

This file has been cleaned of potential threats.

If you confirm that the file is coming from a trusted source, you can send the following SHA-256 hash value to your admin for the original file.

88b1b4b4b152264f39d3c760d6c315a2bc09d593cca971ffd2a4442695ba6558

To view the reconstructed contents, please SCROLL DOWN to next page.

INFORME TEMÁTICO No. 2
DIRECCION NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA NATURALEZA

Migración cubana: Recomendaciones de Política Pública para Ecuador incluyente

Sumario.- 1.- Introducción. 2.- Contexto: a) El Ecuador como un país receptor de personas inmigrantes. b) Características del flujo migratorio cubano al Ecuador. 3.- Ejercicio del derecho a migrar de la población cubana: a) Normativa y políticas que regulan la salida de personas cubanas. b) Normativa y políticas que regulan el ingreso y la permanencia en el Ecuador. c) Formas de regularización de la permanencia en el Ecuador y obtención de la nacionalidad ecuatoriana. d) Matrimonios entre personas ecuatorianas y cubanas. f) Retorno a Cuba, situación migratoria irregular y deportaciones. 4.- Derecho a la igualdad y el principio de no discriminación: a) Medios de comunicación y opinión pública b) Obligaciones del estado en materia de derechos humanos: violación al principio de no discriminación. 5.- Conclusiones y recomendaciones.

Elaborado por: Javier Arcentales Illescas

Apoyo: Coordinación Nacional de Investigación y Políticas Públicas:
Susy Garbay Mancheno
Rocío Nasimba Loachamín
Alejandra Cárdenas Reyes

1. Introducción.

El aumento vertiginoso de la población cubana en el Ecuador ha generado diferentes reacciones por parte de la opinión pública y del Estado ecuatoriano. En gran medida estas reacciones han sido polémicas y han generado estereotipos y estigmas que son asumidos por la sociedad de acogida, profundizando así la incomprensión, dificultades en la convivencia y las actitudes xenofóbicas.

En este sentido la Defensoría del Pueblo de Ecuador, como una entidad encargada de la vigilancia del respeto a los derechos de todas las personas, busca con el presente informe profundizar el análisis sobre el proceso migratorio de la población cubana desde una perspectiva de derechos.

Para la elaboración de este informe se recurrió a fuentes primarias y secundarias de información. En el primer caso, se hicieron entrevistas a personas de nacionalidad cubana, se realizaron dos grupos focales y visitas al centro de detención de migración en Quito. Así mismo, se entrevistó a funcionarios públicos que por los cargos que desempeñan constituyen una fuente de información relevante. Debemos indicar que se solicitó de manera oficial a la representación diplomática cubana en Ecuador, información para este informe, sin que hayamos obtenido una respuesta. La información relacionada con el país de origen ha sido obtenida a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador y de la Conferencia de Obispos Católicos de Cuba.

En el caso de las fuentes secundarias se realizó una revisión bibliográfica, de prensa, análisis de normativa nacional e internacional, de política pública y de expedientes defensoriales.

La información que se ha recogido para este informe comprende el período entre 2005 y 2010, delimitación que se realizó tomando en cuenta dos años previos y dos años posteriores a la disposición de eliminación de visas para ingreso al país.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador, presenta este informe como una herramienta que oriente la generación de políticas públicas, especialmente en el ámbito migratorio e incida en la opinión pública ecuatoriana y en las prácticas de instituciones públicas y privadas, con la finalidad de combatir la discriminación y la xenofobia.

2. CONTEXTO.

a) El Ecuador como un país receptor de personas inmigrantes.

El Ecuador es un país con una alta movilidad humana que se caracteriza por flujos simultáneos de emigrantes, inmigrantes, personas con necesidad de protección internacional y personas desplazadas dentro del territorio ecuatoriano. Adicionalmente, existen personas víctimas de los delitos de tráfico de migrantes y de trata de personas, los cuales, se suscitan en contextos de movilidad.

En lo referente a la inmigración, varios son los grupos de personas de otro origen nacional que han visto como país de tránsito o destino al Ecuador. Desde el año 2000, como consecuencia de la aplicación del Plan Colombia y el recrudecimiento del conflicto en el país vecino, existió un aumento significativo en el ingreso de personas colombianas, principalmente buscando protección internacional. Simultáneamente personas de origen peruano también ingresaban al Ecuador en su mayoría con motivos económicos.

En junio de 2008, como una medida para incrementar el turismo, el Gobierno ecuatoriano decidió eliminar las visas de ingreso para todas las personas de otro origen nacional. A partir de este momento se identifican nuevos flujos de otras nacionalidades en el país, dentro de estos nuevos grupos se encuentran principalmente personas cubanas, haitianas, y otras originarias de países asiáticos y africanos¹.

En base a los datos solicitados² a la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional sobre ingreso y salida de personas es posible configurar la siguiente gráfica de los saldos migratorios³. Se visibilizan en la gráfica las nacionalidades con los saldos

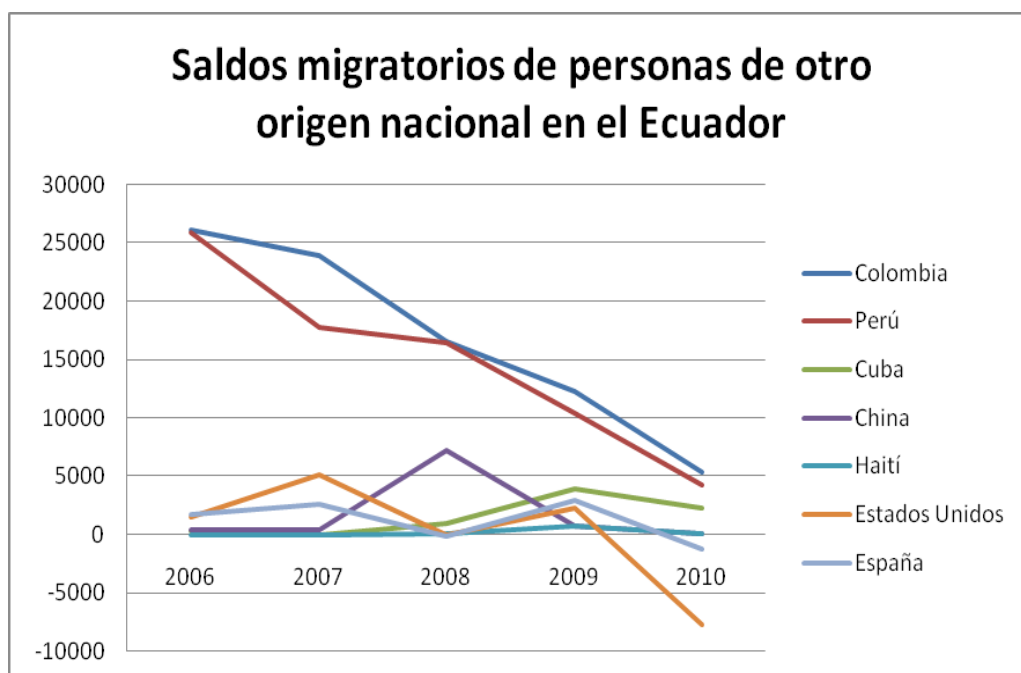
¹ Mediante Boletín de Prensa No. 398, de 11 de junio de 2008, oficialmente se comunicó sobre la decisión de eliminar las visas de turismo para ingresar al Ecuador: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración informa que, por expresa disposición del señor Presidente Constitucional de la República, a partir del día 20 de junio de 2008, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador, sin necesidad de visa, y permanecer por un período de noventa días, en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo”.

² La Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional proporciona los datos de ingresos y salida registrados en puntos fronterizos, puertos y aeropuertos. Estos datos son aproximados.

³ Los saldos migratorios son el resultado de la resta de la variable de ingresos menos las salidas de personas de otro origen nacional. Esta cifra arroja un aproximado del número de personas de dicha nacionalidad que permanecerían en el Ecuador.

migratorios más altos, en este caso de personas colombianas y peruanas, así también como, el comportamiento de la inmigración temporal de personas estadounidenses y españolas, y los casos particulares de la inmigración china, cubana y haitiana.

Gráfica No. 1



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional
Datos proporcionados hasta el 13 de mayo de 2010.
Elaborado por: Javier Arcentales

Como se observa en la gráfica número 1 las personas originarias de los países limítrofes conforman los dos principales grupos de población inmigrante en el Ecuador, no obstante el descenso que va desde el año 2007 hasta la presente fecha. En efecto, la población inmigrante colombiana que en el año 2006 mantuvo un saldo de 26 mil personas, en el año 2009 desciende a 12 mil personas. En tanto que, en el caso peruano en el año 2006 se registró un saldo migratorio de cerca de 26 mil personas y en el 2009 llegó a las 10400 personas aproximadamente.

Por un lado, se puede apreciar también, un repunte del saldo migratorio de la población china en el año 2008 que supera las siete mil personas, sin embargo no es un flujo migratorio sostenido y desciende bruscamente a menos de mil personas para el año 2009. Por otra parte, la población haitiana en el Ecuador lleva un pequeño repunte inmigratorio a casi setecientas personas en el 2009 y un poco más de cien en lo que va del 2010.

Los flujos de población estadounidense y española son bastante irregulares, esto se refleja en los saldos migratorios negativos del año 2008 y posteriormente en el 2009 superando las dos mil personas. Esta irregularidad demuestra que es un tipo de inmigración temporal compuesta por turistas o personas que permanecen en el país por temporadas inferiores a los dos años.

En tanto que la inmigración cubana, punto central del presente informe, tiene un ascenso continuo desde el año 2008 hasta llegar a un saldo de casi cuatro mil personas en el año 2009. Lo que refleja un proceso de inmigración sostenido sobre el cual se profundizará más adelante. Estos datos son corroborados por la información del anuario de entradas y salidas internacionales del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC).

Este contexto complejo configura al Ecuador como un país receptor de población inmigrante proveniente desde varios países de origen y con una multiplicidad de motivaciones. Particularmente, el aumento significativo del saldo migratorio de la población de origen cubano, en un período tan reducido y por ende su notoria presencia en las ciudades ecuatorianas, principalmente Quito y Guayaquil, ha provocado reacciones diversas por parte de la opinión pública y de la misma sociedad receptora.

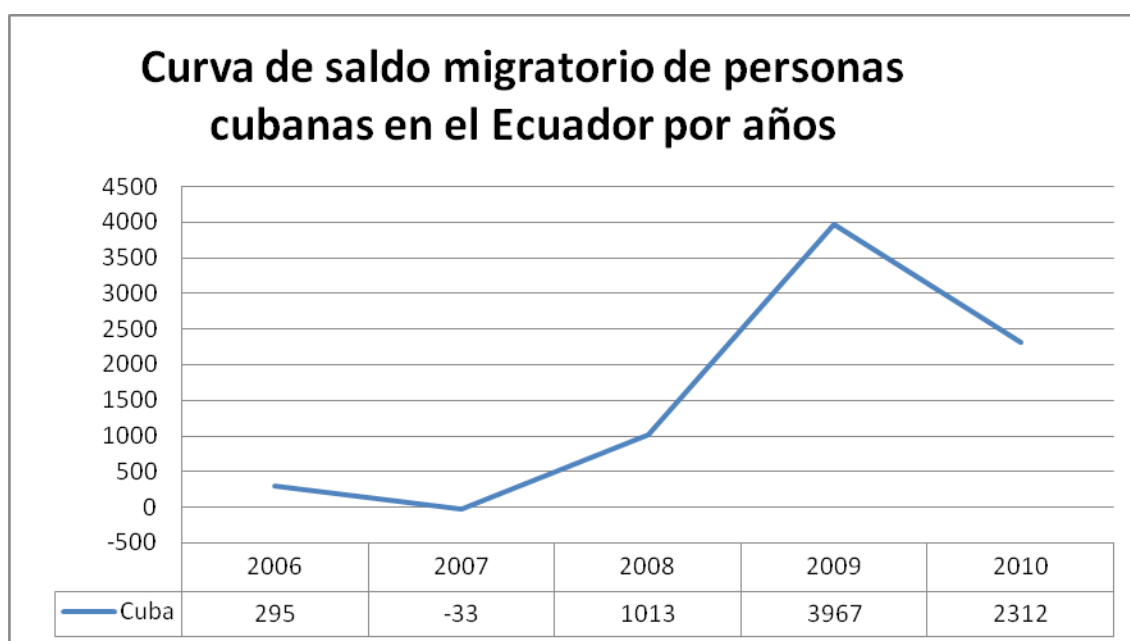
b) Características del flujo migratorio cubano al Ecuador.

Como se puede apreciar de la siguiente gráfica No. 2, antes del año 2008 la migración cubana al Ecuador no era significativa, aunque se registra un ingreso regular de población de esa nacionalidad. Si bien no es posible determinar las motivaciones de la presencia de personas cubanas en el Ecuador antes del 2008 y además, si se

consideran las dificultades que tienen para salir de su país, su ingreso puede explicarse en el contexto de la suscripción de varios convenios de cooperación entre Ecuador y Cuba, principalmente en temas de salud, educación y cultura⁴.

A partir de la eliminación de visas de ingreso al Ecuador, el flujo de personas cubanas se incrementa y se ve facilitada por la conformación de redes sociales, iniciada por quienes ya se encontraban en el país. Estas redes remiten información sobre la posibilidad del viaje a familiares, amigos y vecinos que se encuentran en Cuba, en una dinámica muy similar a las redes sociales que mantiene la población emigrante ecuatoriana. No obstante, no puede descartarse que existan redes de tráfico y trata de personas que aprovechándose de las motivaciones de las personas cubanas para salir de su país, operen a través de actividades ilícitas.

Gráfica No.2



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional
 Datos proporcionados hasta el 13 de mayo de 2010.
 Elaborado por: Javier Arcentales

⁴Pueden mencionarse por ejemplo: Convenio por el cual se acuerda un Programa de intercambio educativo cultural con Cuba (Registro Oficial 491, 10/01/2002); Acuerdo de Cooperación Técnica Económica y Científica entre la República de Ecuador y la República de Cuba (Registro Oficial 26, 15/09/1988); Convenio de Cooperación sobre Salud Pública con Cuba (Registro Oficial 675, 02/05/1991).

En la gráfica número 2 es posible observar, que en el año 2007 existe un saldo migratorio negativo (- 33)⁵ y cómo a partir del año 2008 se presenta un aumento precipitado que llega a un saldo migratorio de un poco más de mil personas; este ritmo de crecimiento se acelera y llega al 2009 con casi 4000 personas cubanas y parecería sostenerse en los cinco primeros meses del año 2010. Se entendería de acuerdo a estas cifras, que desde el año 2007 hasta mayo de 2010 permanecerían en el Ecuador alrededor de 7292 personas cubanas, lo cual evidencia que en los tres últimos años la población cubana que ha llegado al Ecuador se ha incrementado aproximadamente en un 2000 %.

Para comprender el porqué de este ascenso en los saldos migratorios se deben tomar en consideración los factores de salida – emigración del país de origen y los factores de atracción del país de destino, en este caso el Ecuador.

