

Defensoría del Pueblo de Ecuador

Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

**Informe sobre el cumplimiento de la Convención de Trabajadores
Migratorios y sus familiares**

Organismo solicitante: ACNUDH

Elaborado por: Rocío Nasimba Loachamín.

Revisado por:

Sebastián Insuasti, Director Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública

Cristhian Bahamonde, Director General de Política Pública

Aprobado por: Patricio Benalcázar, Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza

Fecha de envío: Agosto 2017.

Revisión editorial: Dirección Nacional Técnica de Gestión Documental Especializada y Multimedia.

Oficina Matriz: Av. de La Prensa N 54-97 y Jorge Piedra

Quito, Ecuador

www.dpe.gob.ec

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

Introducción

En respuesta a su atenta comunicación S/N, de 1 de junio de 2017, en la cual se comunica que el Comité para los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias realizará su 27ava Sesión entre el 4 al 13 de septiembre próximo, y que en la misma se examinará el Tercer Informe Periódico de Ecuador presentado en mayo del presente año. Y además invita a la Defensoría del Pueblo a contribuir con un informe que haga referencia a los principales problemas de derechos humanos derivados de los artículos de la Convención que afecten a los trabajadores migratorios y sus familiares en el país.

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

En caso de requerir mayor información, comunicarse con la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo.

1. Legislación

El Ecuador ha suscrito los principales instrumentos internacionales que hacen referencia al marco de protección de las personas en movilidad, entre los que se puede mencionar aquellos dirigidos a la protección de los derechos de las y los refugiados, de las víctimas de conflictos armados de carácter internacional, de las y los apátridas, de las y los asilados, de las y los trabajadores migrantes, de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, cabe mencionar que el Convenio 143 de la OIT, Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975, aún no ha sido ratificado por el Estado ecuatoriano.

Cabe resaltar, que este Convenio enfatiza en la igualdad de oportunidades en el empleo para las y los trabajadores migratorios, reconoce los derechos de todas las y los trabajadores migrante en situación irregular, así como también aborda el tema de las migraciones en condiciones abusivas.

También, es importante señalar que el Ecuador mantiene la reserva del artículo 76 y 77 de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, normas en las que se establece la presentación de comunicaciones individuales. De este modo, en el artículo 76 se “reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la Convención”, y mediante el artículo 77 se prevé “la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que ese Estado Parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la presente Convención”.

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

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

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

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

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

Además, se cuenta con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOM), aprobada el 6 de febrero de 2017, en la cual se prevén derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana; control sobre permanencia, de ingreso y salida de las personas en el Ecuador; normas para la comunidad ecuatoriana en el exterior; normas para la comunidad extranjera en el Ecuador; disposiciones para la comunidad ecuatoriana retornada; disposiciones relacionadas a los documentos de viaje y legalización; normas para la naturalización; protección internacional; y, normas para la prevención de la migración riesgosa y de los delitos contra la migración (trata y tráfico de personas).

Mediante esta Ley se establece la derogación de las siguientes normas legales: Ley de Documentos de Viaje, sus codificaciones y reglamento; Ley de Naturalizaciones, sus codificaciones y reglamento; Ley de Extranjería, sus codificaciones y reglamento; y, Ley de Migración, sus codificaciones y reglamento.

Finalmente, mediante Decreto Ejecutivo 111 de 3 de agosto de 2017 se expidió el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el cual se establecen por ejemplo los procedimientos para el otorgamiento, cambio, transferencia o renovación de la

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

condición, categoría migratoria o visa; procedimientos de determinación de la condición de refugiados y de apatridia; procedimiento administrativo para la deportación, entre otros aspectos. Además, mediante la expedición de este Reglamento se elimina el Reglamento para Aplicación en Ecuador del derechos a refugio, y los Decretos Ejecutivos 1471 de 17 de diciembre de 2008 (Exigencia de antecedentes penales a ciudadanos colombianos para ingresar a Ecuador); Decreto Ejecutivo 1522 de 19 de enero de 2009 (Reforma el Decreto Ejecutivo 1471) y el Decreto Ejecutivo 667 de 3 de marzo de 2011 (Modifica el Decreto Ejecutivo de 1471).

Desafíos

Si bien la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento constituyen un avance, consideramos que es necesario que se avance en la actualización de la normativa secundaria (protocolos de actuación y atención) vigente en materia migratoria, a fin de que la misma este acorde a lo establecido en la Constitución, Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento y en los instrumentos internacionales, así como también para evitar vacíos legales que dificulten el ejercicio pleno de derechos por parte de la población en contextos de movilidad humana.

Por otra parte, si bien en la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el artículo 163, en su último inciso prevé que “La autoridad rectora de movilidad humana a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Estado ecuatoriano coordinará con la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, así como acciones de cooperación para la protección y promoción de sus derechos”, no obstante en su Reglamento no se establecen los mecanismos de coordinación que deberían existir entre los diferentes actores como con la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, respecto a la coordinación entre las misiones diplomáticas y Oficinas consulares con la Defensoría del Pueblo se recomienda que en el Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se establezcan con claridad las competencias de las Oficinas consulares y las Delegaciones en el exterior de la Defensoría del Pueblo esto con el objetivo de establecer la diferenciación del accionar de cada una de estas instituciones. En base a lo antes señalado, la DPE con fecha 24 de marzo de 2017, remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana las propuestas de articulados realizados en el marco de la construcción del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, mismas que no fueron incorporadas pero se consideran necesarias para determinar el fortalecimiento y competencias de las dos Instituciones; mismas que se mencionan a continuación:

- Artículo [...]: (Acuerdos interinstitucionales) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la Defensoría del Pueblo establecerán los acuerdos y mecanismos interinstitucionales pertinentes con el fin de garantizar una efectiva coordinación y cooperación para la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.

- Artículo [...]: (Protocolos de coordinación) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana conjuntamente con la Defensoría del Pueblo establecerán los protocolos necesarios para una adecuada atención, promoción, protección y defensa de los derechos de los ecuatorianos en el exterior. Para ello elaborarán al menos los siguientes:
 - a) Protocolo de coordinación de acciones de promoción de derechos humanos de los ecuatorianos en el exterior
 - b) Protocolo de atención a las y los ecuatorianos en el exterior para la asesoría y orientación en relación a sus derechos
 - c) Protocolo de protección de derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y asistencia legal externa.
 - d) Otros de similar índole que se requieran en el marco de las funciones de coordinación
- Artículo [...]: (Relacionamiento con los otros Estados) El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares facilitará a la Defensoría del Pueblo y sus Delegaciones en el exterior, de conformidad con las normas del Derecho Internacional, el relacionamiento con las instituciones de los Estados receptores que se requieran en el marco de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los ecuatorianos en el exterior a través de las vías diplomáticas.

De otro lado, consideramos importante que el Estado ecuatoriano ratifique el Convenio 143 de la OIT esto en virtud que el mismo aporta en la protección de las y los trabajadores migratorios contra la discriminación, así como también en el reconocimiento de los derechos humanos de todas las y los trabajadores migratorios, incluidos aquellos que se encuentran en situación de irregularidad y establece directrices para la migración laboral

De igual forma, recomendamos que se levante la reserva que mantiene el Estado ecuatoriano del artículo 76 y 77 de la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

2. Estadísticas en movilidad humana

En Ecuador el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC) es la entidad responsable de levantar información estadística; en materia migratoria se dispone de estadísticas de entradas y salidas de personas ecuatorianas y extranjeras, dicha información es recolectada por las Jefaturas de Migración que funcionan en el territorio nacional a través de la Dirección Nacional de Migración, y tiene una periodicidad Anual. (INEC, 2015). En este sentido, se cuenta con Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales, publicados hasta el año 2015.

