ministro de Trabajo no ha demostrado voluntad política de apoyo a esta iniciativa.

Aunque el Estado no lo menciona, se entiende que los procesos de capacitación sobre la Convención y la Decisión 545 fueron impulsados por el Ministerio de Trabajo y Empleo dentro del programa de regularización de los años 2004-2005, pero se debe aclarar que éstos no han tenido permanencia ni la regularización existe hasta la actualidad.

D.3. Plan Nacional para combatir la Trata de Personas: es uno de los logros impulsados por la iniciativa del Estado con participación de la sociedad civil. Su aprobación como política de Estado es un avance significativo; sin embargo, hace falta implementarlo a través de reformas legales y medidas administrativas concretas. Se espera que el Estado establezca su financiamiento permanente, a fin de que no se repita la experiencia del Plan Nacional de Derechos Humanos.

¹¹² Proyecto 25-298. Ingresó al Congreso Nacional el 28 de abril del 2004, por iniciativa del Diputado Guillermo Landázuri y otros. En junio del 2005, la Comisión de lo Laboral y Social a quien correspondió su conocimiento emitió un informe introduciendo reformas a la propuesta original. Fue sometido a 1er debate y hasta la fecha no se ha efectuado el 2do debate.

¹¹³ Galo Chiriboga y José Serrano, profesionales vinculados con organizaciones de derechos humanos.

¹¹⁴ Las objeciones se basan en la congestión que generaría al sistema de reconocimiento de refugio, la regulación formal del derecho al trabajo de los solicitantes de refugio.

D.4. Proyecto Red de Quito y Riobamba: Su falta de concreción es una prueba del manejo político que se da al tema migratorio y la ausencia de una política estatal coherente, que oriente los procesos, pese a los cambios de gobierno.

D.5. Plan Nacional de Política Exterior: Ha fijado como uno de sus objetivos la atención efectiva y protección a los emigrantes ecuatorianos. Sin embargo, el plan contiene elementos muy débiles en relación al tratamiento del tema inmigratorio. Se espera que concretice una propuesta operativa de ejecución y establezca un debido equilibrio entre el tratamiento de la emigración y la inmigración.

Recomendaciones:

- El Estado debe concretar un proceso permanente, continuo y sostenido en el tiempo de difusión y capacitación sobre la Convención, para personal de las tres funciones del Estado, funcionarios de gobiernos locales, organizaciones sociales y población en general.
- El Estado debe promover y garantizar la participación de la sociedad civil en los procesos de capacitación debidamente articulados con los planes nacionales de Derechos Humanos y contra la Trata de Personas.
- El Estado debe efectuar una evaluación del Plan Operativo de Migrantes, que permita su replanteamiento y continuidad, garantizando mecanismos concretos para su cumplimiento y generando la confianza para la participación activa de la sociedad civil.
- El Estado debe institucionalizar en el Ministerio de Trabajo un espacio de capacitación, difusión e información para trabajadores migratorios nacionales y extranjeros y sus familias.
- El Estado debe generar un proceso de capacitación a los miembros de la función legislativa sobre la Convención e instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, a fin de garantizar un tratamiento adecuado para la discusión y aprobación del proyecto de Ley Orgánica de Protección a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familiares.

BIBLIOGRAFIA

Estudios y otros

Benavides Gina, Refugiados Colombianos en Ecuador, Planex, 2006.

Centro de Documentación en Derechos Humanos, Segundo Montes Mozo, Refugiados/as Colombianos/as en Ecuador, diciembre - 2004

Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003-2006. Plan de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, enero -2003

Comisión de Coordinación Pública para los Derechos Humanos, Guía para la presentación de informes periódicos sobre derechos humanos, 2005.

Guerrero Fernando y otros, Inmigrantes Colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 1995.

INREDH, El Refugio en el Ecuador, Serie Investigación 10, diciembre - 2004

INREDH, Refugiadas y Trabajadoras: Las condiciones laborales de las mujeres en situación de refugio, Serie Investigación 11, agosto - 2006.

LLactacaru, La marina estadounidense ha hundido 36 barcos ecuatorianos en los últimos 4 años, <http://www.llacta.org/notic/2005/not0605a.htm>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Plan de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, 2002.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, 2006.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Plan Distrital de Migración, Propuesta borrador para discusión con sociedad civil, noviembre – 2006.

Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Cartilla Nro. 13, El sujeto en el fenómeno de la migración, 2006.

Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Proceso de Consulta a Familiares de Emigrantes Ecuatorianos, Proyecto de Ley de Protección Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus familias, 2006.

Rivera Fredy y otras, Políticas Públicas sobre Refugio, FLACSO, 2006.

Sánchez Pinto Silvana, Demandas legales de los migrantes en la ciudad de Quito, FLACSO – Municipio de Quito, 2006.

Servicio Jesuita a Refugiados – Ecuador, Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito, abril - 2006.

Solfrini Giuseppe, Tendencias y Efectos de la Migración en el Ecuador, Análisis Jurídico de las Normas Migratorias, Volumen 4, 2005.

UNFPA – FLACSO, Ecuador: Las cifras de la migración internacional, Diciembre 2006.

Informes

Informe de la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Misión a Ecuador, E/CN.4/2002/94/Add.1, Febrero 2002.

Informe del Grupo sobre la Detención Arbitraria, Sra. Leila Zerrougui, Misión al Ecuador, A/HCR/4/40/Add.2, Marzo 2007.

Informe para el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Misión al Ecuador, Detenciones arbitrarias a extranjeros/as, inmigrantes irregulares, solicitantes de refugio y refugiados, Febrero, Centro de Documentación en Derechos Humanos, Segundos Montes Mozo, 2006.

Informe para el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias - Misión al Ecuador, INREDH, febrero 2006.

Informe Alternativo a la Convención contra la Tortura, CEDHU, INREDH, Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2005.

Informe Alternativo de la Convención contra la eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer, CLADEM – Programa Andino de Derechos Humanos, 2006.

Informe Nro. 9/05, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Elias Gattass vs Ecuador , Caso 1/03 (2005), Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informe aprobado por la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, referente al manejo de los fondos del Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos, Febrero -2006.

Informe de la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción sobre Indicios de Irregularidades de la Defensoría del Pueblo.
<http://www.comisionanticorruptcion.com/data/archivos/pdf/Informe%20Defensor%20C3%ADa%20del%20Pueblo.pdf>

Normas y Leyes

Constitución Política de la República

Ley de Migración y su Reglamento

Ley de Extranjería y su Reglamento

Código del Trabajo

La recopilación de legislación histórica, legislación secundaria, convenios internacionales y normativa sobre estructura administrativa se realizó con el Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana (SILEC), de la Fundación Lexis.

ABREVIATURAS

CTMF	CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES.
DNM	DIRECCION NACIONAL DE MIGRACION
CAN	COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES
CRS	CATHOLIC RELIEF SERVICES
SJRM	SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS Y MIGRANTES
ISP	INTERNACIONAL DE SERVICIOS PUBLICOS
FLACSO - ECUADOR	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - ECUADOR
PADH – UASB	PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS – UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
PMCD	PLAN MIGRACION, COMUNICACIÓN Y DESARROLLO ECUADOR