En la información proporcionada por las personas cubanas entrevistadas para el presente informe, en primera instancia se señala a la situación social y económica como el principal motivo para salir de Cuba, pues si bien se garantizan los servicios de salud y educación, los ingresos son bajos y no permiten el acceso a otros bienes y servicios para mejorar su condición de vida⁶. Sin embargo, al profundizar en estas motivaciones en un inicio económicas, se puede establecer que se relacionan con la búsqueda de mayor libertad. En efecto, en algunos casos se señalan expresamente causas derivadas del régimen político, como la intolerancia religiosa, la imposibilidad de elección de trabajo y ascensos laborales y el ejercicio de otras libertades como el ingresar y salir de su país de origen, información que es corroborada por la Comisión de Movilidad Humana de Cuba.⁷

En cuanto a los gastos en los que incurren las personas cubanas para viajar a Ecuador, de acuerdo a información obtenida en los grupos focales se estima que el costo del viaje fluctúa entre los 2500 y los 3000 dólares americanos, que por lo general provienen de ahorros acumulados por años, venta de enseres y muebles, y del envío de dinero de

⁵ Esto significaría que el número de salidas de personas cubanas fue mayor al de ingresos en este año.

⁶ En el grupo focal realizado se atribuye también estas limitaciones económicas al bloqueo económico que enfrenta Cuba desde hace varias décadas.

⁷ Información constante en comunicación de 27 de agosto de 2010, suscrita por Rolando Suárez Cobian, Secretario Ejecutivo de la Comisión de Movilidad Humana de Cuba.

familiares en Estados Unidos. Estos montos sirven básicamente para pagar los costos del viaje y la subsistencia por pocas semanas en Ecuador.

Como consecuencia de la restricción del ingreso y salida de los habitantes de Cuba, la eliminación de visa para ingresar al Ecuador se convierte en un factor que simplifica los trámites de salida de las personas cubanas. En ese sentido, se elige al Ecuador como país para migrar, no tanto como un país propiamente de destino sino como una puerta de salida del país caribeño. Como se señala en el grupo focal realizado: *“existe una parte de la población cubana que busca salir (...), la eliminación de visas le ha dado el destino”*.

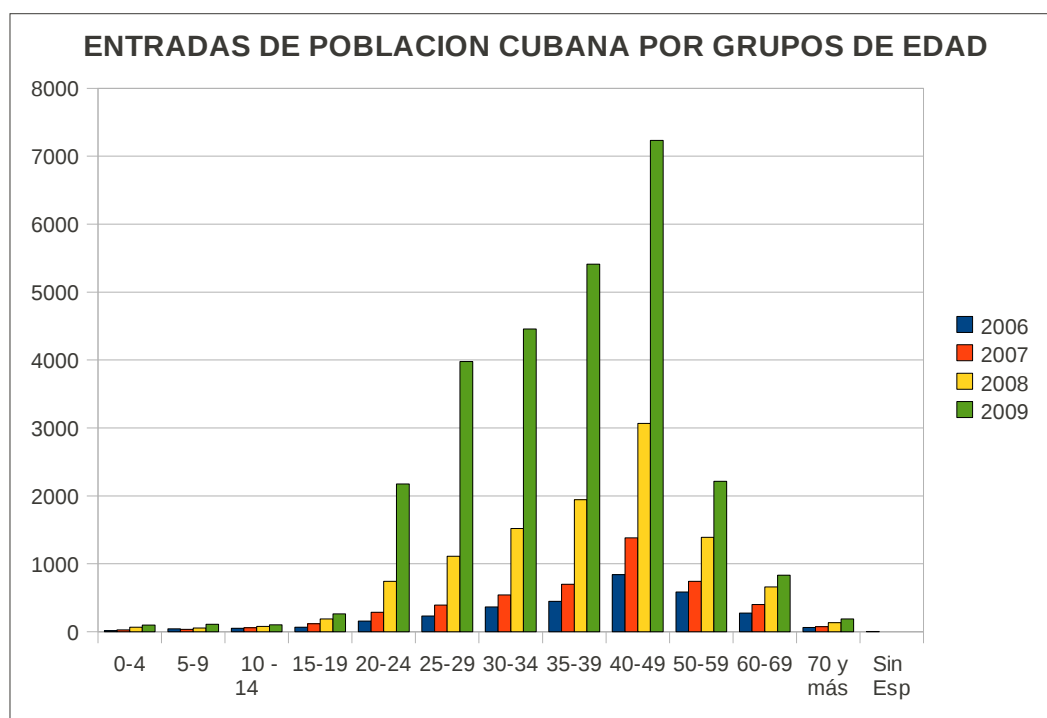
En efecto, en un principio las personas cubanas buscarían permanecer en el Ecuador tratando de establecerse, integrarse a la sociedad y lograr aquel nivel de vida que en Cuba no pueden alcanzar. No obstante, en caso de no lograrlo subsiste la idea de viajar a otro país en el que puedan lograr estos objetivos. Así, el Ecuador se constituye también como un país de tránsito en el proyecto migratorio de las personas cubanas.

De acuerdo a los datos contenidos en la gráfica número 3 el flujo cubano que ingresa al Ecuador a partir del año 2006 está conformado principalmente por hombres y mujeres que se encuentran entre los 20 y 49⁸ años de edad, siendo una migración eminentemente masculina⁹. En tanto que respecto de la población menor a 18 años debido a las restricciones del país caribeño es casi imposible su salida, razón por la cual, los hijos e hijas menores de edad permanecen en Cuba en espera de la posibilidad de viajar con sus progenitores. De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la población cubana que ingresa al país proviene de todas las regiones de Cuba.

⁸ Este dato consta en el anuario de entradas y salidas del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos.

⁹ De acuerdo a los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos en el año 2009 ingresaron al Ecuador 27.065 personas cubanas de las cuales 18.015 eran varones y 9.050 mujeres.

Gráfica No.3



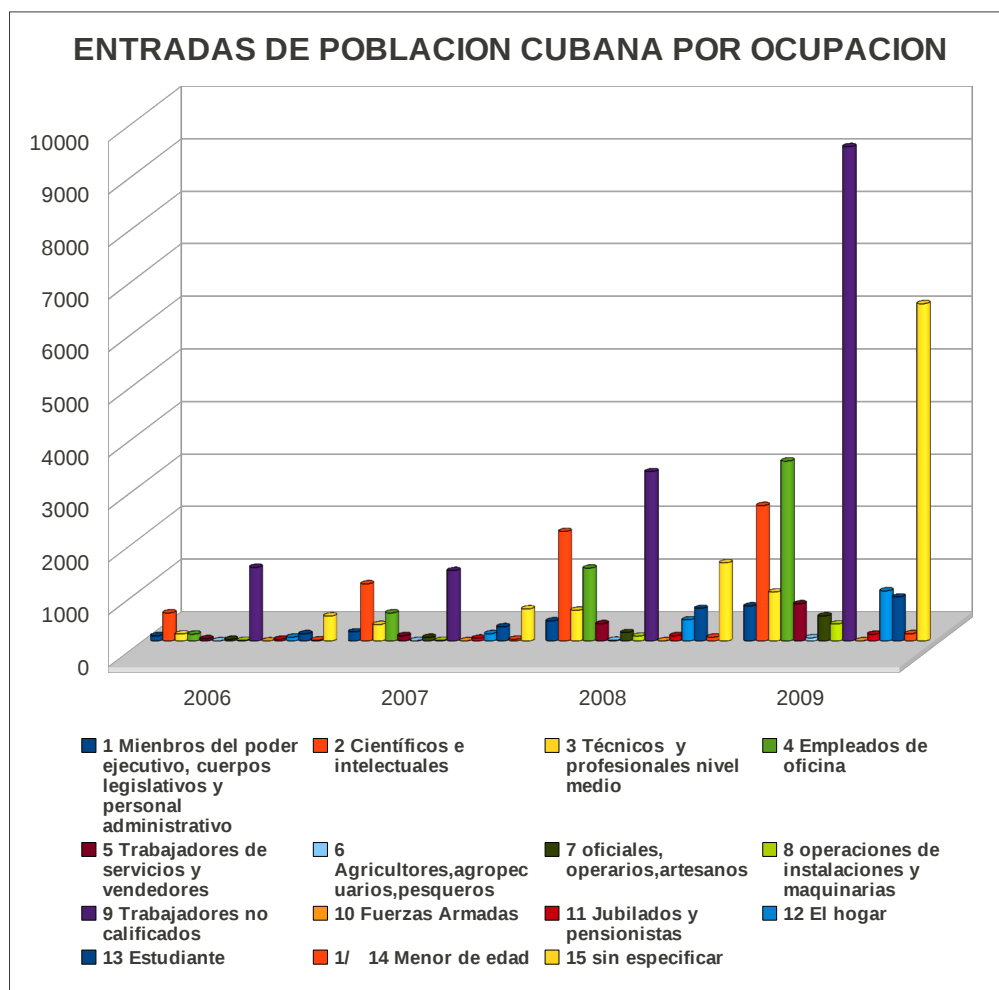
Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, 2006-2009, INEC.

Elaborado por: Rocío Nasimba L.

De las entrevistas y grupos focales realizados se puede inferir que casi la totalidad de personas cubanas que ingresan al Ecuador han culminado el nivel medio de educación¹⁰. En cuanto al nivel profesional, conforme se desprende de la gráfica número 4 un significativo porcentaje de personas cubanas que han ingresado al Ecuador, poseen un título profesional o técnico e igualmente se evidencia que un alto porcentaje son trabajadores no calificados.

¹⁰ Lo correspondiente al tercer año de bachillerato en el sistema educativo ecuatoriano.

Gráfica No.4



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, 2006-2009, INEC

Elaboración: Rocío Nasimba L.

Sin embargo, a pesar de encontrarse con este nivel académico en el Ecuador se dedican principalmente a la apertura de pequeños restaurantes o negocios de comida, la prestación de servicios en bares, restaurantes, tiendas, u otro tipo de negocios y el comercio de ropa.

Esta última actividad ha llamado la atención. La compra de ropa de bajo costo, principalmente en los comercios del Centro Histórico de Quito y de la “Bahía” de

Guayaquil ha significado un incremento en las ventas de estos negocios. De esto dan cuenta algunos reportajes realizados por la prensa escrita:

Angelita Vega, administradora del centro comercial El Tejar, afirma que desde hace un año y medio los cubanos se convirtieron en sus principales compradores, pues inyectaron tanto movimiento que las ventas subieron en un 40%¹¹.

Según señalan las personas entrevistadas, la ropa y accesorios comprados en el Ecuador sirven tanto para abastecer los requerimientos de sus familias en Cuba, como para la obtención de recursos a través del comercio en dicho país.

No obstante perciben que no les es fácil encontrar trabajo debido al aumento de la xenofobia en contra de la población cubana, por otra parte la posibilidad de insertarse en los espacios laborales formales, y por ende obtener un salario y las condiciones de trabajo depende de la situación migratoria en la que la persona se encuentre. Esta información se confirma con los datos del Ministerio de Relaciones Laborales, que concedió autorizaciones laborales a personas cubanas entre 2008 y 2010 a 63 personas, de las cuales 23 son mujeres.

3. EJERCICIO DEL DERECHO A MIGRAR DE LA POBLACIÓN CUBANA.

a) Normativa y políticas que regulan la salida de personas cubanas.

La Constitución cubana no hace mención respecto del ingreso o salida de personas, no obstante la Ley de Migración¹² y su reglamento establecen las principales regulaciones jurídicas al respecto. En este sentido, el artículo primero de la mencionada Ley establece la obligación de obtener un pasaporte¹³ a toda persona cubana que pretenda salir del territorio.

¹¹Diario El Expreso, 27 de noviembre de 2001, <http://www.expreso.ec/ediciones/2009/11/27/actualidad/los-cubanos-negocian-con-la-ropa-nacional/default.asp?fecha=2009/11/27>
Ecuadorinmediato, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/hoy_quito_cubanos_sostienen_a_los_bbb_en_la_capital--126256
Diario el Universo, 28 de marzo de 2010, <http://www.eluniverso.com/2010/03/28/1/1360/ecuador-destino-cubanos-hasta-llevar-mercaderia.html?p=1354&m=1775>

¹² Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976.

El artículo 8 del Reglamento de la Ley de Migración de Cuba señala que el “pasaporte corriente”, que es entregado a quien sale de la isla por “asuntos particulares” o a quienes “residen de forma permanente en el exterior”, tiene a su vez una subcategorización en la que se encuentran el “pasaporte corriente individual” que se extiende a nombre del titular; el pasaporte corriente familiar que se extiende a un grupo familiar que incluye al cónyuge e hijos e hijas menores de 16 años; y el pasaporte colectivo que corresponde a quienes realicen conjuntamente un viaje determinado.

Adicionalmente, el artículo 20 del citado reglamento faculta para obtener el “pasaporte corriente” a *“los ciudadanos cubanos mayores de 18 años de edad, y los representantes legales de los menores de dicha edad, así como de los legalmente declarados incapacitados”*.

Es importante tomar en cuenta estos aspectos debido a que la mayoría de la población cubana que ha llegado al Ecuador desde el año 2008 ha ingresado con “pasaporte corriente individual”, lo cual tiene efectos jurídicos específicos determinados por la legislación cubana. En efecto, para quienes deben obtener el “pasaporte corriente” se dispone la obtención del “permiso de entrada o salida” del territorio. Esto quiere decir que, en principio las personas cubanas deben ser autorizadas para salir o reingresar a Cuba.

El Estado cubano emite tres tipos de autorizaciones de viaje:

1. Permiso de viaje al exterior, que se otorga a quien viaja a título privado y personal, tiene la duración de un mes prorrogable mensualmente hasta los once meses continuos y comprende una sola salida del territorio cubano.
2. Permiso de visita temporal, el cual se concede a la persona que viaja con un contrato de trabajo con el aval de instituciones estatales. Tiene una duración de 12 meses y puede renovarse dependiendo de la duración del contrato. Comprende una sola salida del territorio cubano.

¹³ El artículo 1 de la Ley de Migración de Cuba establece los siguientes tipos de pasaportes: Diplomático, Servicio, Oficial, Marino y Corriente, este último se lo extiende a personas que no se encuentran en ninguna de las calidades anteriores. Según señala el artículo 4 de la misma ley, los pasaportes diplomático y de servicio son emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que los restantes son emitidos por el Ministerio del Interior.

3. Permiso de residencia en el extranjero se otorga a quien tiene domicilio político en otro país y permite varias salidas del territorio cubano así como, comprende la autorización de permanencia en Cuba de hasta seis meses por año, esta autorización puede ampliarse con la prórroga y renovación del pasaporte.

Para obtener el “permiso de salida”, el artículo 132 del mencionado reglamento dispone que si el viaje fuere motivado por visita a familiares o amigos, se debe presentar una *“invitación formulada por éstos, donde consten sus generales y dirección, ante Notario Público, legalizada por los canales consulares”*. Este permiso es tramitado ante la Dirección de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, y puede ser concedido con carácter temporal con una duración de hasta 90 días o con carácter permanente¹⁴.