Desafíos:

Si bien en el país se dispone de información estadística en materia de migración, la misma se limita al registro de los ingresos y salidas por puestos oficiales, y en tal virtud no

visibiliza la magnitud de los flujos migratorios en el país. En este sentido, es importante mejorar el sistema de información e incluir variables que permitan contar con información desglosada por ejemplo respecto a los migrantes en tránsito, las mujeres migrantes, las y los niños migrantes no acompañados y las y los trabajadores migratorios fronterizos y de temporada, de acuerdo a la recomendación realizada por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en el año 2010.

3. Igualdad y no discriminación

La Constitución de la República del Ecuador (2008) establece como un principio esencial para el cumplimiento de los derechos humanos, el de igualdad y no discriminación, y en este sentido prevé que:

Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento [...] pasado judicial, condición migratoria ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. (art.11, num.2).

En esta misma línea, la LOM contempla como uno de sus principios el de igualdad ante la ley y no discriminación, mismo que se aplica a todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano. En este sentido, prevé que ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, entre otros aspectos y que además “El Estado propenderá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales. El Ecuador promoverá que las personas ecuatorianas en el exterior reciban el mismo tratamiento que las personas nacionales del Estado receptor” (art. 2).

En tanto que la Ley Orgánica de Comunicación (LOC) en su artículo 62 prevé la prohibición de la difusión mediante todo medio de comunicación social de contenidos discriminatorios “que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Se prohíbe también la difusión de mensajes a través de los medios de comunicación que constituyan apología de la discriminación e incitación a la realización de prácticas o actos violentos basados en algún tipo de mensaje discriminatorio”.

Igualmente, en la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2013-2017) (ANIMHU) se establece como una de las políticas el “Prevenir, controlar y sancionar las prácticas racistas, xenófobas y violentas cometidas contra personas en situación de movilidad humana en el país, asegurando la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de dichos actos, e impulsar su prevención en el exterior”. (ANIMHU, 2014, p.69).

Por otra parte, en el país actualmente no se solicita el certificado de antecedentes policiales personales para ingresar a Ecuador o como requisito a presentar para solicitar visa. De igual

forma, no es obligatoria la obtención del certificado de antecedentes penales para las y los usuarios de los servicios públicos y privados en la realización de los diferentes trámites. (Decreto Ejecutivo 1116, 2012, art.1 y 2).

Prácticas discriminatorias en instituciones públicas y privadas.

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) ha atendido a personas de nacionalidad cubana, española, haitiana, rusa, hindú, mexicana, iraní, etc. Entre los casos más destacables sobre prácticas discriminatorias a población de otro origen nacional² en los que ha intervenido la DPE, se puede señalar los siguientes:

- Activación de una gestión oficiosa ante la Dirección Nacional de Registro Civil con la finalidad de que se viabilice la inscripción y emisión de la cédula de identidad de una niña que ha sido reconocida en Inglaterra por una pareja del mismo sexo que reside en el Ecuador. En el presente caso se logró emitir una cédula en la cual constan sus dos madres y la niña pudo ser registrada con el apellido de las mismas, respetándose así su derecho a la identidad personal y colectiva.
- En Imbabura un adolescente con estatus de refugiado, presentó una queja por la vulneración a su derecho a la igualdad y no discriminación por motivo de nacionalidad, así como al derecho a la identidad personal. El adolescente manifestó que recibió un trato discriminatorio por parte de personal de un hospital mientras esperaba que su pareja dé a luz a su hija, situación que le causó preocupación y temor y le impidió realizar el trámite posterior a la obtención del certificado de nacido vivo, esto es la inscripción del nacimiento. Por este motivo la DPE realizó gestiones oficiosas ante el hospital y el Registro Civil, en ellas se verificó la entrega de los documentos, y se aprovechó la ocasión para recordar al personal de ambas instituciones que el certificado de refugio es un documento suficientemente válido para acceder a todo tipo de servicio.
- La madre de un adolescente con estatus de refugiado presentó una petición relacionada con la presunta vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, señalando que su hijo quien se desempeña como deportista con un buen rendimiento; sin embargo, por motivo de la nacionalidad de su hijo, no se le ha permitido participar en los juegos nacionales, señalando que no tiene la ciudadanía.
- Se han aperturado investigaciones defensoriales, ante la petición presentadas por personas que tienen el carnet de refugio y no pueden acceder a prestaciones del seguro social por cuanto el sistema de esta entidad no reconoce el número del carnet de refugio.
- Se logra revocar resolución mediante la cual se niega la vivienda a ciudadanas y ciudadanos refugiados en la provincia de Santa Elena, para lo cual se procuró crear un espacio de diálogo con funcionarias y funcionarios del Gobierno Autónomo

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

Descentralizado del cantón La Libertad de la provincia de Santa Elena, en virtud de una noticia que se dio a conocer por una radio de la localidad mediante la cual un ciudadano de nacionalidad colombiana con status de refugiado denunciaba haber solicitado el alquiler de un terreno municipal para la construcción de su vivienda, esta solicitud fue negada por el Cabildo argumentando que por su condición de refugiado no se le podía conceder el derecho a la vivienda, luego de la intervención de la Delegación se logra incidir en las autoridades quienes reflexionan sobre el trato preferente que tiene la población refugiada y proceden a aprobar la concesión del terreno para vivienda, se logra además el compromiso de respetar por parte de las autoridades municipales el derecho a la vivienda de las y los ciudadanos refugiados.

Finalmente, otra de las problemáticas en la que se evidenciaba prácticas discriminatorias hacia personas de otras nacionalidades, es la limitación al acceso de servicios bancarios en instituciones privadas que brindan servicios públicos. Estos casos que limitaban el ejercicio del derecho a la igualdad y no discriminación eran repetitivos; sin embargo, esta situación ha permitido generar incidencia para la no repetición de estos hechos. Actualmente, no se han recibido peticiones en relación con esta temática. (DPE, 2016 a)

Desafíos:

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

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

4. Regularización Migratoria

La Ley Orgánica de Movilidad Humana reconoce el otorgamiento de visas para personas de otro origen nacional, y establece que la autoridad encargada de conocer las peticiones de visas por las diferentes categorías es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En este sentido, en la LOM contempla como parte de la categoría migratoria de visitantes temporales a los: Transeúnte; turistas; Solicitantes de protección internacional; así como también establece categorías migratorias para residentes temporales o permanentes.