Es preciso señalar que las personas cubanas que han excedido los once meses de estadía, en el exterior y no han retornado injustificadamente a Cuba son calificadas como “emigradas” que conlleva algunas consecuencias legales que serán explicadas más adelante.

En el caso de las personas cubanas que se encuentran en el Ecuador, la mayoría ha obtenido cartas de invitación de personas ecuatorianas para tramitar el permiso de salida, sin embargo se conoce también que se ha llegado a pagar por la emisión de estas invitaciones cifras superiores a los 200 dólares¹⁵.

En síntesis, una persona de nacionalidad cubana para salir de su país debe obtener el pasaporte y el mencionado permiso de salida, en caso de que su pasaporte sea de tipo “corriente” y adicionalmente debería realizar el trámite de obtención de visado de ingreso al país de destino, lo cual implica costos y demora en la obtención de la documentación. Específicamente en el caso de viaje al Ecuador, al no solicitar visa de ingreso, estas diligencias se reducen a la obtención del pasaporte y permiso de salida, lo que torna más fácil la salida de aquel país.

b) Normativa y políticas que regulan el ingreso y la permanencia en el Ecuador

En Ecuador desde junio de 2008 por disposición del Presidente de la República se eliminaron las visas de ingreso al país como una medida para fomentar el turismo. De

¹⁴ Artículo 135 del Reglamento de la Ley de Migración de Cuba.

¹⁵ Grupo focal realizado a personas cubanas 13 de mayo 2010.

esta manera, toda persona de otro origen nacional que ingrese al Ecuador se le concede hasta 90 días de permanencia, con excepción de las personas de los países de la Comunidad Andina quienes pueden prorrogar su estadía hasta por 90 días más. En consecuencia, las personas que pretendan permanecer por más tiempo en el Ecuador deben considerar lo establecido por la legislación migratoria.

Hay que resaltar que la normativa migratoria en el Ecuador sufre contradicciones graves, por una parte la Constitución ha reconocido el derecho a migrar¹⁶ y reconoce derechos de las personas en situación de movilidad de manera integral, mientras que la Ley de Migración y la Ley de Extranjería mantienen principios securitistas que miran a la persona de otro origen nacional como alguien que debe estar bajo un control permanente.

c) Formas de regularización de la permanencia en el Ecuador y obtención de la nacionalidad ecuatoriana.

Precisamente la Ley de Extranjería establece en base a un criterio de selectividad, los tipos de visas a las que una persona de otro origen nacional debería acogerse para permanecer de manera regular en el Ecuador. La Ley de Extranjería establece las calidades de “inmigrantes” y de “no inmigrantes” para las personas extranjeras cada una se divide en categorías. La categoría de inmigrantes¹⁷ incluye a personas de otro origen nacional que tienen el ánimo de radicarse en el Ecuador. Esta calidad migratoria comprende a rentistas, inversionistas, administradores o técnicos de personas jurídicas domiciliadas en el país, profesionales con títulos avalados por el CONESUP¹⁸, visa de amparo familiar y un tipo de visado por actividades no contempladas en los anteriores, que no es aplicable por no encontrarse reglamentada.

En la calidad de “no inmigrantes”¹⁹ se encuentran las personas de otro origen nacional que mantienen su domicilio en otro Estado y que no tienen ánimo de radicarse en el Ecuador. Esta calidad migratoria contempla a funcionarios diplomáticos o consulares, altos funcionarios de otros Estados o personalidades amparadas en pasaportes

¹⁶ Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador.

¹⁷ Artículo 9 de la Ley de Extranjería.

¹⁸ El Consejo Nacional de Educación Superior fue reemplazado por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)

¹⁹ Artículo 12 Ley de Extranjería.

diplomáticos, los empleados privados o domésticos de los grupos mencionados, las personas asiladas o refugiadas, estudiantes, profesionales de alto nivel técnico llamados por empresas establecidas en el Ecuador, misioneros y religiosos y visitantes temporales.

La mayoría de los tipos de visados que se encuentran establecidos en esta ley no son accesibles a las personas cubanas que pretenden radicarse en el país ya sea por el tipo, los costos, o los requisitos determinados para cada visa. Así por ejemplo para obtener la regularización a través de visas de inmigrante contempladas en las categorías de la 9I a la 9III las personas de otra nacionalidad requieren poseer ingresos mensuales mínimos de USD 800 (ochocientos dólares de Estados Unidos de Norte América) y cien dólares más por cada pariente que ingrese al país; o realizar inversiones entre USD 25.000 y USD 30.000 (veinte y cinco mil dólares de Estados Unidos de Norte América), más quinientos dólares por cada miembro de familia²⁰. En tanto, las visas 9IV y 9 V están encaminadas a regularizar exclusivamente, a personas de otras nacionalidades que vayan a ejercer en el país funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresa, instituciones o personas naturales o jurídicas establecidas en el país y a quienes sean profesionales²¹.

Los requisitos mencionados no son de fácil acceso para un alto porcentaje de personas de nacionalidad cubana, a lo que se suman además los costos que deben cancelar las

²⁰ Según el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Extranjería las personas que desean acceder a una visa de inmigrante categoría 9 I de rentista requieren poseer una renta mensual equivalente a USD 800,00 (Ochocientos dólares de Estados Unidos de Norteamérica) más cien dólares por cada carga familiar. Así mismo, el artículo 31 del mismo Reglamento establece que las personas que deseen acogerse a la visa de inmigrante de categoría 9II de inversionista, deberán invertir un capital no inferior a USD 25.000,00 (Veinte y cinco mil dólares de Estados Unidos de Norteamérica) en bienes raíces o derechos reales sobre los mismo; en certificados o títulos inclusive cédulas hipotecarias; bonos de prenda o pólizas, así como en bonos del Estado. Para obtener una visa de inmigrante categoría 9 III de inversionistas, de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento citado, las personas de otra nacionalidad requieren invertir por lo menos USD 30.000,00 (treinta mil dólares de Estados Unidos de Norteamérica) en industria, agricultura, ganadería o comercio de exportaciones en empresas de propiedad individual o compañías que no sean anónimas. Esta información ha sido obtenida en e silec profesional.

²¹ De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento a la Ley de Extranjería, la regularización a través de la visa de inmigrante de categoría 9IV se aplica únicamente a las personas de otra nacionalidad que posean un contrato de trabajo de mandato general; así como una representación legal, o a aquella que pertenezcan a organizaciones u órdenes religiosas o quienes conformen corresponsalías de prensa extranjera. Mientras que según el artículo 34 del Reglamento señalado, establece que podrán regularizarse a través de la visa de inmigrante de categoría 9 V únicamente quienes acrediten poseer un título profesional. Esta información ha sido obtenida en e silec profesional.

personas de otra nacionalidad por los servicios fijados en el otorgamiento de visas de inmigrantes, cuyo monto es de USD 350,00 (trescientos cincuenta dólares de Estados Unidos de Norteamérica) para las visas de inmigrante de categorías 9 I, 9II, 9III, 9IV y 9V; y, de USD 50,00 para la visa de inmigrante de categoría 9VI.²²

En definitiva, se permite el ingreso de personas sin requerimiento de visado pero no se prevén formas accesibles de regularización para las personas que deciden permanecer más allá de los 90 días.

La población inmigrante cubana ha buscado las alternativas legales que posibiliten el ejercicio del derecho a migrar y la concreción de su proyecto migratorio es decir, buscar un país donde asentarse de manera permanente sin que esto impida la posibilidad de realizar visitas de corta duración a su país de origen.

La visa de amparo establecida en el artículo 9 numeral 6 de la Ley de Extranjería, que se obtiene

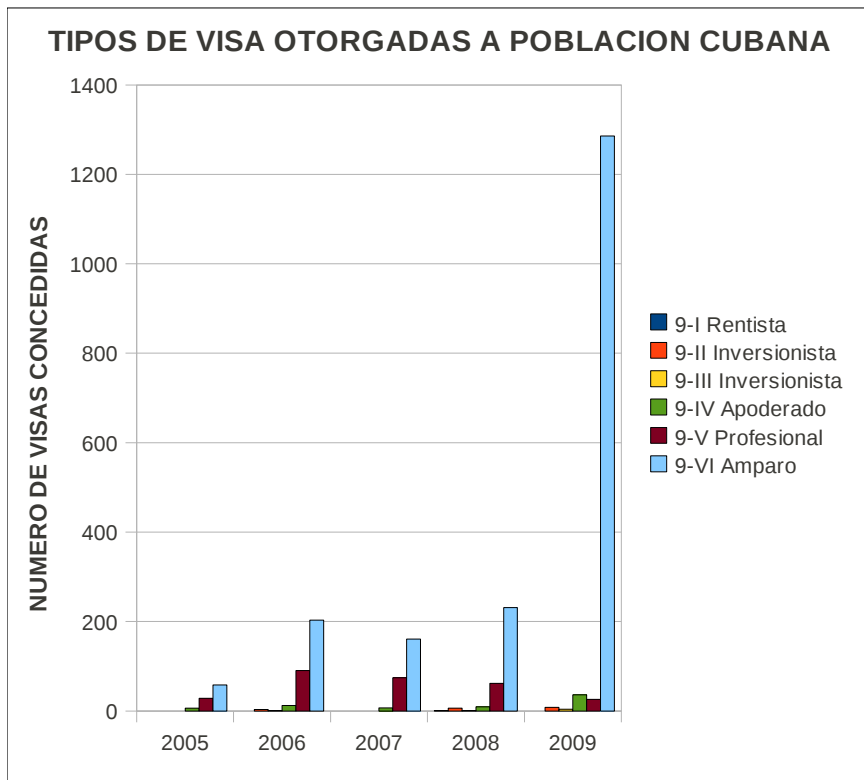
...en caso de ser cónyuge, o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría por mantener un vínculo con una persona ecuatoriana”

permite una estadía regular indefinida. A esta visa se han acogido una gran cantidad de personas cubanas.

La gráfica número 5 basada en los datos proporcionados por la Dirección General de Extranjería del Ministerio Gobierno evidencia el aumento significativo de visas de amparo otorgadas a personas cubanas, principalmente en el año 2009 en contraste con los años anteriores.

²² Es preciso señalar que la información relacionada con los costos por servicios fijados para el otorgamiento de visas de inmigrantes no son de fácil acceso para las personas de otra nacionalidad, la información que consta en este informe fue entregada por una funcionaria de la Dirección Nacional de Extranjería, excepto la información relacionada al costo de la visa de categoría 9 VI que fue obtenida del Acuerdo Ministerial No. 351, del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, publicado en el Registro Oficial No. 649, de 5 de agosto de 2009.

Gráfica No.5



Fuente: Dirección General de Extranjería.

Elaborado por: Rocío Nasimba L.

De todas maneras el obtener una visa de amparo, aunque garantiza la permanencia regular e indefinida en el país, no reduce las complicaciones en el ejercicio del derecho a migrar que están implícitas en la nacionalidad cubana. Esto significa que al viajar a otro país, incluyendo a su país de origen, deben hacerlo bajo las condiciones que establece la legislación cubana analizada anteriormente en este informe.

Según el Director General de Extranjería del Ministerio de Gobierno²³ el hecho de que la naturalización permita la obtención del pasaporte ecuatoriano y no pueda ser revocada o

²³ Entrevista al Dr. Eduardo Barrera. Diario El Universo, domingo 28 de marzo de 2010, Sección "A Fondo", pág. 12.

cancelada por motivos de divorcio, a diferencia de las visas de amparo, es un factor decisivo para que las personas cubanas prefieran optar por la nacionalidad ecuatoriana.

En este contexto, el contraer matrimonio²⁴ se convierte en un requisito previo tanto para obtener la visa de amparo como para la naturalización, razón por la que ha existido un aumento significativo de matrimonios entre personas ecuatorianas y cubanas.

d) Matrimonios entre personas ecuatorianas y cubanas.

Un alto porcentaje de la población cubana ha adquirido la nacionalidad ecuatoriana amparada en el numeral 4 del artículo 8 de la Constitución que indica que son ecuatorianos/as por naturalización las personas que *“contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley”*.

Según los datos proporcionados por el Registro Civil²⁵ hasta el momento se habrían naturalizado un total de 1919 personas cubanas mediante matrimonios o uniones libres con personas ecuatorianas, este se ha convertido en uno de los aspectos más polémicos en este tema. Según el coordinador de entrevistas del Departamento de Matrimonios de dicha dependencia se presume que en la mayoría de los casos se trata de matrimonios arreglados²⁶ y afirma que los tramitadores o los mismos interesados pagan hasta 300 dólares a personas ecuatorianas para contraer matrimonio.

A criterio del Director Nacional de Extranjería del Ministerio del Interior las personas cubanas anteponen su interés particular y mal utilizan la institución del matrimonio, al referirse a la obtención del pasaporte para ingresar y salir del Ecuador y de su país de origen. Adicionalmente, Barrera señala que el Registro Civil certificó un 15% de matrimonios falsos, que no estarían registrados en dicha institución²⁷.

²⁴ Si bien la visa de amparo puede obtenerse por otro vínculo familiar, el matrimonio se ha convertido en la manera más accesible de obtener este vínculo.

²⁵ Información remitida por la Dirección Técnica del área de identificación y cedulación del Registro Civil mediante oficio No. 2010 - 727 - DIC- J a la Coordinación Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo.

²⁶ Entrevista realizada a Antonio Mancheno, funcionario del Registro Civil en Quito, junio 2010.

²⁷ Ver entrevista Diario El Universo de 28 de marzo de 2010.

En respuesta a esta situación, el 3 de marzo de 2010 el Consejo Consultivo de Política Migratoria resolvió²⁸:

Disponer al Registro Civil que las personas extranjeras que se encuentren en calidad de transeúntes y tengan la intención de contraer matrimonio o registrar una unión de hecho en el país con ecuatoriana o ecuatoriano, previamente hacerlo deberán estar provistos de una visa de no inmigrante en cualquiera de las categorías migratorias de conformidad a lo establecido por el Art. 39 del Reglamento a la Ley de Extranjería²⁹.

Esta resolución fue aprobada mediante acuerdo interministerial suscrito entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el Ministerio del Interior en el que se señala en el considerando cuarto:

Que, frente al aumento excesivo de matrimonios fraudulentos que tienen por finalidad alcanzar la nacionalidad ecuatoriana de manera ilegítima, es necesario salvaguardar las instituciones jurídicas como el matrimonio, la soberanía nacional y las fronteras ecuatorianas

Por su parte, el 20 de abril de 2010 el Registro Civil emitió una resolución en la que se establece como requisito, para las personas de otro origen nacional que quieran contraer matrimonio *“presentar certificado de movimiento migratorio emitido por la Dirección Nacional de Migración o un certificado de permanencia en el país. Además, deberá demostrar por cualquier medio su relación sentimental con el contrayente”³⁰.*

Adicionalmente, dispone que

*la extranjera o extranjero no residente deberá permanecer en el País por lo menos setenta y cinco (75) días consecutivos anteriores a la fecha de la celebración del matrimonio; **por excepción** y previa aprobación del Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, se dispondrá la celebración de matrimonio antes del*

²⁸ Resolución No. 002 - 2010 del Consejo Consultivo de Política Migratoria Extraordinario aprobada por el Acuerdo Interministerial suscrito el 25 de marzo de 2010 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

²⁹ El Art. 39 del Reglamento a la Ley de Extranjería señala: *“Las solicitudes de visa de no inmigrante deberán ser presentadas por el extranjero ante un funcionario del servicio exterior ecuatoriano, directamente, en el lugar de su último domicilio o en su falta ante el funcionario más próximo a tal lugar, si el extranjero estuviere en el exterior; en caso contrario, las solicitudes podrán ser presentadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. A los mencionados funcionarios y al Ministerio de Relaciones Exteriores, en su caso, les compete exclusivamente la calificación del solicitante y la decisión sobre el otorgamiento de la visa”*

³⁰ Art. 1 de la Resolución No. 003- A suscrita el 20 de abril de 2010 suscrita por el Abg. Jimmy Salazar Gaspar, Director General (E) Registro Civil, Identificación y Cedulación

*tiempo de permanencia indicado, debiendo demostrar los contrayentes a satisfacción del Director General, su relación sentimental (el resaltado es nuestro)*³¹.

Se exceptúan de esta norma y de la anterior a las personas que tuvieren hijos e hijas reconocidos. Adicionalmente, el Registro Civil dispuso que los matrimonios entre personas extranjeras no residentes en el país y personas ecuatorianas se celebren únicamente en las oficinas de Quito y Guayaquil³².

La intención de probar la existencia de una relación sentimental entre los contrayentes, ha llevado a la implementación por parte del Registro Civil de un polémico sistema de entrevistas. En la ciudad de Quito, se ha nombrado un Coordinador de Entrevistas, funcionario que se encarga de indagar y buscar algún indicio de fraude en los matrimonios solicitados por personas de nacionalidad cubana. Según advierte dicho funcionario, su método es eficaz y ha logrado impedir matrimonios fraudulentos entre personas cubanas y ecuatorianas.³³

Cabe resaltar, que este tipo de entrevistas están focalizadas en matrimonios entre personas cubanas y ecuatorianas, puesto que según afirmó el mencionado funcionario, estas entrevistas no son necesarias cuando se trata de matrimonios entre personas ecuatorianas y personas europeas o norteamericanas, ya que estas relaciones conllevan “mejores días” para los connacionales, desconociendo que inclusive este tipo de matrimonios puede eventualmente, esconder situaciones de trata de personas, cuyas víctimas podrían ser personas ecuatorianas.

Las preguntas expuestas por el funcionario encargado tienden a generar confusión y parten de su criterio subjetivo, considerando lo que a su parecer debería conocer una pareja para contraer matrimonio³⁴. En caso de fallar un determinado número de

³¹ Ibidem, artículo 2

³² Resolución de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, de 24 de diciembre de 2009.

³³ Entrevista realizada a funcionario encargado de matrimonios con personas de otro origen nacional en el Registro Civil. 13 de mayo de 2010.

³⁴ La subjetividad del mencionado funcionario llega al punto de comparar la caligrafía de dos hojas en las que había realizado entrevistas a dos contrayentes y concluir que no era posible que una persona con una letra desprolija tenga una relación con una persona con una mejor letra. Mancheno realiza también preguntas sobre gustos personas de los contrayentes sobre color de ropa interior, bebidas favoritas que según el funcionario determinan la existencia de una relación sentimental.

preguntas no se celebra el matrimonio y se ofrece a la pareja una nueva cita para dentro de 15 días, ya que se reconoce que no existe facultad legal para impedir este acto definitivamente.

Respecto de las consecuencias del matrimonio por dinero, el funcionario antes mencionado, considera que existen dos motivos por los cuales una persona ecuatoriana no debe acceder a estas propuestas, en primer lugar porque resulta un mal negocio, por cuanto el pago es de hasta 300 dólares pero es mayor el costo del trámite de divorcio y en segundo lugar, un efecto social, como denomina él, a la afectación de la reputación de las mujeres divorciadas, las cuales son mal vistas en la sociedad. Finalmente, al referirse al pago por matrimonios indicó que la *“sagrada institución del matrimonio se está prostituyendo”*.

Por lo expuesto, podría concluirse que este mecanismo implementado por el Registro Civil es discriminatorio en la medida que, se lo lleva a cabo bajo la consideración de que los matrimonios celebrados con personas cubanas, son a priori perjudiciales para las personas ecuatorianas, en tanto que los matrimonios celebrados entre ecuatorianas y personas europeas o norteamericanas, son más bien beneficiosos. Por otro lado, el sistema de entrevistas es a todas luces inconstitucional, ya que invaden la vida íntima de los contrayentes, en este sentido la Constitución Ecuatoriana, garantiza en el artículo 66, los derechos a la reserva de la información personal y a la intimidad en los siguientes términos:

Se reconoce y garantizará a las personas:

[...] 11. El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.

20. El derecho a la intimidad personal y familiar”.

Si bien podría afirmarse que esta política del Registro Civil, no tenía como intención provocar la discriminación de la población de una nacionalidad en específico, el resultado sí es discriminatorio por las razones expuestas. Se debe recordar que por discriminación ha de entenderse como

*[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.*³⁵

En conclusión, estas medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano vulneran el principio de no discriminación, así como los derechos a la intimidad personal y familiar; y el de reserva de información personal, y en general restringen el ejercicio de derechos de una población en particular, sin que esta medida demuestre que protege los derechos de las personas ecuatorianas.

En este sentido si la intención es evitar que se lleven a cabo matrimonios fraudulentos, pueden tomarse otro tipo de medidas, que no conlleven la violación de derechos reconocidos por el Estado ecuatoriano, así por ejemplo, podrían implementarse campañas de difusión a la población ecuatoriana alertando de las consecuencias de contraer matrimonios por dinero o con la utilización de documentación falsa.

Las medidas que buscan restringir los matrimonios entre personas cubanas y ecuatorianas no sólo han surgido desde el gobierno ecuatoriano, también ha sido una preocupación del gobierno cubano, a tal punto que la Embajada de Cuba ha dispuesto que

*[...] a partir del 22 de marzo de 2010, la oficina consular de esta Misión Diplomática dejará de certificar documentos públicos cubanos, cuando los mismos hayan sido debidamente legalizados por el ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba y certificado en la Embajada de la República del Ecuador en La Habana, dando efecto legal al documento en territorio ecuatoriano*³⁶.

Adicionalmente, se han establecido nuevos plazos de validez de los documentos públicos cubanos a partir de su fecha de expedición, de la siguiente manera³⁷

³⁵ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, párrafo 7, <http://www.estadodederechocdh.uchile.cl/media/documentacion/archivos/OG18CCPR.pdf>

³⁶ Oficio No. 427/10, de 18 de marzo de 2010 remitido por la Embajada de la República de Cuba al Registro Civil del Ecuador.

³⁷ Id. Ibid

DOCUMENTACIÓN	PLAZO DE VALIDEZ
Fe de soltería	6 meses
Certificado de matrimonio o divorcio	6 meses
Sentencia firme de divorcio	6 meses
Antecedentes penales	6 meses
Certificado de nacimiento o defunción	no vence.

Con esta medida se impide que las personas cubanas puedan obtener fácilmente la documentación necesaria para contraer matrimonio con una persona ecuatoriana y por ende obtener la nacionalidad o una visa de amparo.

Un porcentaje menor de personas cubanas, ha formalizado uniones de hecho ante notarios, con la misma finalidad. Para registrar la unión de hecho entre dos personas según la Ley que regula las uniones de hecho³⁸ se debe demostrar la convivencia ininterrumpida por dos años. Dado que, el flujo inmigratorio cubano es reciente ha levantado sospechas entre las autoridades por el aumento de los reconocimientos en uniones de hecho. En efecto, investigaciones realizadas por la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República han puesto al descubierto redes que involucrarían a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Registro Civil y notarias que tendrían como objetivo la falsificación ideológica³⁹ y material de documentos con la finalidad de otorgar la nacionalidad y a personas de nacionalidad cubana, a cambio de sumas de dinero elevadas⁴⁰. Consecuencia de estas irregularidades, según dan cuenta las personas entrevistadas para el presente informe un gran número de notarias en Quito y en Guayaquil se niegan a prestar sus servicios a las personas de origen cubano.

³⁸Artículo 1 Ley que Regula las Uniones de Hecho.

³⁹ La Falsificación ideológica se produce cuando un documento posee un soporte auténtico, pero los datos que constan en él son falsos.

⁴⁰Ver: <http://www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=238889> y http://www.teleamazonas.com/index.php?option=com_content&view=article&id=527&Itemid=102

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Registro Civil dan cuenta de 200 uniones de hecho entre personas cubanas y ecuatorianas que han sido realizadas por fuera de la Ley, por lo que estas instituciones han iniciado un proceso para revertir las naturalizaciones⁴¹, lo cual será analizado más adelante.

No obstante, más allá de las investigaciones y procedimientos que están obligados a seguir estas y otras instituciones estatales para establecer responsabilidades, hay que tomar en cuenta que para que se ejecuten estas acciones es posible que muchas de las personas cubanas hayan sido mal asesoradas y víctimas de posibles redes de corrupción que estarían involucradas en estos ilícitos, por tanto, es necesario proponer alternativas claras para la regularización migratoria con la finalidad de evitar que caigan en una situación de vulnerabilidad.

En este contexto, es necesario debatir desde una perspectiva integral, sobre la importancia de la obtención de la nacionalidad del país receptor, como un mecanismo para regularizar el status migratorio de las personas, y de esa forma poder desarrollar sus proyectos de vida a mediano y largo plazo, lo cual no es exclusivo de la población cubana, pues miles de personas ecuatorianas que han migrado, también han buscado beneficiarse de la nacionalidad de los principales países receptores⁴², más aún, desde el estado ecuatoriano se han realizado gestiones y se ha apelado al gobierno español, para que no se impida el otorgamiento de la nacionalidad de ese país, a los hijos e hijas de personas ecuatorianas nacidas en territorio español⁴³.

e) Personas cubanas con necesidad de protección especial.

Población cubana solicitante de refugio.

Según las estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Refugiados, desde el año 2008 existe un notorio incremento en las solicitudes de refugio por parte de

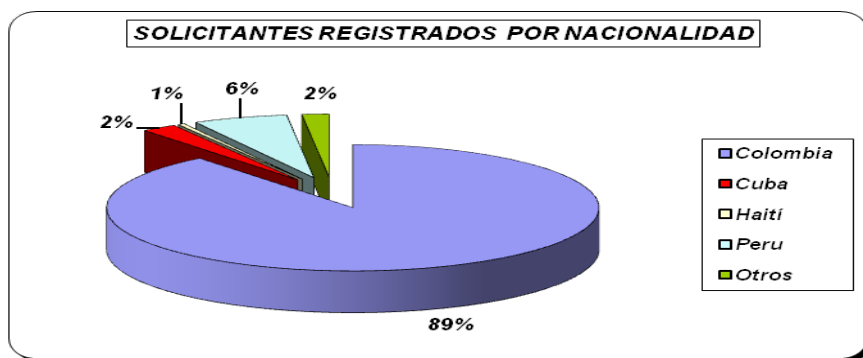
⁴¹ Ver Diario El Comercio, jueves 1 de julio de 2010, pág. 12.

⁴²“La cifra de ecuatorianos que han adquirido la nacionalidad española por residencia se ha multiplicado por 42 desde el 2001 al 2007, pasando de la **novena a la primera posición**, según la estadística de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.” Diario el Universo, 10 de marzo del 2009, <http://www.eluniverso.com/2009/03/10/1/1360/E737A62815B94EED932FAE56353779E5.html>.

⁴³Diario El Expreso, 16 de abril de 2009, <http://www.expreso.ec/ediciones/2009/04/16/generales/cancilleria-apelara-decision-de-espana/default.asp?fecha=2009/04/16>

personas de nacionalidad cubana, llegando a la cifra de 2680 solicitudes hasta abril de 2010. Como muestra la gráfica a continuación, esta cifra representa el 2% de los solicitantes registrados, la cual es considerablemente inferior en comparación a la población colombiana, situación que no obstante debe ser analizada con detenimiento.

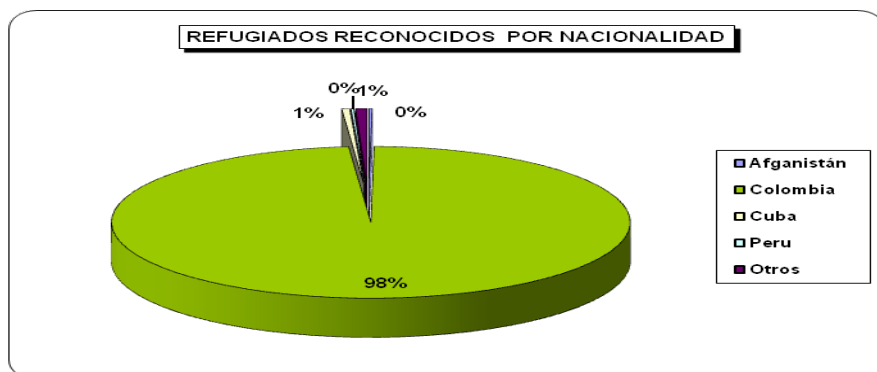
Gráfica No.6



Gráficos elaborados por la Dirección General de Refugiados.

De este número de solicitantes, han sido reconocidos desde el año 1961 hasta abril de 2010, la cifra de 253 personas de nacionalidad cubana. Tal como aparece en la gráfica a continuación, la mayoría de personas refugiadas son de nacionalidad colombiana, quienes alcanzan a 51.555 según los datos proporcionados por la Dirección General de Refugiados.

Gráfica No.7



Gráficos elaborados por la Dirección General de Refugiados.

Se debe resaltar que la cifra de personas cubanas refugiadas es la segunda luego de las personas de nacionalidad colombiana. No obstante, la mayoría de reconocimientos se habrían realizado antes del incremento en el flujo inmigratorio cubano, así lo corroboran los datos proporcionados por la Dirección General de Refugiados en los que se evidencia que de las 479 solicitudes de refugio presentadas por personas cubanas en el primer trimestre del año 2010 ninguna ha sido reconocida como tal.

Esta dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración señala que los procesos de determinación de la condición de refugiados son analizados de manera individual, sin embargo asegura que la mayoría de solicitudes realizadas por personas cubanas en los últimos dos años son *infundadas* o *abusivas*⁴⁴. A criterio de esta dependencia, la población cubana ingresa al país por motivos económicos y solicita refugio con la finalidad de obtener estadía regular. Por lo que considera que estas solicitudes no se enmarcarían en la definición de persona refugiada establecida por la Convención de Ginebra de 1951⁴⁵ y que fuera incorporada en el Decreto 3301⁴⁶, razón por la que sus peticiones han sido denegadas.