De igual forma, el Art. 60 de la ley antes mencionada reconoce las siguientes categorías para el otorgamiento de visas temporales:

1. Trabajador: quien está autorizado para realizar una actividad remunerada bajo relación de dependencia en el ámbito público, privado o de forma autónoma;
2. Rentista: quien cuenta con recursos propios traídos desde el exterior, de las rentas que estos produzcan o de cualquier otro ingreso lícito proveniente de fuente externa o que cuente con recursos de fuente ecuatoriana;
3. Jubilado: quien percibe una jubilación del exterior cuyo monto le permita cubrir los gastos para su estadía;
4. Inversionista: quien cuenta con bienes y recursos económicos de origen lícito para realizar actividades productivas o comerciales;
5. Científico, investigador o académico: quien se dedica a actividades científicas, de investigación o académicas, contratados por entidades públicas o privadas, o que forme parte de programas del sistema de educación ecuatoriano para efectuar trabajos de su especialidad. El permiso de estadía podrá ser renovado conforme a la duración del programa académico respectivo;
6. Deportista, artista, gestor cultural: quien es contratado por personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades de esta índole;
7. Religioso o voluntario religioso de una organización con personería jurídica reconocida por el Ecuador: quien desarrolla en forma oficial actividades propias de su culto;
8. Voluntario: quien de forma individual o con el apoyo de una organización sin ánimo de lucro, de manera altruista y voluntaria, presta sus servicios a la colectividad de conformidad con el reglamento de esta Ley;
9. Estudiante: quien ingresa al país para cursar estudios de educación básica, secundaria, pregrado o postgrado, en calidad de alumno regular en establecimientos educativos públicos o privados, reconocidos oficialmente en el Ecuador, así como para realizar prácticas preprofesionales o profesionales. El permiso de estadía para estudiantes podrá ser renovado conforme a la duración del programa académico respectivo;
10. Profesional, técnico, tecnólogo o artesano: quien ingresa al país para ejercer una profesión o actividad técnica, tecnológica o artesanal, con arreglo a las normas de la ley de la materia;
11. Residente por convenio: quien ingresa al país amparado por un tipo de condición migratoria determinada por un instrumento internacional del cual el Ecuador es parte;
12. Personas amparadas por el titular de la categoría migratoria: hijos y cónyuge o pareja en unión de hecho legalmente reconocida del titular de una categoría migratoria prevista en este artículo; y,
13. Personas en protección internacional: las personas que han sido reconocidas por el Ecuador como asiladas, refugiadas o apátridas y que no cumplan con los requisitos para acceder a una de las categorías migratorias establecidas en este artículo, podrán acceder a la categoría migratoria de persona en protección internacional.

Los requisitos para acceder a estas categorías migratorias se establecen en el Art. 62.

En tanto que el Art. 63 de este cuerpo normativo define a quien se conoce como residente permanente y en el Art. 64 se establecen los requisitos para acceder a este tipo de visa

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

En este marco, mediante este Acuerdo de Residencia se otorgan 2 categorías de visas, para las personas nacionales que conforman el Acuerdo, como es la Residencial Temporal de dos años, y la Residencial Temporal que es de manera indefinida. La visa residencial temporal Mercosur tiene un costo total de 250 dólares, están exoneradas del pago del costo de la visa temporal Mercosur (12-IX) las personas nacionales de Colombia y Paraguay, debido a los convenios bilaterales existentes entre estos países; y, la visa Residencial Permanente Mercosur tiene un costo total de 300 dólares. (MREMH, 2017 a)

Además, en base al Memorando Nro. MREMH-VMH-2015-1980, de 17 de agosto de 2015, “los ciudadanos de Haití que deseen ingresar a territorio ecuatoriano, por un lapso no mayor a 90 días, y que no cuenten con una visa vigente, deberán encontrarse ya validados y haber recibido un código de aprobación para poder ingresar”. (MREMH, 2017 b)

De igual forma, el Estado ecuatoriano cuenta con diferentes instrumentos para regularizar la situación de personas en movilidad humana como por ejemplo el Estatuto Ecuador-Venezuela (2010) mediante el cual se permite ingresar a los países parte hasta 180 días por fines turísticos a los nacionales venezolanos, y para aquellos que deseen permanecer por más tiempo pueden acceder a la vías 12 XV de no inmigrante por un año, renovable por el mismo período. En tanto que los ciudadanos y ciudadanas venezolanas que deseen radicarse de manera indefinida en el país pueden acceder a la visa de inmigrante 9VII siempre que cumplan con los requisitos establecidos para estas calidades migratorias.

Por su parte, mediante el Estatuto Migratorio permanente ecuatoriano-peruano (2008) se permite el ingreso a los países parte hasta por 180 días en un lapso de 12 meses, “portando el documento de identidad o pasaporte, para desarrollar actividades con fines lícitos sin relación de dependencia o trabajos temporales bajo relación de dependencia. (art.3)

Y con el Estatuto Migratorio permanente entre Ecuador y Colombia (2010) se permite el ingreso a los países parte “hasta por el término de 180 días en un año, portando el documento de identidad, para desarrollar actividades con fines lícitos tales como comercio itinerante, deporte, cultura, tratamiento médico, estudio, ciencia y para ejecutar actos de comercio” (art. 1).

De este modo “los nacionales de los dos países podrán realizar trabajos temporales, de carácter agrícola, ganadero, petrolero, de la construcción o similares dentro de la Zona de Integración Fronteriza, por un período de hasta 90 días, prorrogables por un período igual y

por una sola vez en un año calendario, de conformidad con las disposiciones vigentes en la materia de cada país” (art.2).

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

Por otra parte, es importante mencionar que conforme con los “Acuerdos Ministeriales 0105 de 03 de Septiembre de 2010, el 0088 de 30 de octubre de 2015, 0098 de 25 de noviembre de 2015 y 000020, de 3 de marzo de 2017; los extranjeros que ingresen como turistas o para actividades específicas, que tengan la nacionalidad de uno de los 12 países sujetos al Régimen Especial, deberán obtener una visa, previo a su ingreso a territorio ecuatoriano”. Los ciudadanos de los siguientes países, están sujetos al Régimen Especial: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal, Cuba y la República Popular Democrática de Corea”. (MREMH, 2017 b)

Además, de acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana “Con fundamento en el Memorando Nro. MREMH-VMH-2015-1980-M de fecha 17 de agosto de 2015, los ciudadanos de Haití que deseen ingresar a territorio ecuatoriano, por un lapso no mayor a 90 días, y que no cuenten con una visa vigente, deberán encontrarse ya validados y haber recibido un código de aprobación para poder ingresar” (MREMH, 2017). Cabe señalar, que una vez que la validación sea positiva “se le asigna un código de aprobación, el mismo que deberá ser utilizado para adquirir su pasaje a Ecuador y posteriormente deberá ser presentado ante el personal de migración al momento de su arribo al país. El código será válido por una sola ocasión y tendrá validez de máximo 10 días desde la fecha de viaje. Este procedimiento deberán realizarlo cada vez que deseen ingresar al país” (MREMH, 2017 b).

Desafíos:

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

A más de ello, es importante analizar los costos de las visas contempladas en este Acuerdo, mismas que oscilan entre 50 dólares y 300 dólares por persona, en virtud que en muchos

casos por la situación que viven las personas migrantes y sus familias podrían resultar inaccesibles.

Por otra parte, si bien se registran avances en materia normativa como es la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, no obstante la Defensoría del Pueblo considera que es importante que el Estado adopte acciones y medidas encaminadas a no solo a garantizar la regularización de las personas en situación de movilidad humana que llegan al país, sino también su inclusión en la sociedad ecuatoriana, para lo cual es importante considerar la diversidad de la población migrante, los nuevos flujos migratorios, las necesidades específicas de cada población, entre otros aspectos.