Para el ACNUR, en aras de la objetividad y para garantizar un debido proceso para la determinación de la condición de refugiado, cada caso debería ser analizado de acuerdo a sus méritos; y, frente a un creciente número de solicitudes de asilo de ciudadanos de un mismo país que pudiera afectar la operatividad del procedimiento, el Estado podría

⁴⁴ Los términos de *infundadas* o *abusivas*, hacen referencia a aquellas solicitudes que no reúnen los elementos contemplados en los instrumentos internacionales para ser reconocidas en calidad de refugiadas o que se interponen con otros fines. Ver. Conclusiones del Comité Ejecutivo de ACNUR N° 30 (XXXIV) *“EL problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas.”*

⁴⁵ Art. 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra 1951.

⁴⁶ El Decreto 3301 de 1992 establece el procedimiento para el reconocimiento de personas en situación de refugio en el Ecuador. En su artículo 1 recoge la definición de personas refugiada establecida en la Convención de Ginebra que señala *“Con sujeción al presente Reglamento, será reconocido como Refugiado en el Ecuador toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, cogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*.

considerar la adopción de alguna de las herramientas sugeridas en el documento del ACNUR sobre procedimientos de asilo justos y eficientes⁴⁷.

Este es un tema que no es de fácil tratamiento, como se ha señalado al inicio de este informe, si bien las causas esgrimidas por la población cubana aluden a motivos económicos y la búsqueda de una mejor calidad de vida, en el fondo estos motivos ponen en evidencia una limitación en el ejercicio de libertades. Por lo que es adecuado que se analicen a profundidad los casos con la finalidad de dirimir con certeza si efectivamente requieren de protección internacional.

La normativa ecuatoriana correspondiente señala que una vez que la persona de otro origen nacional haya presentado a las autoridades ecuatorianas su solicitud de refugio, el Ministerio de Relaciones Exteriores le extenderá el “certificado provisional” que

... contendrá los distintivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y, además de la fotografía del titular, los datos del solicitante del refugio y sus dependientes, la autorización de permanencia y un llamado a las autoridades de Policía Migración de la República a fin de que respeten la calidad del portador⁴⁸.

La Dirección General de Refugiados extiende un carné plastificado en los que constan los datos señalados, sin embargo, a aquellos solicitantes que no son de origen colombiano, particularmente personas cubanas, no se les extiende un carné de solicitante con las mismas características, sino un documento en hoja simple. En opinión de la DGR, esta medida no es discriminatoria pues cumple con los datos que exige la normativa sobre refugio.

Sin embargo, el formato de certificado provisional que se entrega en hoja simple, incluye una frase en la que se señala que dicho documento no es válido para contraer matrimonio. Frente a esto dicha dependencia señala que la condición de solicitante de refugio no es una categoría migratoria y por tanto, si bien garantiza la permanencia en el

⁴⁷ ACNUR, “Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)”, Consultas Globales sobre Protección internacional, 31 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf>

⁴⁸ Artículos 9, 10 y 11 del Decreto 3301 de 1992.

país y la no devolución, no habilita para contraer matrimonio. Añaden que este “limbo jurídico” o indefinición respecto de las personas solicitantes son vacíos generados por la normativa, reavivando nuevamente la polémica sobre los derechos de las personas solicitantes de refugio, entredicho que ya se creía resuelto⁴⁹. De hecho, hasta hace menos de un año, el carné de solicitante de refugio era aceptado en las dependencias del Registro Civil como documento que comprobaba la estada regular de la persona en el Ecuador.

Si el tratamiento de las solicitudes de refugio de las personas cubanas se lo realiza desde una concepción previa de que es “abusiva”, se corre el riesgo de pasar por alto circunstancias particulares de cada caso, y por tanto, de desconocer la protección internacional que realmente pueden requerir muchas personas que en efecto, no pueden regresar a Cuba, porque su vida, su dignidad, integridad y libertades están en riesgo. Por otro lado, para evitar que esta figura sea utilizada como un recurso para obtener la regularización en el país, deben pensarse en mecanismos flexibles para hacerlo, pues la adopción de medidas restrictivas puede a su vez repercutir en vulneración de derechos de las personas en movilidad humana.

Otras personas con necesidad de protección especial.

⁴⁹ Cuando la DGR comenzó a emitir el “certificado provisional” en el formato carné hace aproximadamente cinco años este incluía una prohibición para trabajar, lo cual ponía en discusión sobre los derechos de las personas solicitantes. Finalmente, se retiró esta prohibición, adicionalmente se debe recordar que la Constitución ecuatoriana establece la prohibición de discriminación por condición migratoria, esto quiere decir que la condición de solicitante, toda vez que permite la libre circulación por el territorio nacional y garantiza el principio de no devolución, no debería obstaculizar el ejercicio de los derechos restantes reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales.

Además de las personas cubanas que han solicitado refugio en el país, son también objeto de protección especial por parte del Estado ecuatoriano, las víctimas de delitos de trata de personas⁵⁰ y de tráfico de migrantes⁵¹.

La Constitución ecuatoriana determina obligaciones respecto de la prevención de estos delitos y la protección de las víctimas. En este sentido incluye como parte del pleno ejercicio de las libertades

[...] la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad⁵².

De igual manera, los instrumentos internacionales referidos a la materia establecen obligaciones a los Estados. La Defensoría del Pueblo, al referirse al Protocolo de Palermo, ha señalado que en este instrumento

[...] se establecen una serie de disposiciones relativas al ámbito migratorio, como intercambio de información y cooperación entre organismos de control fronterizo, capacitación a funcionarios de migración, refuerzo de controles migratorios para detectar actividades de trata; garantías de seguridad de los documentos de viaje, etc.⁵³

Esto quiere decir que el control que realiza la autoridad migratoria debe estar orientado a la prevención y detección de posibles víctimas de trata. Adicionalmente, la Defensoría

⁵⁰ Según el literal a) del artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

⁵¹ Según el literal a) del artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional, Por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

⁵² Literal b) numeral 29 del Artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁵³ Defensoría del Pueblo del Ecuador, Informe "Trata de personas, administración de justicia, impunidad y derechos humanos", documento no publicado.

del Pueblo advierte del grave riesgo que implica la confusión entre la deportación en tanto sanción por una infracción migratoria y la repatriación de víctimas. Al respecto señala:

Una de las figuras establecidas en el Protocolo es de la repatriación de las víctimas de trata, como un procedimiento voluntario, lo cual es especialmente importante puesto que los agentes estatales no deben confundir esta figura con el trámite de deportación, que es un mecanismo utilizado cuando se ha infringido disposiciones legales migratorias, y que no debería ser aplicado en el caso de víctimas de trata transfronteriza⁵⁴.

Sin embargo, la actuación de la Policía de Migración y de la Intendencia General de Policía de Pichincha en los controles realizados en el marco del Plan Operativo Identidad entre el 10 y 15 de junio de 2010, contradicen lo establecido por la Constitución y por los instrumentos internacionales. Particularmente, en el caso de la intervención en el *night club* “Doll House”, a pesar de haber sido encontradas mujeres cubanas encerradas en una especie de “*bunker*”, según ha señalado la Intendencia General de Policía de Pichincha⁵⁵, fueron detenidas en el Regimiento Quito No. 1 y sometidas a procesos de deportación, sin que hayan sido activadas formas de protección a las víctimas y provocando su revictimización.

Esto pone en evidencia que las redes de trata que funcionan en el Ecuador han incluido entre sus víctimas a personas de nacionalidad cubana como consecuencia de la ausencia de medidas de protección y combate a este tipo de delito. También se refleja que la actuación de las autoridades migratorias no está dirigida a la detección ni a la protección de las víctimas de trata sino que se reduce al simple control de la condición migratoria con la finalidad de deportar a quienes se encuentren en situación migratoria irregular, sin importar si requieren de protección internacional y poniendo en riesgo su vida, libertad e integridad física.

f) Retorno a Cuba, situación migratoria irregular y deportaciones.

⁵⁴ “El Estado Parte del que sea nacional una víctima de la trata de personas o en el que ésta tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor facilitará y aceptará, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de esa persona teniendo debidamente en cuenta su seguridad.” Artículo 8, numeral 1

⁵⁵ Estas declaraciones de la Intendencia General de Policía de Pichincha han sido recogidas en la audiencia pública realizada el 22 de junio de 2010, convocada por la Dirección Nacional de Protección de la Defensoría del Pueblo, como parte de las diligencias del expediente defensorial No. 47750 - 2010 - FH abierto con motivo de éste caso.

Las personas cubanas que poseen “pasaporte corriente”, que es el caso de la mayoría que se encuentran en el Ecuador, deben solicitar el permiso para reingresar a su país, el mismo que se lo tramita ante los consulados de Cuba en el exterior y tiene un costo que se determina en cada autorización⁵⁶. Para obtener este permiso es necesario que la persona se encuentre regularizada en el país de destino en caso contrario, según concuerdan las personas entrevistadas para este informe, este permiso es negado, provocando así un limbo jurídico para las personas que no han logrado regularizarse en el Ecuador, puesto que dada su condición no pueden permanecer en el país pero tampoco pueden regresar a Cuba.

Por otra parte, este permiso tiene que ser solicitado antes de que se cumplan los 11 meses y 29 días de la permanencia fuera de Cuba, en caso contrario el Estado cubano puede declarar a una persona como emigrada. Esto traería como consecuencia la pérdida de derechos en Cuba, tales como el uso de bienes inmuebles destinados a vivienda y el cobro por servicios básicos que usualmente no son pagados por la población cubana como salud y educación. Además, cuando una persona que ha sido declarada como emigrada retorna a Cuba debe pagar por su estadía en el país y por la prestación de servicios públicos.

Con esta premisa, es posible aseverar que las personas cubanas con mayor vulnerabilidad, son aquellas que debido a las restricciones establecidas por la normativa y las medidas adoptadas, no pueden regularizarse en el Ecuador y tampoco pueden regresar a Cuba, por las restricciones impuestas por ese Estado, a las personas que han sido categorizadas como “emigrantes”. De esta forma no resulta extraño que intenten por todos los medios posibles una regularización en nuestro país, que al mismo tiempo les ofrezca la posibilidad de gozar de los derechos consagrados constitucionalmente.

En el Ecuador la consecuencia de la situación irregular es la deportación, esto significa un retorno forzado al país de origen o de residencia habitual. Este proceso que se encuentra contemplado en la Ley de Migración, otorga la competencia a los Intendentes Generales de Policía para que luego de una audiencia puedan ordenar la deportación a

⁵⁶Comunicación de 27 de agosto de 2010, suscrita por Rolando Suárez Cobán, Secretario Ejecutivo de la Comisión de Movilidad Humana de Cuba.

las personas de otro origen nacional que incurran en las causales para deportación establecidas en la Ley⁵⁷.

La Constitución ecuatoriana al incluir el derecho a migrar, la prohibición de que una persona sea considerada como ilegal por su condición migratoria⁵⁸, la proclamación de la ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero⁵⁹ busca erradicar todo trato discriminatorio y criminalizante del que puedan ser víctimas las personas en movilidad, tanto de ecuatorianas/os en el exterior como de personas de otro origen nacional que se encuentren en el país. Esto pone en entredicho al proceso de deportación contemplado en la Ley de Migración⁶⁰ en donde desde una lógica punitiva se prevé que una persona pueda ser privada de su libertad y deportada por encontrarse en situación migratoria irregular.

Según los datos estadísticos proporcionados por la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, entre enero de 2008 y junio de 2010 no se había registrado ninguna deportación a personas de nacionalidad cubana. Según señala el funcionario de la Intendencia General de Policía de Pichincha a cargo de los procesos de deportación,⁶¹ toda persona que no se encuentre en situación migratoria regular debería ser deportada aplicando la ley sin que medie consideración alguna. No obstante, no ha sido posible deportar a ninguna persona cubana hasta el momento por cuanto la mayoría de las personas detenidas han solicitado refugio. Este funcionario considera que debe incrementarse el control migratorio con miras a disminuir los niveles de delincuencia, evitar que “ingrese todo el mundo” y otorgar la condición de refugiado a “cualquier persona”.

Es preocupante la vinculación que reiteradamente ha señalado este funcionario, entre quienes se encuentran en situación migratoria irregular con la comisión de hechos delictivos en el país, llegando al punto de considerar al refugio como una obstrucción para proceder con la deportación y en consecuencia estigmatizando a las personas en condición migratoria irregular, refugiadas y solicitantes.

⁵⁷ Artículo 19 Ley de Migración ecuatoriana.

⁵⁸ Artículo 40 de la Constitución ecuatoriana.

⁵⁹ Numeral 6 del Artículo 416 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁰ Artículos 19 -38 de la Codificación de la Ley de Migración.

⁶¹ Entrevista a Ab. Wilson Pozo, realizada el 11 de junio de 2010.

Estas ideas que se sostienen en prejuicios discriminatorios y que contradicen los preceptos constitucionales, reflejan un profundo desconocimiento de la realidad de las personas inmigrantes, particularmente de las personas de nacionalidad cubana y dejan al descubierto una visión securitista que erróneamente considera al control migratorio como una forma de combate a la delincuencia.

Esto no significa que si una persona de otro origen nacional, cualquiera sea su condición migratoria, comete un delito en territorio ecuatoriano no pueda ser procesada de conformidad con lo establecido por el ordenamiento jurídico.

Al analizar la situación de la población cubana se añaden nuevos elementos que tornan a la deportación un tema más complejo, en la medida que una gran cantidad de personas han expresado el temor de retornar a Cuba por las implicaciones que esto tendría⁶².

En este mismo sentido, cabe mencionar que en entrevistas realizadas a cinco mujeres de origen cubano detenidas en el operativo del night club “Doll House”, manifestaron que su retorno a Cuba presentaría para ellas eventuales procesos penales y sentencias privativas de libertad, si se las vincula en actividades sexuales comerciales⁶³. Estas afirmaciones exigen del Estado ecuatoriano, al menos una verificación de la situación a la que eventualmente se pueden ver avocadas las personas cubanas en su país de origen una vez deportadas, y de ser el caso adoptar medidas de protección, al amparo de lo dispuesto por la Constitución ecuatoriana, que dice:

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas⁶⁴.

⁶² Coalición por las Migraciones y el Refugio, Defensoría del Pueblo, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos y Servicio Jesuita Refugiados y Migrantes, Informe de Verificación sobre las condiciones de detención de personas privadas de la libertad en el marco de operativos de identificación de irregulares en la ciudad de Quito, 01 de julio de 2010, p. 17

⁶³ Alegato presentado al Juez noveno de lo Civil por la Dirección Nacional de Protección de la Defensoría del Pueblo dentro de la Acción Hábeas Corpus, Proceso No. 899-2010, que consta a fojas 10-13 del expediente defensorial No. 47750-DNPrt-2010.

⁶⁴ Inciso segundo del art. 66 numeral 14 Constitución de la República del Ecuador.

Este precepto constitucional, no se limita a prohibir la expulsión o devolución de las personas reconocidas como refugiadas, sino que extiende esta garantía para el caso de las personas que teman por su libertad o seguridad en su país de origen, lo que lleva implícito una protección especial que debe brindarse por parte del Estado ecuatoriano y bajo el cual, no sería posible deportar a una persona de origen cubano que temiera regresar a su país.