De igual forma, consideramos que es importante que se incluya en la Ley Orgánica de Movilidad una norma que dé lugar a procesos periódicos de regularización migratoria cuando la realidad social así lo demande y bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, lo cual también plantea la necesidad de realizar una reforma a su reglamento.

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

Procedimientos de deportación y exclusión

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece que la deportación “constituye la resolución administrativa mediante la cual la autoridad de control migratorio dispone el abandono del territorio nacional de una persona extranjera, la que no podrá reingresar al país por un plazo de tres años. La deportación se aplicará solamente bajo las causales establecidas por la presente Ley y guardando respeto estricto a las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución” (art. 141).

Además, en su artículo 142 prevé como alternativa a la deportación, la salida voluntaria del país en un plazo de 30 días, y en el caso de que no se regularice su situación en este tiempo se iniciará un procedimiento de deportación.

De este modo, en el Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana prevé que el Ministerio del Interior mediante el área responsable, cuando identifique a personas de otro origen nacional que no han regularizado su permanencia en el Ecuador de acuerdo a lo establecido en la Ley de Movilidad Humana, “notificará de manera escrita a la persona extranjera la obligación de salir del país en un plazo de treinta (30) días y el pago de la sanción pecuniaria de dos salarios básicos unificados. En este plazo la persona extranjera no podrá solicitar, renovar o cambiar una condición migratoria, categoría migratoria o visa” (art.140). Además, en su artículo 141 establece el procedimiento administrativo para la deportación de la persona extranjera en el caso que incumpla el plazo dispuesto en el art. 140 del Reglamento de la Ley de Movilidad.

En tanto que su artículo 143 contempla como causales para que una persona de otro origen nacional sea deportada del territorio ecuatoriano las siguientes:

1. Ingresó por un lugar no autorizado, salvo las personas sujetas a protección internacional;
2. Proporcione, en cualquier tiempo, documentación fraudulenta o alterada y la exhiba ante cualquier autoridad pública sin perjuicio de la responsabilidad penal y luego del debido proceso;
3. No haya iniciado el proceso de regularización en el plazo dispuesto por esta Ley;
4. Ha reincidido en faltas migratorias;
5. Ha recibido la revocatoria de su visa;
6. No ha cumplido con la notificación de salida voluntaria en el plazo de treinta días.
7. Ha cometido delitos contra la estructura del Estado constitucional cuya pena privativa de libertad sea menor a cinco años de acuerdo a la legislación penal.
8. Que siendo visitante temporal en el Ecuador se inmiscuya en asuntos de política interna del Ecuador.

Y respecto a los procedimientos administrativos para la deportación, en su artículo 144 prevé que cuando la autoridad de control migratorio tenga conocimiento, por cualquier medio lícito, que una persona ha incurrido en una causal de deportación, iniciará el siguiente procedimiento administrativo:

1. La autoridad de control migratorio notificará de forma inmediata el inicio del procedimiento administrativo a la autoridad de movilidad humana y a la persona extranjera que ha incurrido en una causal de deportación.
2. En la misma notificación se convocará a la audiencia que deberá realizarse en un término no mayor a diez días y en la que se practicará toda la prueba.
3. En caso que la persona lo requiera se notificará a la Defensoría Pública para que ejerza la defensa del administrado.
4. Una vez concluida la audiencia, la autoridad de control migratorio emitirá de forma inmediata resolución motivada, la que será notificada al administrado por escrito en un término no mayor a cuarenta y ocho horas.

Además, en el artículo antes citado se establece que “la resolución administrativa podrá ser objeto de recurso de reposición y apelación, de conformidad con la norma que regula los procedimientos administrativos [...] Para los casos de las personas extranjeras que han iniciado con anterioridad el procedimiento para el cambio de su condición migratoria no procederá” (art. 144).

En cuanto a la custodia para la ejecución de la deportación, en la LOM se establece que la autoridad de control migratorio será la encargada de garantizar un procedimiento de deportación en condiciones que precautelen los derechos humanos de las personas sobre las cuales recaigan los procedimientos de deportación.

De este modo, en el marco de la ejecución de las medidas de deportación la autoridad de control migratorio, en el auto de inicio del respectivo procedimiento, podrá imponer a la persona de otro origen nacional que se encuentre sujeta al procedimiento de deportación las siguientes medidas cautelares:

1. Presentación periódica ante la autoridad de movilidad humana o pago de una caución monetaria, la que se fijará de conformidad con la situación económica de la persona extranjera.
2. Otras medidas que garanticen la comparecencia del administrado durante el procedimiento de deportación, siempre que estas no impliquen una privación o restricción del derecho a la libertad personal.

Cabe señalar, que en caso de incumplimiento de las medidas cautelares antes mencionadas, la autoridad de control migratorio dispondrá con el apoyo de la Policía Nacional la deportación inmediata de la persona extranjera. Y la autoridad de control migratorio comunicará a la persona en proceso de deportación las consecuencias del incumplimiento de las medidas dispuestas por ella (art. 145).

Finalmente, “el traslado de la persona deportada se realizará de acuerdo a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador” (art. 146).

Respecto a la expulsión, la LOM en su artículo 147 define a la expulsión como:

El hecho administrativo mediante el cual una persona extranjera por resolución judicial es expulsada del territorio ecuatoriano una vez que ha cumplido una pena privativa de la libertad mayor a cinco años, quedando prohibido su retorno al Ecuador por un lapso de diez años según lo establece la ley penal.

No se dispondrá la expulsión en los casos en que la persona extranjera, con anterioridad a la fecha del cometimiento de la infracción, haya

contraído matrimonio, se le haya reconocido una unión de hecho con una persona ecuatoriana o tenga hijas o hijos ecuatorianos.

De igual forma, en el Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se prevé que “la autoridad judicial ejecutoriada, haya impuesto a ciudadanos extranjeros una pena privativa mayor a cinco años, notificará al Ministerio del Interior para que disponga la prohibición de ingresar al país por un tiempo de diez años y realice el registro en el sistema informático de migración” (art. 142). También, se establece que la autoridad de control migratoria, en coordinación con la autoridad de movilidad humana, deberán proveer los medios conducentes, en el ámbito de sus competencias, para que se ejecute la resolución judicial de expulsión de los ciudadanos extranjeros (art. 142).

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

Igualmente, la Constitución de la República del Ecuador prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros, así como también prevé que los procesos migratorios deberán ser singularizados. (Art.66, numeral 14)

También, es importante resaltar que en la LOM se prevé que “Los procedimientos de deportación del país o cualquiera que afecte la condición migratoria son de carácter individual. Se prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras” (art.2).

En esta misma línea, la LOM contempla como uno de sus principios el de no devolución y al respecto señala que:

La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. (Art. 2)

Además, prevé que el en caso de que la autoridad de movilidad humana califique la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado como manifiestamente infundada o fraudulenta de conformidad con los instrumentos internacionales, se declarará de forma motivada la inadmisión de la solicitud. De este modo, “[...] En caso de que la resolución firme niegue la solicitud, la persona deberá abandonar el país en un plazo máximo de quince días o se iniciará el procedimiento de deportación conforme a esta Ley” (art. 103).