Además de estos factores y previa la deportación, deben considerarse los vínculos familiares⁶⁵, derechos laborales⁶⁶, el tiempo de permanencia en el país y la integración en la sociedad⁶⁷. Estos aspectos que no se reflejan en la regularidad o irregularidad de la condición migratoria implican el ejercicio de derechos humanos que pueden ser vulnerados al ser deportada una persona.

Adicionalmente, deben tomarse en cuenta que los altos costos que implicaría la deportación a Cuba no pueden ser asumidos por la persona sometida a procesos de deportación, toda vez que las autoridades ecuatorianas han señalado no disponer de los recursos suficientes para cubrir estos costos. Esto conlleva el grave riesgo de que una persona se encuentre privada de su libertad por un tiempo prolongado hasta que se posibilite la ejecución de deportación.

g) Respuesta estatal: operativos migratorios y cancelación de naturalizaciones

Implementación del *Plan Identidad*

En este contexto, entre el 10 y 15 de junio de 2010 se realizó el Plan de Operaciones No. 2010-003-DNM-PN denominado "**IDENTIDAD**"⁶⁸, que consistió en la intensificación de los controles migratorios a nivel nacional realizados por las Intendencias de Policía, Policía Nacional y Policía de Migración. Estos controles se realizaron en lugares públicos, centros comerciales, hoteles, locales y sectores de mayor concentración de población cubana y colombiana. Fruto de estos operativos fueron detenidas aproximadamente 224 personas de otro origen nacional, de las cuales 52 personas eran de origen cubano.

⁶⁵ Artículos 67 y 45 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁶ Artículos 66 numeral 15, 325 y 326 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁷ Artículo 28 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁸ Este Plan es de 09 de junio de 2010

Con la finalidad de observar las condiciones en las que se llevaron a cabo estos operativos en la ciudad de Quito⁶⁹ se conformó una Comisión de Verificación presidida por el Delegado Provincial del Pichincha de la Defensoría del Pueblo y en la que participaron algunas instituciones y organizaciones de la sociedad civil⁷⁰. Esta comisión contó también con el apoyo de ACNUR.

El informe final de la Comisión de Verificación⁷¹ da cuenta que en los operativos implementados se atentó contra los derechos de las personas detenidas, entre las cuales se encontraban personas refugiadas y víctimas de trata. Estas detenciones son arbitrarias e inconstitucionales en tanto no existió una orden de juez competente y han superado los límites de tiempo permitidos.

La Comisión de Verificación pudo constatar también que recintos policiales y municipales se constituyeron en centros de detención *ad hoc* para personas en situación migratoria irregular lo que contradice normas constitucionales. Estos centros de detención no cumplen con las condiciones ni los requisitos mínimos exigidos por los estándares internacionales, por lo que han provocado condiciones de hacinamiento y serios problemas de salud. La Comisión de Verificación da cuenta que las personas allí recluidas son víctimas de trato cruel, inhumano y degradante.

Estas prácticas contradicen lo establecido por la “Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias” respecto de las garantías previas a la deportación⁷² de una persona y particularmente desconocen las

⁶⁹ En la ciudad de Guayaquil, la Defensoría del Pueblo, la Pastoral de Movilidad Humana y la Fundación Esperanza realizaron una verificación en la que se constató la detención de más de cuarenta personas de otro origen nacional, en su mayoría detenidas arbitrariamente. Se interpuso una acción de hábeas Corpus en favor de las personas privadas de libertad, Juicio No. 9455-2010-133 que recayó en el Juzgado Quinto de Tránsito de Guayas, en el cual la Defensoría del Pueblo envió un escrito de *amicus curiae*. Finalmente el Juez 9no de Tránsito esta acción fue resuelta de manera favorable en sentencia de 9 de julio de 2010.

⁷⁰ Coalición por las Migraciones y el Refugio, INREDH y el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

⁷¹ Ver: “Informe de verificación sobre las condiciones de detención de personas privadas de la libertad en el marco de operativos de identificación de irregulares, en la ciudad de Quito”, 1 de julio de 2010.

⁷² Artículos 22 y 23 de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

recomendaciones⁷³ realizadas al Ecuador por el Comité de Naciones Unidas para la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Entre estas observaciones se recomienda el respeto del debido proceso, principalmente a que la persona tenga oportunidad de demostrar los motivos por los cuales no debe ser deportada; la privación de libertad en sitios separados de personas acusadas de delitos comunes; el respeto al derecho a la defensa y asistencia consular, entre otras recomendaciones enfocadas al respeto a los derechos de las personas de otro origen nacional.

Los controles migratorios de ciudadanos extranjeros, que se realizaron en el marco del Plan de Operaciones Identidad, se justifican en las siguientes conjeturas:

- 1) La supuesta facilidad con que se llevan a cabo los trámites de naturalización y obtención de la nacionalidad ecuatoriana. Especialmente se hace referencia a los matrimonios entre nacionales y personas de otra nacionalidad, explicitando que *“muchos de estos trámites son realizados al margen de la ley”*
- 2) Un incremento significativo de personas refugiadas y solicitantes de refugio, lo cual ocasiona que *“estas personas se escuden en su condición migratoria para radicarse en nuestro país en busca de una mejor calidad de vida y en algunos casos para eludir la acción policial.”*

De lo expuesto, se puede concluir que los operativos que se llevaron a cabo en este contexto, estaban dirigidos efectivamente a personas cubanas y colombianas, puesto que es de carácter público que en lo referente a la población cubana en el Ecuador, se ha registrado un significativo número de matrimonios con personas ecuatorianas, algunos de los cuales han sido llevados a cabo con documentos falsos. Por otro lado, la mayor parte de la población refugiada en el Ecuador es colombiana, así como también son de esta nacionalidad, las personas solicitantes de refugio, aunque se reconoce un incremento de solicitudes por parte de personas cubanas.

En este plan de operaciones, se determina adicionalmente como “posibles infractores” a “Ciudadanos extranjeros que se encuentren en condición irregular en nuestro país” junto

⁷³ Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 5 de septiembre de 2007. Párrafos 24 y 26.

con la "Delincuencia organizada" y la "Delincuencia común", criterio en el que subyace claramente una noción discriminatoria, contraria a lo que establece la Constitución de la República, y que de antemano criminaliza la condición migratoria de las personas.

Cabe mencionar que el Plan de Operaciones Identidad no consideró ninguna de las obligaciones del Estado en materia de protección de víctimas de trata y otras personas que requieran protección internacional, como es el caso de las personas cubanas, pues en este documento más bien se advierte como un riesgo del fracaso de este Plan, que las personas detenidas en los operativos puedan solicitar refugio como una manera de eludir una deportación.

Así mismo, los operativos realizados en el contexto del Plan Identidad, fueron observados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR mediante nota dirigida al Ministro de Gobierno, le manifiesta su preocupación por la serie de redadas policiales, que en opinión de ese organismo internacional el

[...] objetivo fundamental sería controlar a migrantes en situación irregular. Particularmente, parecería a todas luces que los operativos se habrían centrado en su mayor parte en personas de nacionalidad cubana y colombiana. Como consecuencia, se estarían produciendo detención y deportaciones de hombre y mujeres, incluyendo niños, niñas y adolescentes, algunos de los cuales podrían ser refugiados o refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado o personas con necesidad de protección internacional⁷⁴.

Adicionalmente, advierte que dado el contexto en que se están llevando a cabo las detenciones y deportaciones, constituye una violación al derecho internacional de los refugiados.

Cancelación de naturalizaciones a personas que adquirieron la nacionalidad ecuatoriana con documentos presuntamente adulterados

En lo que concierne a la cancelación de naturalizaciones hay que señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través del Boletín No. 631

⁷⁴ Nota. ECU/HCR/283, de 21 de junio de 2010.

⁷⁵Declaratorias de Lesividad de naturalizaciones otorgadas con documentos presuntamente fraudulentos, Boletín de Prensa Nro. 631, 8 de septiembre de 2010

hizo publica la decisión de “*declarar lesivos los actos administrativos que disponen Declarar la Nacionalidad Ecuatoriana por Naturalización por lesionar el interés público y la potestad estatal*”. En tal virtud resolvió: 1) Suspender de manera inmediata el goce de los derechos (el subrayado es nuestro) inherentes a la calidad de ecuatorianos por naturalización; 2) Disponer que la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración siga la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (el subrayado es nuestro); 3) Comunicar la resolución de declaración de lesividad a la Embajada de la República Popular de China, Embajada de Cuba, Embajada de Colombia y Embajada de Pakistán, Dirección Nacional de Registro Civil, Dirección Nacional de Migración, Ministerio del Interior y a la Dirección General de Extranjería; 4) Disponer que la Dirección General de Documentos de Viaje, inactive los pasaportes otorgados y notifique a la Policía de Migración para que los retire; 5) Publicar un extracto de la resolución en un diario de circulación nacional⁷⁶. Es importante mencionar que esta decisión afectó a 174 personas que según el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración obtuvieron la nacionalidad ecuatoriana por naturalización con documentos presuntamente adulterados, ya sea porque se notarizaron uniones de hecho, sin verificar si eran verídicas o no, así como a través de la falsificación de actas de matrimonio. Entre estas personas hay un importante número de cubanas (165), seguida por personas de nacionalidad china (7), colombiana (1) y pakistaní (1)⁷⁷.

Esta declaratoria de lesividad de las naturalizaciones y la posterior suspensión de los derechos de ecuatorianos por naturalización de las 174 personas mencionadas convoca a analizar su relación con la garantía y respeto de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

en: <http://www.mmrree.gob.ec/2010/bol/631.asp> (09-09-10;11h37)

⁷⁶ Íbidem, además esta resolución fue publicada en Ecuador Inmediato y consta con el titular “Ecuador retira nacionalidad a 174 personas que adquirieron la nacionalidad <http://www.ecuadorinmediato.com/>

⁷⁷Declaratorias de Lesividad de naturalizaciones otorgadas con documentos presuntamente fraudulentos, Boletín de Prensa Nro. 631, 8 de septiembre de 2010 en: <http://www.mmrree.gob.ec/2010/bol/631.asp> (09-09-10;11h37)

En este sentido la Constitución dispone que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se debe asegurar el derecho al debido proceso y como una de las garantías para que éste se lleve a efecto, la Constitución dispone que solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente, pero además establece que para este efecto se deberá seguir el trámite propio o de cada procedimiento. En el caso planteado, a 165 personas cubanas se les suspendieron los derechos que les correspondía como ecuatorianos por naturalización a través de la declaración de lesividad al interés público realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, a través de la expedición de las Resoluciones de la 538 a la 567⁷⁸, es decir que fue este Ministerio el órgano que juzgó y resolvió suspender los derechos de las personas cubanas naturalizadas.

Sin embargo, es preciso señalar que la acción de lesividad, es una figura administrativa que opera cuando la administración pública desea retirar del ordenamiento jurídico nacional un acto que no puede ser revocado en sede administrativa, porque éste generó derechos subjetivos que están siendo ejecutados o ya fueron ejecutados, en cuyo caso, la administración se ve obligada a recurrir a la sede judicial. Una de los requisitos fundamentales para que opere esta acción es que debe ser activada por el mismo órgano del cual emanó el acto que se impugna y se pretende declarar nulo, para cual requiere que se realice la declaratoria de lesividad ⁷⁹.

En la legislación ecuatoriana esta figura está prevista en el artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual dispone que “*La anulación por parte de la propia administración de los actos declarativos de derechos y no anulables, requerirá la declaratoria previa de lesividad para el interés público y su impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*” (El subrayado es nuestro). Por tanto, la anulación de los actos administrativos que declaran derechos

⁷⁸ *Íbidem.*

⁷⁹ Flavio I. Lowenrosen, *Práctica de Derecho Administrativo*, Ediciones Jurídicas, Argentina Buenos Aires, 1968 en López Nelson, *La Interposición del Recursos de Lesividad como Mecanismo de Control de la Legalidad dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*. Tesis para la obtención del título de Master en Derecho mención Derecho Administrativo, 2008.

subjetivos a tercera persona se da única y exclusivamente cuando se ha agotado la acción de lesividad ante la autoridad competente que es el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, al cual se puede acceder siempre y cuando el órgano del cual emanó acto administrativo haya declarado la lesividad y demande la acción correspondiente.

En este sentido se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado, la cual mediante oficio No. 15115, de 7 de julio de 2010, responde una consulta formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración sobre el tema específico de la anulación de las declaratorias de Nacionalidad ecuatoriana por naturalización, cuyo criterio es vinculante y obliga al órgano consultante⁸⁰.

Así expresamente señala que:

[...] la declaratoria de nacionalidad ecuatoriana fundada en el numeral 4 del artículo 8 de la Constitución, es en esencia un acto declarativo que reconoce derechos, ya que, a través, de este acto administrativo, se declara la nacionalidad ecuatoriana por naturalización del ciudadano extranjero que cumple con los presupuestos de la indicada norma constitucional.- En tal virtud, atenta la imposibilidad de la Administración de revocarlos, debe recurrir al órgano judicial para ello, en ejercicio de la acción de lesividad prevista en el artículo 97 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: ... ⁸¹. (El subrayado es nuestro).

Además de los requisitos mencionados por el Procurador General del Estado, es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 168.2 del Estatuto tantas veces mencionado, la declaración de lesividad no podrá efectuarse una vez que han transcurrido tres años desde que se dictó el acto administrativo, y además exige que se de previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo acto.

A la luz de las normas legales citadas y del dictamen emitido por el Procurador General del Estado, se evidencia que para que opere la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se confirió la nacionalidad ecuatoriana por naturalización a 165 personas de origen cubano, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e

⁸⁰Art. 237.3 de la Constitución de la República.

⁸¹ Oficio No. 15115, de 7 de julio de 2010 dirigido al economista Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y suscrito por el Dr. Diego García Carrión, Procurador General del Estado.

Integración estaba obligado a plantear una acción de lesividad ante el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Pichincha. Previo a lo cual debía declarar, mediante una resolución ministerial, lesivos los actos administrativos, sin que esta declaratoria le permita suspender el ejercicio de derechos de las personas que adquirieron la nacionalidad ecuatoriana por naturalización. Esta suspensión única y exclusivamente puede darse en sede judicial, es decir a través del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, conforme lo señala el artículo 189.1 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que dispone que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, es decir en este caso el ejercicio de derechos, salvo en los casos en que una disposición lo establezca de manera expresa, que no es el caso de la acción de lesividad.

La acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de suspender el ejercicio de derechos obtenidos en virtud de la naturalización, evidencia una violación del derecho humano al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, principalmente la garantía consagrada en el literal 3 que establece que solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento. En el caso señalado, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, no está juzgando las personas de origen nacional cubano, les está suspendiendo el ejercicio de derechos sin ser el juez o la autoridad competente para hacerlo y sin llevar a cabo el procedimiento establecido legalmente y convalidado a través del dictamen vinculante del Procurador General del Estado.