Cabe mencionar, que en el Reglamento de la LOM se establece la creación de la Comisión de Refugio y Apatridia para reconocer y determinar la condición de persona refugiada, previa resolución de la autoridad de movilidad humana. Esta Comisión estará conformada por tres miembros designados por el Viceministro de Movilidad Humana (art.79).

Asimismo, prevé que “No se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado, por causa de ingreso o permanencia irregular en el territorio nacional, hasta la resolución definitiva de su solicitud por parte de la administración. [...] En todos los casos, las autoridades garantizarán el principio de no devolución y los demás establecidos en la legislación interna e instrumentos internacionales sobre la materia” (art. 76).

Por otro lado, es importante traer a colación que la Defensoría del Pueblo de Ecuador ha realizado algunas acciones frente a los casos de deportación y exclusión dentro del marco de sus competencias.

En este sentido, en virtud de los hechos acontecidos el 06 de julio del 2016, en el cual se procedió a la deportación de varias personas de nacionalidad cubana, la Defensoría del Pueblo inició de oficio dos tramites defensoriales, que se detallan a continuación:

- DPE-1701-170104-19-2016-000372: Vigilancia del debido proceso de más de ciento cuarenta expedientes de deportación que tiene como finalidad establecer si se garantizó el respeto del debido proceso a los ciudadanos y ciudadanas contra quienes se inició los procesos de deportación.

Dentro de las conclusiones del “Informe General de Vigilancia al Debido Proceso en los casos de deportaciones a personas cubanas”, se determina lo siguiente:

1. Los días 07, 08 y 09 de julio de 2016 se realizaron las audiencias de deportación de las personas de nacionalidad cubana, privadas de la libertad desde la madrugada del 6 de julio.
2. Las audiencias de deportación se realizaron luego de las 24 horas de privación de libertad, sin observar lo dispuesto en el Art. 77.1 de la Constitución de la República, que establece: *“no podrá mantenerse a la persona detenida sin fórmula de juicio por más de veinticuatro horas”*.
3. Las abogadas y abogados no contaron con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica, contrariando lo previsto en el artículo 76.7, literal b) de la Constitución de la República, esto es: *“contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa”*.

Este expediente defensorial está por resolverse, una vez que se ha logrado obtener copias de los expedientes judiciales y otra información necesaria para el caso.

- 1701-170104-19-2016-000374: Investigación defensorial iniciada respecto a la petición presentada por presentada por Ramiro Ávila Santamaría, Gina Benavides Llerena y Gardenia Chávez, por sus propios derechos y en calidad de docentes de la Universidad Andina Simón Bolívar en la que exponen la situación de alrededor de 149 personas de nacionalidad cubana detenidas e ingresadas a la Unidad de Flagrancia Penal de la ciudad de Quito, en contra de la Comandancia General de la Policía Nacional, al Ministerio del Interior y del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio por presunta vulneración derechos a la integridad, derecho a la asociación pacífica, derecho a migrar, derecho al refugio y prohibición de desplazamiento forzado establecidos en los artículos 66.3, 66.13, 66.14, 9, 11.2, 40 y 41 de la Constitución de la República respectivamente. En este caso está por resolverse.

De igual forma, la Dirección General Tutelar de la Defensoría del Pueblo a través de varios medios de comunicación tuvo conocimiento de que el día 06 de julio de 2016, en horas de la madrugada, varias ciudadanas y ciudadanos cubanos fueron desalojados de un campamento situado en el Parque El Arbolito, en el centro norte de Quito, durante un operativo policial. Y en relación a este caso las y los servidores de las Direcciones Nacionales de Atención Prioritaria y Libertades, de Derechos del Buen Vivir, y de la Coordinación General Defensorial Zonal 9, realizaron la vigilancia del debido proceso de los trámites administrativos de deportación que se sustanciaron en la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Quito, así como también la verificación de las condiciones de los lugares de privación de libertad. La intervención dio inicio a un trámite de vigilancia del debido proceso y una investigación defensorial por los hechos presentados. (DPE, 2017 a, p. 70, 71)

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo en el marco de sus competencias ha realizado las siguientes acciones:

- Presentación de un Amicus Curiae dentro de una consulta presentada a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de los artículos 28 y 29 de la Ley de Migración, realizada por la Jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito, respecto a la independencia judicial, con relación a los casos de deportaciones ya que los artículos antes mencionados establecen que en los casos en que la o el Juez de Contravenciones niegue la misma, deben ser elevados en consulta ante la o el Ministro del Interior.
- Presentación de un Amicus Curiae en la acción de hábeas corpus presentada a favor de un ciudadano de nacionalidad hindú que llegó al Ecuador, luego de que fuera deportado desde Cuba y se le impidiera el ingreso al país, encontrándose por varios

días en la zona de exclusión del Aeropuerto de Quito “Mariscal Sucre”. En el contenido del Amicus Curiae se hizo énfasis respecto a la afectación que puede provocar el encierro injustificado que deriva en maltrato psicológico, más aun cuando existen fallos internacionales que se refieren a la zonas de exclusión, como por ejemplo, el Tribunal Europeo que señaló: “retener extranjeros en la zona internacional ciertamente involucra una restricción de la libertad... que no es totalmente comparable a la de los centros de detención de extranjeros que esperan ser deportados”. Finalmente el ciudadano hindú obtuvo su libertad.

- Presentación de hábeas corpus y medidas cautelares con la finalidad de garantizar el derecho a la libertad, derecho a migrar y derecho a la familia de ciudadanas y ciudadanos cubanos, que llegaban a territorio ecuatoriano y se negaba su ingreso por parte de la autoridad de migración, sometiéndolos a pasar varios días en la zona de exclusión del Aeropuerto de Quito “Mariscal Sucre”. Estos casos permitirán establecer acercamientos con la autoridad competente a fin de establecer acciones que promuevan el respeto y garantía de los derechos de las personas de otro origen nacional. El resultado de estas acciones específicas devino en la obtención de la libertad de estas personas.
- Se ha logrado intervenir en casos en los cuales las y los Jueces o Intendentes/as omitiendo la verificación de la condición de persona refugiada o solicitante, han procedido a ordenar la deportación; la intervención de la Defensoría del Pueblo ha logrado evitar que se efectivicen dichos procesos a partir de la coordinación entre las Delegaciones y Coordinaciones Generales Zonales Defensoriales.
- Gestión oficiosa efectuada para impedir la deportación de un ciudadano de nacionalidad haitiana, cuya pareja acababa de dar a luz un hijo de los dos, que nació en territorio ecuatoriano. Dentro del proceso de deportación se presentó un oficio en cuyo contenido se realizaba un análisis de los derechos que podrían ser vulnerados, al impedir que este padre de familia pueda regularizar su situación, con la finalidad de que pueda cumplir con la protección de su hijo y ejercer el derecho a la convivencia familiar con aquel y su esposa. En este caso, se tuteló el derecho a la familia así como el derecho a la protección integral e interés superior del niño, ya que no se había considerado que padre y madre tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y al desarrollo de las y los hijos.

Desafíos

En lo que se refiere a los procesos de deportación y exclusión, la Defensoría del Pueblo ante el caso de la situación de las personas cubanas en Ecuador en su pronunciamiento resaltó la importancia de que los “principios fundamentales en materia procesal se cumplan, entre ellos, que las personas tengan conocimiento de las razones de sus procesos, que las resoluciones se encuentren fundamentadas, y que en base a ese conocimiento y fundamentación las partes las puedan apelar haciendo valer el principio de doble instancia.

La Defensoría del Pueblo también considera que las garantías jurisdiccionales que se presenten alrededor de las situaciones individuales, especialmente la del *hábeas corpus*, por tratarse de la libertad y condiciones físicas de las personas, debe tramitarse y resolverse

conforme a sus características de agilidad procesal. Para la vigencia de estos principios constitucionales que tienen relación con derechos fundamentales de las personas, es requisito indispensable que permanezca incólume la independencia judicial como garantía de que las resoluciones de los jueces tengan carácter decisorio, esto es, la facultad de decidir sobre la situación presentada a su conocimiento” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016 b).

Situación de las y los ecuatorianos en el exterior

Es importante mencionar que la DPE a través de sus Delegaciones en el Exterior ha tenido conocimiento sobre casos de ecuatorianos y ecuatorianas deportadas. En este sentido, en la Delegación en el Exterior de Nueva York entre enero y junio de 2017 se atendieron 6 casos relacionados con temas de deportación. Además, en junio de 2017 conjuntamente con el Consulado de Ecuador en Nueva York se visitó a 15 personas en el Centro de Privación de libertad para personas en situación de deportación denominado Orange County Correctional Facility del Estado de Nueva York.

En relación a los 6 casos, cabe traer a colación la actuación de la Defensoría del Pueblo como la que se señala a continuación:

- Persona deportada que volvió a ingresar a Estados Unidos por segunda ocasión, aspecto que es considerado un crimen. En este caso la persona no tiene derecho a asilo, pero en el caso de que existiera alguna razón por la que se pueda acoger a la Convención contra la Tortura o un “Paro de Remoción” no sería devuelto. En este sentido, este caso se lo refirió a una organización de abogados expertos en temas migratorios para que le brinden asesoría por su caso.
- La Delegación en el Exterior de Nueva York a través de un líder comunitario de Nueva York tuvo conocimiento de un caso de deportación de un compatriota en Texas, y en este marco se tomó contacto con la Delegada en el Exterior de la DPE en Houston y se remitió el caso para su atención y seguimiento.
- La Delegación en el Exterior de Nueva York conoce el caso de una persona que indica tener una deportación en ausencia, pues él había solicitado asilo y no se presentó a la audiencia en Corte, en virtud de lo cual determinaron la deportación. Además, la persona indica que actualmente se encontraba apelando su caso y en ese sentido se sugiere contactarse con la organización de abogados que asesoren su caso o continúe con su abogado y espere resultados.
- La Delegación en el Exterior de Nueva York conoce por un líder comunitario el caso en el que su esposa e hijos estaban siendo removidos por migración en el aeropuerto de Texas, acción que alargó por cuanto la persona indicó en la entrevista que tenía miedo regresar al Ecuador, ante esto los oficiales de migración consideraron que podría tratarse de un caso de asilo. Por otra parte, en virtud que la persona y el esposo indicaron que deseaban retornar al país, por lo que este caso fue remitido para la atención en la Delegación en el Exterior en Houston.
- La Delegación en el Exterior de Nueva York conoce mediante una persona de un caso de una remoción expedita en el aeropuerto de Dallas, y en relación a este caso

se remitió el mismo para conocimiento de la Delegación en el Exterior en Houston.

- Caso de una joven de Nueva York que fue deportada en razón de que el juez no encontró fundamento para su petición de asilo. Desde la Defensoría se ha continuado apoyando a su padre en Nueva York con información sobre los documentos de estudio que requiere el joven para que continúe su educación en Ecuador.

Respecto a la visita realizada a las 15 personas del Centro de Privación de libertad para personas en situación de deportación Orange County Correctional Facility del Estado de Nueva York., algunas de ellas habían cometido un delito, otras se encontraban en espera de la orden final de deportación y emisión del salvo conducto (documento de viaje) y otros aún se encontraban en apelación de sus casos.

Por otra parte, es importante mencionar que de acuerdo a la información reportada por la Delegación en el Exterior de la DPE en Houston hay una tendencia a la disminución del número de deportados de todos los centros de detención de los Estados Unidos, sea por infracciones migratorias o por otro tipo de delitos que constituyen parte del “Grupo prioritario para deportación”, todos los cuales son concentrados por el Servicio de Migración y Aduana de este país, ICE, en Alexandría, Luosiana, Estado bajo la jurisdicción del Consulado en Houston, cuyo número total tomado de los Reportes Anuales del IECE se ver en el siguiente cuadro:

| Año | Número de ecuatorianas y ecuatorianos deportados de todos los Estados Unidos |
|------------------------|---|
| 2012 | 1720 |
| 2013 | 1616 |
| 2014 | 1565 |
| 2015 | 1305 |
| 2016 | 1099 |
| 2017 (Primer Semestre) | 494 |
| Total | 7799 |

Además, se informa que entre los años 2012-2015 el Ecuador se ubicó en el sexto lugar de origen de ciudadanos y ciudadanas deportados de los Estados Unidos, y en el 2016 en el séptimo, con alrededor del 0.5% del total de deportados de este país (DPE, 2017c).

En este sentido, durante el los años 2012-2015 se registró un total de 5103 ecuatorianos y ecuatorianos deportados por temas migratorios no criminales como se observa en la siguiente tabla:

| Año | Número de ecuatorianas y ecuatorianos deportados por temas migratorios no criminales |
|------------|---|
| 2012 | 1018 |
| 2013 | 911 |

| | |
|------------------------|-------------|
| 2014 | 953 |
| 2015 | 933 |
| 2016 | 890 |
| 2017 (Primer Semestre) | 398 |
| Total | 5103 |

En tanto que desde la Delegación en el exterior de la DPE en Tapachula –México según datos del Instituto Nacional de Migración de México, se han reportado los siguientes datos desde año 2001 al 2016 de ecuatorianas y ecuatorianos retornados:

| Año | Retornados | Menores de edad |
|------------|-------------------|------------------------|
| 2001 | 4466 | - |
| 2002 | 2055 | - |
| 2003 | 1094 | - |
| 2004 | 1424 | - |
| 2005 | 1944 | - |
| 2006 | 3278 | - |
| 2007 | 1364 | 41 |
| 2008 | 1074 | 5 |
| 2009 | 278 | 13 |
| 2010 | 487 | 55 |
| 2011 | 671 | 40 |
| 2012 | 613 | 22 |
| 2013 | 747 | 73 |
| 2014 | 1166 | 188 |
| 2015 | 865 | 86 |
| 2016 | 807 | 76 |

Fuente: Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias 2001 a 2016. INM

Además, la Delegación de Tapachula de la Defensoría del Pueblo en el marco de sus funciones ha trabajado con migrantes ecuatorianos que requieren atención en los siguientes casos:

- Detenidos y retornados a Ecuador
- Menores que viajan con tutores legales o padres ecuatorianos
- Niños ecuatorianos con padres extranjeros
- Personas detenidas por transportación de drogas
- Retornos voluntarios
- Regularización migratoria
- Solicitantes de Refugio

De otra parte, cabe señalar que la Asamblea Nacional, el 27 de junio de 2017 emitió la Resolución de solidaridad con las familias y personas ecuatorianas que han sido deportadas desde los Estados Unidos, y han visto frustrado su proyecto migratorio de reunificación familiar o búsqueda de otras oportunidades, mediante el cual se solidariza con las familias y los ecuatorianos y ecuatorianas que han sido deportadas y han visto frustrado su proyecto migratorio de reunificación familiar, así como también rechaza la política migratoria del Gobierno de los Estados Unidos.