Además, la declaratoria de lesividad y la consecuente declaración de suspensión de derechos no se sujeta a la obligación de garantizar el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, pues el procedimiento evidentemente no se ha sometido a las normas jurídicas establecidas, ni ha sido aplicada por la autoridad competente para el efecto. Muestra de ello es que en la misma resolución de declaración de lesividad, a la vez que se dispone la suspensión de los derechos recién se dispone a la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de

Relaciones Exteriores, Comercio e Integración inicie la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

De otra parte, es preocupante también el hecho de que este acto incompleto y que no emana de la autoridad competente se haga público y que además de a conocer los nombres y apellidos verdaderos de las personas a las que se le suspenden los derechos y se permita su difusión en medios de comunicación, principalmente de prensa escrita de circulación masiva, con lo que se coadyuva a la emergencia de actitudes xenófobas, discriminatorias y de violencia contra la población en situación de movilidad, principalmente de origen nacional cubano que vive en nuestro país.

Detenciones arbitrarias:

La ejecución de la política migratoria del Estado ecuatoriano, principalmente la contenida en el Plan Identidad, ha dado lugar a la criminalización de la permanencia de personas de otra nacionalidad, principalmente personas de origen colombiano y cubano. Esto se ve claramente reflejado en las detenciones arbitrarias de las que han sido víctimas, principalmente personas de nacionalidad cubana.

Así, la Defensoría del Pueblo de Ecuador a través de visitas realizadas el 15⁸² y 24 de octubre de 2010, pudo constatar que en los “calabozos de la Policía de Migración” se encontraban privadas de la libertad 21 personas de otro origen nacional, de las cuales trece personas eran de origen cubano, y se encontraban privadas de la libertad por períodos que van desde los cinco hasta los cuarenta y siete días calculados hasta el diez y ocho de octubre de 2010⁸³.

Además, se pudo verificar que las condiciones físicas con las que cuenta este calabozo violentan la dignidad de las personas que en ella se encuentran, así, no existen espacios diferenciados para hombres y mujeres comparten el mismo espacio físico, donde están provistos de colchones hacinados en espacios muy pequeños, en los que pueden

⁸² La visita realizada el 15 octubre de 2010, contó con la participación de miembros de la Casa de Movilidad Humana del Municipio de Quito, y de la Coalición por las migraciones y el refugio.

⁸³ Solicitud de acción urgente al Dr. Rodrigo Escobar Gil, Relator Especial de las Personas Privadas de la Libertad en América por la Coalición de Acceso a las Migraciones, de 21 de octubre de 2010.

descansar. También, las condiciones son insalubres ya que los servicios de agua y luz son muy escasos y tampoco cuentan con raciones alimenticias que solventen su alimentación, la misma que depende de la cooperación internacional.

Así mismo, las personas privadas de la libertad informaron que el 14 de octubre de 2010 se llevó a efecto un operativo que contó con la participación del Grupo de Operaciones Especiales de la Policía GOE, a través del cual 10 personas de origen cubano fueron trasladadas hacia el aeropuerto con el fin de deportarlos a Cuba. Sin embargo, la representación consular de ese país en Ecuador, no dio los salvoconductos para que ingresen a Cuba por lo que fueron regresados a los calabozos de la Policía de Migración donde en su mayoría continúan detenidos, a excepción de cuatro personas que obtuvieron resolución favorable de habeas corpus. Esta información es corroborada por imágenes que fueron presentadas en medios de comunicación, en los que se ve un fuerte contingente policial que se enfrenta a familiares de personas cubanas privadas la libertad, en los calabozos mencionados⁸⁴.

Los hechos descritos evidencian que la política migratoria del Estado ecuatoriano violenta derechos humanos garantizados por la Constitución e Instrumentos Internacionales ratificados por el país. Así, las detenciones arbitrarias de personas de origen cubano violenta el derecho de las personas de otro origen nacional a gozar de los mismos derechos de los que gozan las personas ecuatorianas⁸⁵; así como el derecho a no ser discriminados en virtud de la condición migratoria de las personas y finalmente, el derecho de toda persona a que no se le considere ilegal por su condición migratoria, consagrado en el artículo 40 de la Constitución de la República.

De otra parte, la figura de la deportación en la legislación ecuatoriana, prevista en los artículos 20 y 36 de la Ley de Migración vigente y el Código Orgánico de la Función Judicial, como una figura de carácter penal que contraviene todos los derechos y principios consagrados en la Constitución y detallados anteriormente, por lo que de acuerdo al carácter de estado constitucional de derechos y justicia al Estado ecuatoriano

⁸⁴ Video del noticiero de nocturno de Teleamazonas, transmitido el 15 de octubre de 2010. Disponible en: http://www.teleamazonas.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6030:cubanos-ilegales-en-ecuador-no-pudieron-ser-deportados&catid=1:nacionalestitulares&Itemid=88. (24-10-2010).

⁸⁵ Artículo 9 de la Constitución de la República.

le corresponde orientar sus acciones sobre la base de los derechos consagrados en la Constitución por lo que las normas legales y de inferior jerarquía que le opongan no serán aplicadas por ninguna autoridad administrativa, judicial o de otra índole⁸⁶.

Además, el artículo 31 de la Ley de Migración dispone que en el caso de que no se pueda efectuar el proceso de deportación, la persona de otro origen nacional será puesta a órdenes, por parte del Intendente de Policía, de un juez penal a fin de que esta disponga la realización de actividades alternativa a la privación de la libertad.

4) CONSTRUCCION DE IMAGINARIOS QUE ALIMENTAN LA XENOFOBIA

La presencia de población cubana, principalmente en las ciudades de Quito y Guayaquil ha provocado la reacción de los medios de comunicación y de la opinión pública en general, que sin comprender ni profundizar en los motivos del aumento vertiginoso de la población cubana en el Ecuador, han elaborado diferentes teorías, las cuales, en su mayoría profundizan los sentimientos de xenofobia ya existentes en la sociedad ecuatoriana.

Las personas cubanas entrevistadas para este informe perciben ser víctimas de conflictos políticos internos del Ecuador, en los que la población cubana no tiene relación alguna. Esta percepción tiene su fundamento en el abordaje que han realizado algunos medios de comunicación sobre el tema, como por ejemplo, el relacionamiento que se hace de la presencia de la población cubana con la supuesta expansión de la ideología política del gobierno: *“Desde que el Gobierno del Ecuador abrió las fronteras patrias para ingreso fácil, han arribado personas de diferentes nacionalidades, entre ellas la de países con ideología política similar a la de nuestro Gobierno: socialismo del siglo XXI”*⁸⁷.

Este artículo presta atención y fundamenta su contenido en un correo electrónico con contenido xenofóbico que circula en el internet, en el cual se presenta una imagen en la que las personas de otro origen nacional subsisten gracias al trabajo de la población ecuatoriana y concluye recomendando la revisión de la disposición de libre ingreso al

⁸⁶ Artículos 1 y 424 de la Constitución de la República.

⁸⁷ Diario El Comercio, “Cubanos difíciles”, Enríque Echeverría, 19 de abril de 2010

Ecuador. Es preocupante el posicionamiento de este tipo de criterios en la opinión pública que parten de conjeturas infundadas y que posicionan a las personas de otro origen nacional, particularmente a las personas cubanas, como una amenaza para la sociedad ecuatoriana, lejos de plantear propuestas para una convivencia incluyente.

Lamentablemente, el prejuicio frente a las personas cubanas y la infundada vinculación con la inseguridad ha sido una constante en los medios de comunicación. De esta manera, en un análisis que se hace en otro diario de circulación nacional, se señala:

La libre movilidad, sin duda, es un derecho que debe consagrarse, pero no a costa de la seguridad interna de un país. Además, el porqué de la presencia de tantos cubanos todavía no está clara, más aún en momentos en que las suspicacias por los CDR⁸⁸ están latentes⁸⁹

Adicionalmente, el mismo diario, en días anteriores a la publicación señalada, indaga, en el Suplemento Blanco y Negro, sobre las “sospechas y preocupaciones” que ha generado la presencia de población cubana en el Ecuador. Uno de los aspectos abordados en este especial, es la circulación de una hoja volante en algunos barrios del norte de Quito que presuntamente decía “Cualquier persona que desprestigie a este gobierno será desaparecida sin dejar rastro por esta asociación”. El contenido de esta hoja volante cuya autoría sería atribuida a un supuesto grupo de cubanos, amenazaba a cualquier persona ecuatoriana que se oponga a la revolución ciudadana.⁹⁰

Según la investigación realizada por este medio de comunicación, este hecho motivó para que el Jefe de Estado Mayor de la Policía Nacional ordene “...a la Dirección General de Inteligencia (DGI), a la Unidad de Lucha contra el crimen organizado (ULCO), a la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y a Migración que investiguen sobre la presencia de cubanos en nuestro país”. Hasta el momento se desconoce los resultados de esta investigación o que se hayan encontrado a los responsables de estas amenazas.

Estas versiones han llegado aún más lejos, afirmándose que la inmigración cubana tenía como objetivo la conformación de la vanguardia de la “revolución”, razón por la cual, se

⁸⁸ Comités de Defensa de la Revolución.

⁸⁹ Diario Hoy, sección Análisis de Hoy, martes 22 de septiembre de 2009.pág.5.

⁹⁰ Diario Hoy, suplemento Blanco y Negro, “Sueño cubano o pesadilla ecuatoriana” lunes 21 de septiembre de 2009.

asentaban en lugares estratégicos. A pesar de que estas declaraciones se hicieron públicas en algunos medios de comunicación, el denunciante nunca presentó los fundamentos que sostengan estos criterios, por el contrario, señaló que sus fuentes eran reservadas y que en el momento oportuno harían la denuncia oficial. Esto no ha ocurrido hasta el momento⁹¹.

Este tipo de declaraciones infundadas aportan a la generalización de estigmas y prejuicios en contra de la población cubana y dificultan su integración y ejercicio de derechos, ya que la población ecuatoriana, en su condición de sociedad de acogida tiene como referente principal la información proporcionada por los medios de comunicación y los criterios que se presentan desde la opinión pública.

Otros artículos y reportajes resaltan los supuestos problemas que generaría el ingreso de personas cubanas al Ecuador. Otro de los diarios nacionales, titula a un reportaje "*Ecuatorianos sienten que están desplazados*" y cita a un profesor de cultura física que señala "*los cubanos vienen a quitarnos empleo. Primero fueron los colombianos y ahora son ellos*"⁹². El artículo no desvirtúa estas aseveraciones, de hecho, las soporta con las declaraciones del ex coronel Luis Hernández⁹³ que coincide con estos criterios. Si bien en el reportaje se hace contar opiniones y experiencias que contradicen lo expuesto anteriormente, es preocupante que la visión que predomina, es aquella que polemiza la presencia de las personas cubanas en el Ecuador.

En otro de los medios de prensa escrita de circulación nacional al describir las supuestas razones por las que la población cubana se encontraría en el Ecuador, se afirma que existe un grupo minoritario que "*quieren obtener la visa de refugiados porque mantienen problemas con la justicia*"⁹⁴. Este tipo de aseveraciones difundidas a través de un medio de comunicación brindan una información errónea respecto de los fines del refugio al asociarlo con una forma de impunidad y desvirtúan su naturaleza, en cuanto busca el asegurar protección especial para las personas cuya vida e integridad física

⁹¹ Estas aseveraciones fueron realizadas en varios medios de comunicación por el Coronel en Servicio Pasivo Patricio Haro, en nombre del Movimiento "Justicia y Libertad".

⁹² En: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuatorianos-sienten-que-estan-desplazados-368896.html>

⁹³ Ex Asambleísta por Pichincha, por el partido Red Ética y Democrática

⁹⁴ [El Universo, Ecuador destino de cubanos hasta para llevar mercadería. En: http://www.eluniverso.com/2010/03/28/1/1360/ecuador-destino-cubanos-hasta-llevar-mercaderia.html?p=1354&m=1775](http://www.eluniverso.com/2010/03/28/1/1360/ecuador-destino-cubanos-hasta-llevar-mercaderia.html?p=1354&m=1775)

están en riesgo. Además, se evidencia un desconocimiento de las obligaciones del Estado ecuatoriano en esta materia y del proceso que debe seguir una persona de cualquier nacionalidad para ser reconocida en condición de refugiada.

Sin negar la existencia de situaciones complejas y que muchas veces pueden suscitarse a partir de la convivencia cotidiana, se debe insistir en que este tipo de publicaciones en los medios de comunicación han fortalecido los prejuicios y temores existentes sobre la población cubana, ya que prima la idea de que la generalidad de personas de esta nacionalidad trae consigo problemas, principalmente asociados a la criminalidad.

Estas visiones han generado formas de discriminación hacia la población cubana. En este contexto las personas entrevistadas para este informe aseguran que tienen dificultades para arrendar inmuebles. El rechazo ha llegado al extremo de que se coloquen letreros en los que expresamente anuncian la negativa a arrendar a personas cubanas⁹⁵. De igual manera el obtener un empleo se ha tornado más complejo, a ello se ha sumado la intensificación de los controles migratorios, configurando de a poco, una sociedad poco amigable para las personas de otro origen nacional.

Cabe resaltar que también hay medios de comunicación que han analizado la presencia de personas de otro origen nacional desde otro enfoque, así por ejemplo el artículo *“De la isla de paz a la Ley del Tali3n”* profundiza sobre los motivos del incremento de la delincuencia en el pa3s y particularmente del sicariato. En este artículo se afirma que el *“Ecuador ha levantado demasiados biombos y ha ensayado coartadas xenof3bicas para ocultar sus espiral de violencia”*. Seg3n las cifras proporcionadas por la Direcci3n Nacional de Rehabilitaci3n Social y presentadas en este reportaje s3lo el 6% de las 17.000 personas privadas de libertad, son de otro origen nacional, de 3se porcentaje las *“tres cuartas partes se encontrar3an en prisi3n por drogas”*⁹⁶.

Hay que tener en cuenta que la Constituci3n ecuatoriana se3ala que las personas tienen derecho a una informaci3n *“veraz, verificada, oportuna, contextualizada”*⁹⁷. Esto conlleva la obligaci3n para los medios de comunicaci3n de emitir datos certeros sobre la

⁹⁵ Dan cuenta de este hecho principalmente en el Barrio La Florida, ubicado al noroccidente de la ciudad de Quito, lugar donde se ha asentado una importante poblaci3n cubana.

⁹⁶ *“De la isla de paz a la Ley del Tali3n”* en Revista Vanguardia (Ed. 7 al 13 de junio 2010), p3g. 14 - 18.

⁹⁷ Art3culo 18 de la Constituci3n ecuatoriana.

información emitida, pero también, más allá de criterios de veracidad deben observar que sus contenidos no fomenten formas de discriminación y xenofobia.⁹⁸

Por otra parte el Estado ecuatoriano tiene también la responsabilidad de impedir que se difundan criterios que promuevan formas de discriminación y determinar responsabilidades y sanciones en caso de que esto ocurriera. En este sentido el Comité de Naciones Unidas para la protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias ha recomendado al Ecuador que

*[...] refuerce sus actividades de sensibilización promoviendo campañas de información dirigidas a las autoridades públicas que trabajan en las principales esferas de la inmigración, incluso a nivel local, y al público en general sobre la eliminación de la discriminación contra los trabajadores migratorios, y de lucha contra su marginación y estigmatización social, incluso en los medios de comunicación*⁹⁹.