A más de ello, el Gobierno ecuatoriano cuenta con un Plan de Contingencia para apoyar a la comunidad ecuatoriana en Estados Unidos frente a la política migratoria del Gobierno del Presidente Donald Trump como política pública, mismo que está compuesto por tres ejes: Plan de Acción Consular, Plan de Acción de Política Internacional y Plan de Acción Interinstitucional. (MREMH, 2017 c)

Y de acuerdo a lo señalado en la Resolución de solidaridad con las familias y personas ecuatorianas que han sido deportadas desde los Estados Unidos la implementación de este Plan “ha permitido el no incremento de la cantidad de personas deportadas y la regularización del estatus migratorio de nuestros compatriotas debido a medidas como: el fortalecimiento consular; realización de talleres de orientación legal; consulados móviles; asesoría legal y suscripción de acuerdos con organizaciones sin fines de lucro para la asistencia y asesoría” (Asamblea Nacional, 2017).

Desafíos:

La Defensoría del Pueblo reconoce el accionar desplegado por el Estado ecuatoriano respecto al tema de deportación de los ecuatorianos y ecuatorianas de Estados Unidos, como por ejemplo la implementación del Plan de contingencia como política pública, no obstante consideramos importante que en lo que respecta a la atención a retornados y deportados/as, y específicamente en cuanto a la recepción en los aeropuertos de Quito y Guayaquil se habilite una oficina para atender a las y los ecuatorianos retornados y deportados, así como también se establezcan procesos intersectoriales de intervención entre las diferentes instancias del Estado. De igual forma, es importante que las instancias rectoras desarrollen protocolos de atención para niños, niñas no acompañados y para grupos vulnerables; para personas privadas de libertad repatriados.

Condiciones de los centros de detención provisional

En lo que respecta a las condiciones de los centros de detención provisional, cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo de Ecuador, en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), ha realizado visitas a la Zona de Permanencia de Personas no Admisibles en el Aeropuerto Mariscal Sucre (ZPAMS), y al Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación de la ciudad de Quito “Hotel Carrión”.

De este modo, el MNPT ha realizado la visita a las zonas de aseguramiento para personas no admitidas en los aeropuertos de, Quito en dos ocasiones, y en Guayaquil una vez. Cabe mencionar que el funcionamiento de la Zona de aseguramiento para personas no admitidas en territorio ecuatoriano, en el Aeropuerto Mariscal Sucre se encuentra a cargo de tres entidades: La primera es de Quiport, quien está a cargo de la administración del espacio; Ministerio del Interior, a cargo del control migratorio y decide sobre la admisión o inadmisión de una persona; y, las aerolíneas quienes están a cargo de brindar la atención de las necesidades de las personas inadmitidas, mientras organizan el viaje de regreso de las mismas³.

Durante la primera visita realizada en julio de 2015 a la Zona de Permanencia de Personas no Admitidas del Aeropuerto Mariscal Sucre (ZPPAMS) la misma se encontraba dentro de la zona de tránsito internacional del aeropuerto, la cual, al momento de la visita, era una sala de espera dividida en dos espacios, de aproximadamente 5 x 7 metros en total del área y con una capacidad para veintitrés personas. Dicha sala contaba con muebles y sillas, más no con camas ni con sanitarios, por lo que para dormir las personas debían acomodarse en sillas o en el piso, mientras que para utilizar los baños, las personas debían ser escoltadas por seguridad provista por la aerolínea a cargo para utilizar los baños de la zona de tránsito internacional.

En esta visita se evidenció que esta zona no cuenta con las condiciones físicas adecuadas para alojar a las personas que por diversas causas no son admitidas en territorio ecuatoriano pues funciona en una sala de espera dividida en dos ambientes. Además, esta zona no posee infraestructura para poder realizar algún tipo de separación si fuera el caso, entre hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes. (Defensoría del Pueblo, 2015a)

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

³ Anexo 9 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional 2015, numeral 5.4.

En el año 2017, se realizó una segunda visita a esta zona, cabe señalar que en un primer momento el MNPT no pudo ingresar debido a que el personal de Quiport necesitaba de un oficio por escrito para que el Mecanismo pueda realizar su trabajo y, luego de que se realizaran las coordinaciones pertinentes con la empresa aeroportuaria, el Mecanismo Nacional ingresó a la zona de aseguramiento el 27 de julio de 2017. (DPE, 2017 b)

Durante esta visita se pudo observar que la zona de aseguramiento fue adecuada en el mismo espacio donde se encuentra el control migratorio, la cual cuenta con una capacidad para albergar a diecisiete personas, consta con esa misma cantidad de sillones, existen dos baños, uno para hombres y otro para mujeres, mismos que contiene duchas en su interior.

La alimentación es provista por parte de la aerolínea a cargo de la persona, sin embargo, durante la primera visita, se mencionó por parte de una persona no admitida que su aerolínea no le proveería de nada por lo que se le permitía salir a la zona, acompañado por un guardia de seguridad a comprar su comida.

En casos de necesitarse atención médica, en un inicio se lo hacía con el personal de salud del aeropuerto, sin embargo, posteriormente son las aerolíneas que están a cargo de prestar este servicio, por lo que de requerirlo, las personas no admitidas son trasladadas al hospital de los valles.

No existe comunicación con el consulado o embajada de las personas no admitidas, pues según lo mencionado por las autoridades de control migratorio, al no cumplir con los requisitos para ingresar en territorio ecuatoriano, la persona permanece poco tiempo en dicha zona hasta que la aerolínea realice las gestiones para su retorno. (Defensoría del Pueblo, 2017 b)

Por otra parte, en la visita realizada por el MNPT el 4 de agosto de 2017 a la zona de aseguramiento para personas no admitidas en el aeropuerto Simón Bolívar de la ciudad de Guayaquil se constató que es la empresa aeroportuaria quien brinda el espacio, el Ministerio del Interior, a través de Migración realiza la inadmisión y las aerolíneas brindan las condiciones materiales a las personas no admitidas. A diferencia del aeropuerto de Quito, en el de Guayaquil no existe una sala específica para custodia de las personas, y más bien, las personas no admitidas permanecen en la zona de tránsito mientras retoman su vuelo de retorno; utilizan los baños de dicha zona, y en caso de tener que pernoctar, deben usar las sillas del área de tránsito internacional.

Además, al igual que en el aeropuerto de Quito, las aerolíneas son aquellas que están a cargo de las personas no admitidas hasta que se realice su retorno; y, dependiendo de la aerolínea, las personas son custodiadas por una persona o no. A diferencia de lo comentado por las autoridades de Quito, si una persona solicita refugio, se comunica al personal de Cancillería para que realicen el procedimiento dentro del Aeropuerto; sin embargo, tampoco profundizan en casos de tener indicios de posibles casos de trata o tráfico de personas. (Defensoría del Pueblo, 2017 b)

Cabe mencionar, que antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), el control migratorio se regía a las Leyes de Migración y de Extranjería, mismas que contenían articulados que estarían en contra de los preceptos constitucionales, pero con la entrada en vigencia de dicha ley, se establece un nuevo andamiaje normativo, así como nuevas reglas sobre el ingreso y permanencia de las personas extranjeras en el Ecuador, sin embargo, según lo señalado por las autoridades del control migratorio, en la actualidad solamente se inadmite a las personas que no cumplan con los numerales 4 y 5 del artículo 137⁴, toda vez que para la aplicación del resto de numerales, once en total, se necesita de la expedición del reglamento a la ley, por lo que hasta el momento de la visita solo se inadmitía a las personas por los numerales antes señalados.