Sin embargo, lejos de atender las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas, las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano han seguido el mismo criterio que subyace en la mayoría de publicaciones citadas, las cuales profundizan las actitudes de discriminación existentes en la población, como quedó demostrado al analizar los operativos migratorios realizados en el contexto del Plan Identidad.

Obligaciones del estado en materia de derechos humanos: violación al principio de no discriminación

El Estado tiene al menos dos tipos de obligaciones, la una de respeto y la otra de garantía. En atención a la primera se considera ilícita toda expresión de ejercicio de poder público que vulnere los derechos humanos reconocidos por el Estado. Y en función de la segunda, deben expedirse normas, desarrollarse prácticas, en general implementarse todo tipo de medidas para permitir el ejercicio de los derechos de todas las personas, pero además esta obligación supone la supresión de normas y prácticas de cualquier tipo que conlleven violaciones de garantías y derechos.

⁹⁸ Artículos 11 numeral 2 y 40 de la Constitución ecuatoriana.

⁹⁹ Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 5 de septiembre de 2007. Literal b párrafo 20.

El Estado ecuatoriano ha ratificado varios instrumentos de derechos humanos, y por ende su contenido es parte de la legislación nacional con carácter supra legal inclusive ¹⁰⁰. Entre los derechos reconocidos está el de igualdad ante la ley, así por ejemplo la Convención Americana dice *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”*¹⁰¹. Por su parte la Constitución ecuatoriana, ha incorporado como uno de los principios de aplicación de todos los derechos, el de no discriminación:

*“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por [...] razones de lugar de nacimiento [...] condición migratoria [...] ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”*¹⁰²

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el tratamiento diferencial entre personas nacionales y de otro origen nacional, y entre aquellas en condición migratoria regular y aquellas que no lo están, en cualquiera de los casos mencionados, solo puede ser razonable, objetivo, proporcional y no debe lesionar los derechos humanos; por lo tanto *“no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes”*¹⁰³.

Por lo tanto, la situación migratoria de una persona, no puede ser una condición para que el Estado respete y garantice el principio de igualdad y no discriminación, pues dado su carácter de jus cogens, debe garantizarlo a todas las personas, incluidas las de otra nacionalidad que se encuentren en el territorio estatal.

Frente a este derecho, el Estado tiene que cumplir con sus obligaciones comunes para todos los demás derechos. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la primera implica abstenerse de llevar a cabo acciones que de cualquier forma estén dirigidas, directa o indirectamente a provocar situaciones de discriminación *de jure* o de facto, lo cual se materializa por ejemplo, en la prohibición de promulgar leyes, o la

¹⁰⁰ Constitución de la República del Ecuador “Art. 425. El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; leyes orgánicas [...]”

¹⁰¹ Artículo 24

¹⁰² Artículo 11, numeral 2

¹⁰³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18 sobre “Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados”, párrafo 119.

prohibición de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro tipo, así como también el abstenerse de favorecer comportamientos y prácticas de funcionarios estatales, que al aplicar o interpretar la ley, discriminen a un determinado grupo de personas.¹⁰⁴

Por otro lado, tanto la adecuación de la normativa interna a los estándares internacionales relativos al principio de igualdad y no discriminación, no es suficiente, sino que deben adecuarse al mismo todas las prácticas estatales, en este sentido la Corte se pronunció afirmando:

[...] no basta con que el ordenamiento jurídico interno se adecue al derecho internacional, sino que es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable.¹⁰⁵

Por lo expuesto, si bien la Constitución ecuatoriana, prohíbe la discriminación por condición migratoria, reconoce el derecho a migrar, y dispone expresamente que ninguna persona será identificada, ni considerada como “ilegal” por su condición migratoria, este reconocimiento no es suficiente sino que debe traducirse en las medidas que el Estado tome, así como en la actuación de los funcionarios estatales.

La permanente vinculación de las políticas migratorias con la noción de seguridad, también puede tener como consecuencia conductas discriminatorias. Así por ejemplo, el denominado Plan Identidad, que podría justificarse bajo la idea de la facultad del Estado para tomar medidas y establecer condiciones para la permanencia de personas extranjeras en su territorio, se aleja de las obligaciones en materia de derechos humanos, en este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que

[...] los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución

¹⁰⁴ *Ibidem*, párrafo 103

¹⁰⁵ *Ibidem*, párrafo 171

*de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio. Este principio de carácter general debe respetarse y garantizarse siempre. Cualquier actuación u omisión en sentido contrario es incompatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos.*¹⁰⁶

Tal como se señaló en párrafos anteriores, los operativos realizados en el marco del llamado Plan Identidad han tenido como resultado una ilegítima restricción de derechos de personas de otra nacionalidad, llegando incluso a iniciar trámites de deportación a personas refugiadas y solicitantes de refugio, a posibles víctimas de trata y a personas cubanas que dependiendo de su condición migratoria han perdido sus derechos en su país de origen, lo que constituyen privaciones de libertad arbitrarias, y conllevan violaciones a las obligaciones que tiene el estado en materia de derechos humanos.¹⁰⁷

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

a) Conclusiones:

- El aumento significativo de población cubana en el Ecuador responde principalmente a la búsqueda de un mejoramiento en sus condiciones de vida que, según señalan las personas entrevistadas, no pueden alcanzar en su país de origen por las restricciones existentes, que provienen tanto de un régimen político como de un bloqueo comercial internacional. En ese contexto y dado que el Ecuador no requiere de visa a la población cubana, se ha visto a este país como destino en unos casos y de tránsito en otros. Esto desestima las infundadas teorías que han surgido desde la opinión pública que vinculan a esta población con asuntos políticos y grupos armados.
- El incremento de la población cubana ha visibilizado la ausencia de una normativa coherente y de una política migratoria que tenga como fundamento el ejercicio del derecho a migrar y los instrumentos internacionales relacionados con este tema, siendo la población de otro origen nacional la afectada por esta omisión estatal.

¹⁰⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18 sobre “Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados”, párrafo 119.

¹⁰⁷ Ver Pronunciamiento Defensorial No. 005-DNPrt-2010, dentro de expediente 47750-DNPrt-2010-FH

- La particular situación en la que se encuentran las personas cubanas que no han podido conseguir la autorización para regresar a su país, o han sido declaradas “emigrantes” por el Estado cubano, debe ser analizada con mayor profundidad, puesto que aunque no pierdan su nacionalidad las restricciones de su regreso las deja fuera de la protección de su estado; por otro lado, la situación irregular en el Ecuador, las coloca en un limbo jurídico frente al cual, la opción del matrimonio con personas ecuatorianas, puede ser entendida como un mecanismo para salir de dicha situación y de esa forma poder ejercer los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales.
- Frente a este aumento de población cubana en el Ecuador, el gobierno ecuatoriano ha adoptado medidas que obstaculizan la realización de matrimonios, mecanismos que son discriminatorios por carecer de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad, perjudicando de esa manera a quienes efectivamente desean contraer matrimonio para cumplir con los fines determinados por la Constitución y la Ley. Estas medidas tomadas de manera coyuntural y sin un enfoque de derechos han fortalecido la imagen de amenaza que pesa sobre la población cubana y no atiende a lo esencial de la problemática que se centra en la carencia de normativa y políticas migratorias coherentes.
- El Estado ecuatoriano sin profundizar en la situación de la población cubana en el país y desconociendo los principios y derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ha vinculado injustificadamente a la población en situación migratoria irregular, particularmente a personas de nacionalidad cubana y colombiana, con las causas para el incremento de la inseguridad y delincuencia en el país. Con esta premisa ha implementado medidas que criminalizan a las personas en situación migratoria irregular a través del sometimiento a procesos de deportaciones que incluyen detenciones prolongadas en condiciones infrahumanas y que atentan contra su vida, salud e integridad.
- El aumento significativo de las solicitudes de refugio por parte de personas de nacionalidad cubana responde principalmente a la inexistencia de formas

accesibles de regularización, razón por la cual la DGR ha dado un trato diferente a esta población, buscando el trámite apresurado de las solicitudes y extendiendo documentación de inferior calidad que la entregada a población colombiana. No obstante podrían existir casos que pueden ser considerados bajo los parámetros de protección de la normativa sobre refugio pero que pueden estar siendo obviados, debido a la tramitación apresurada que se está dando a las peticiones de personas cubanas, que a su vez se sustenta en el imaginario que la mayoría se trataría de casos que huyen de condiciones económicas.

- Las redes de tráfico ilícito de migrantes y las mafias relacionadas con la falsificación y adulteración de documentación, integradas tanto por personas ecuatorianas como de otro origen nacional han visto a la población cubana como su principal objetivo, consecuencia de ello las notarias y otras instituciones públicas y privadas niegan la atención a personas de éste origen nacional. Las sanciones y medidas restrictivas han sido enfocadas hacia las personas migrantes antes que a las personas que se han aprovechado de ellas. Por otro lado, no se puede dejar de observar que estos hechos hacen presumir la complicidad de funcionarios públicos, en la falsificación de documentos. Por lo tanto no solo son personas cubanas las que han delinquido, sino también personas ecuatorianas.
- Las redes de trata han aprovechado la ambigüedad de la normativa, la ausencia de políticas migratorias y la falta de combate al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas para captar a personas de nacionalidad cubana con mayor facilidad. Las víctimas de este delito han sido criminalizadas y sometidas a procesos de deportación.
- Los medios de comunicación no han profundizado en los verdaderos motivos de la población cubana para ingresar al Ecuador. Por el contrario, han prestado oídos a voces xenofóbicas que confunden a la inseguridad con la presencia de personas de otro origen nacional en el país y que han empujado claramente a la adopción de medidas de control y criminalización de la migración por parte del gobierno ecuatoriano.

- El Estado ecuatoriano en el tema de movilidad humana aplica políticas públicas que contradicen el mandato constitucional que reconoce iguales derechos a las personas nacionales y de otro origen; lo que le lleva a la aplicación de prácticas discriminatorias; así como de violación de derechos humanos de personas de otro origen nacional, como por ejemplo el derecho a la protección y restitución de las personas víctimas de trata, así como el derecho a la protección especial de las personas refugiadas . Esta situación ha sido evidenciada por la Defensoría del Pueblo a través de este informe temático, así como de los Informes Temáticos de Trata de Personas, Impunidad, Administración de Justicia y Derechos Humanos, y de Acceso al Sistema Financiero de las Personas Refugiadas en Ecuador.

b) Recomendaciones:

- El Ministerio de Relaciones, Comercio e Integración y el Ministerio del Interior deben profundizar en las causas de la inmigración cubana en el Ecuador y reconocer los verdaderos motivos de su presencia en el país y erradicar los criterios que la identifican como una amenaza. Con este fundamento es necesario rectificar las medidas coyunturales, que obstaculizan el ejercicio de derechos y que contribuyen a la discriminación y la xenofobia y a la generación de personas en situación migratoria irregular en el Ecuador.
- Tomando en cuenta que el incremento del flujo de la población cubana no ha hecho más que visibilizar las falencias en la normativa y políticas migratorias del Estado ecuatoriano, es necesario que la Secretaría Nacional del Migrante, Ministerio de de Justicia, Derechos Humanos y Cultos lidere un proceso que concrete la generación de una normativa migratoria integral sobre movilidad humana que garantice los derechos de la población en movilidad y que por tanto prevea formas accesibles de regularización en el Ecuador, con la finalidad asegurar un conocimiento claro sobre la población de otras nacionalidades que se encuentran en el país, evitar que personas se encuentren en situación migratoria irregular y erradicar las formas de corrupción relacionadas con la obtención de documentación para viajar al Ecuador.

- Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y al Ministerio del Interior la implementación de un proceso de regularización universal y accesible, que permita a las personas de otra nacionalidad que se encuentran en el país un mejor ejercicio de sus derechos y que ayude al Estado ecuatoriano a la obtención de datos certeros que permitan una mejor formulación de las políticas públicas y la implementación de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de todos los habitantes del Ecuador.
- Las instituciones que forman parte del Plan Nacional para el Combate de la Trata y el Tráfico de personas, particularmente el Ministerio del Interior fortalezcan el combate contra el delito de trata de personas, particularmente de la captación de personas de origen cubano que ha sido facilitado por la ausencia de medidas. Para ello es necesario hacer hincapié en la prevención mediante la emisión de la información adecuada e intensificar la lucha contra las redes de trata de personas. Además, es necesaria la coordinación con la Función Judicial y Fiscalía para la judicialización de casos, la sanción para quienes sean responsables de este delito y la reparación a las víctimas. Se debe evitar a toda costa la criminalización de las víctimas y las sanciones por su condición migratoria, por el contrario debe procurarse la coordinación interinstitucional para garantizar la protección y acogida de las personas en lugares adecuados.
- Tomando en cuenta el respeto a los principios y derechos constitucionales, particularmente el derecho a migrar y el complejo contexto migratorio de las personas cubanas, las Intendencias de Policía a nivel nacional deben tomar como medida excepcional la deportación ante la situación migratoria irregular, procurando más bien medidas alternativas que puedan asegurar la posibilidad de regularización. El Ministerio del Interior debe observar que el control migratorio y la deportación no son medidas de control de la delincuencia ya que esto tiene el efecto de criminalizar a las personas inmigrantes.
- La Dirección General de Refugiados, considerando el contexto de la población cubana no debe descartar la existencia de personas que ameriten el reconocimiento de la condición de refugiadas o de otras formas de protección

internacional. Es necesaria la coordinación con otras dependencias del mismo Ministerio o del Ministerio del Interior a fin de procurar que las personas accedan a las calidades migratorias que les corresponden e impedir que se encuentren en situación migratoria irregular. Esta dependencia debe abstenerse de adoptar medidas discriminatorias como la emisión en formatos diferentes del certificado de solicitante de refugio.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el Ministerio del Interior y Registro Civil en coordinación con el Ministerio Público deben determinar responsabilidades en la falsificación de documentación para obtención de visados o naturalizaciones. Simultáneamente deben ofrecer alternativas a las personas perjudicadas en estos casos con la finalidad de evitar que se encuentren en situación migratoria irregular.
- Las notarias deben abstenerse de discriminar en razón del origen nacional, condición migratoria u otras causas y cumplir con sus finalidades y atribuciones de conformidad con lo establecido por la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Notarial.
- Los medios de comunicación deben profundizar en la compleja situación de la población cubana y no prestar oídos a quienes relacionan abiertamente a las personas de otro origen nacional con el aumento de la delincuencia en el país y fomentan un discurso xenofóbico y chauvinista, menos aún cuando no existen fundamentos en sus declaraciones. Por el contrario, los medios de comunicación deben aportar a una convivencia armoniosa entre todos los habitantes del Ecuador sin importar el origen nacional ni la condición migratoria, denunciando a quienes buscan la discriminación y la desigualdad de las personas.
- A los Ministerios de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; del Interior y a la Secretaría Nacional del Migrante formulen y ejecuten políticas migratorias que desarrollen los mandatos constitucionales y de instrumentos internacionales que garanticen los derechos humanos de las personas en movilidad humana, así como la protección especial que requieren las víctimas de trata.