Por otra parte, es importante mencionar que para las personas extranjeras quienes ingresaron al Ecuador, y/o permanecen en el mismo inobservando las leyes nacionales o fueron condenados según la normativa penal por algún delito y estarían esperando su deportación (Ley Migratoria, 1971, Art. 19), se creó el Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación “Hotel Carrión”, ubicado en la ciudad de Quito, bajo la administración del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Unidades de Control Migratorio –PFIUCM-, del Ministerio del Interior (MINT, 2015); y que, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Ley de Movilidad Humana (2017), actualmente está fuera de funcionamiento⁵. Este hotel se constituyó en el reemplazo del antiguo “Hotel Hernán” ubicado en el centro histórico, que cerró sus instalaciones tras la demanda de *habeas corpus* a favor de 17 extranjeros detenidos sin una orden judicial presentada por la Defensoría del Pueblo en enero del 2013.

De este modo, el Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación de la ciudad de Quito “Hotel Carrión” (Defensoría del Pueblo 2, 2015), es un centro que tiene como finalidad albergar a las y los ciudadanos de diferentes nacionalidades a la ecuatoriana que se encuentran en proceso de deportación. Y a diferencia de las zonas de aseguramiento de los aeropuertos, todos los gastos que se incurren para la atención de las personas ingresadas al hotel Carrión, son cubiertas por el presupuesto del Ministerio del Interior.

La capacidad del centro es de 52 personas, posee una división entre áreas de hombres y mujeres. Las habitaciones cuentan con camas, colchones y cobijas en buen estado; así como baterías sanitarias, lavabos y duchas en buenas condiciones de uso, sea dentro o fuera de las habitaciones, acorde al número de personas a alojarse en las mismas. Las áreas comunes, cuentan con espacios definidos para diversas actividades, tiene una terraza en donde las personas internas realizan ejercicios físicos, sin embargo, el área de mujeres no tiene acceso a la terraza. El MNPT durante sus visitas al “Hotel Carrión” en lo que respecta al tema de alimentación conoció por parte de las personas en proceso de deportación que los menús

⁴ Art. 137.- [...] 4. Carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad competente del lugar de origen o domicilio.

⁵ Carezca de visa vigente en los casos que ésta sea requerida de acuerdo con la política migratoria ecuatoriana o no justifique su condición migratoria.

⁵ La LOM establece distintos tipos de sanciones distintas a la detención de las personas, como el pago de multas y procesos expeditos, enmarcados en la constitución, para la deportación.

alimenticios son repetitivos, de poca calidad y cantidad; que son proporcionados en envases plásticos y, que los ingiere en el espacio destinado para el comedor en varios grupos acorde al espacio. Adicionalmente, se constató que no se cuenta con dietas diferenciadas. Finalmente, se cuenta con horarios para el desayuno, almuerzo y merienda, con un tiempo aproximado de 10 a 15 minutos para ingerir alimentos. (Defensoría del Pueblo, 2015 b)

Además, el hotel cuenta con la visita de un médico los días lunes miércoles y viernes del centro de salud ubicado en el sector de Las Casas; y en caso de emergencias, se activa el sistema 911.

De la misma manera, se cuenta con una psicóloga y una pasante de psicología que prestan su atención a quienes lo requieran. Además de estas funciones, también hacen las veces de trabajadoras sociales, con el fin de poder atender cierto tipo de necesidades de las personas en proceso de deportación que se encuentran en el centro.

Se permitía visita de cónsules o personal de su consulado de existir en el Ecuador, sin embargo, algunos señalaron que dicho personal no apoyaba con sus preocupaciones.

Igualmente, durante la visita realizada al Hotel Carrión existieron quejas al respecto de personas quienes habrían sido detenidas aun cuando tenían el tiempo de permanencia vigente, o se encontraban en los trámites del cambio de su condición migratoria, o eran solicitantes de refugio, quienes esperaban la respuesta de su solicitud en primera o segunda instancia.

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

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

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

Desafíos

La Defensoría del Pueblo reconoce el aporte que constituye la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la garantía de los derechos de las personas, no obstante considera que es importante regular el proceso para personas solicitantes de refugio o apátridas, puesto que anterior a la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para estos casos, se notificaba al Ministerio de Relaciones Exteriores para que estas personas se acercaran a realizar el procedimiento, sin embargo, existían ciertas falencias y vacíos legales que provocaba que las personas no admitidas solicitantes de refugio deban permanecer más tiempo en la zona de aseguramiento. Con la nueva ley, según lo mencionado por el control migratorio, a las y los solicitantes de refugio se les permiten su ingreso hasta por 90 días para que realicen el trámite correspondiente.

Además, considera que deben existir procesos claros para los casos de solicitantes de refugio o apatridia; y, los posibles casos de trata y tráfico de personas, con la finalidad de precautelar la seguridad de las personas que podrían ser víctimas de este tipo de delitos, así como tomar las medidas pertinentes de aquellos propulsores de los mismos.

En lo que respecta a las zonas de aseguramiento para personas no admitidas en territorio ecuatoriano en los aeropuertos internacionales, la Defensoría considera importante que de ser necesario, exista un área determinada para que las personas puedan pernoctar, mismas que deberían caracterizarse por tener las condiciones de seguridad y privacidad necesarias, especialmente para familias. Es importante señalar, que el ejemplo del aeropuerto de Guayaquil, en donde no existe un espacio determinado podría servir de referencia, pues las personas tienen libre movilidad al interior del aeropuerto, considerando además que por su condición migratoria, no deberían permanecer separados en espacios de privación de libertad, tal y como sucede con el aeropuerto internacional de Quito.

De igual forma, frente a las dificultades de acceso a las zonas de exclusión migratoria a entidades estatales como la DPE para la verificación de derechos humanos, más aún cuando hay administraciones privadas de estos sitios, la Defensoría del Pueblo considera fundamental que las autoridades y administradores de estas zonas brinden las facilidades necesarias a las y los funcionarios de la INDH tanto a los responsables de tutela, como a los funcionarios y funcionarias de la Dirección Nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para que ingresen en cualquier momento, sin previo aviso a estas zonas.

Respecto a este último punto, cabe resaltar que el Comité contra la Tortura en su Informe de Observaciones Finales sobre el Séptimo Informe Periódico del Ecuador, de 11 de enero de 2017, estableció en el párrafo 34 que:

El Estado parte debe velar por que todos los lugares de detención sean objeto de inspecciones periódicas e independientes, facilitando el acceso a los mismos del personal del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos mediante la correspondiente acreditación oficial.

Por lo expuesto, es importante recalcar la competencia que tiene el Mecanismo de Prevención de la Tortura para la realización de las visitas, sin previo aviso, a los distintos lugares de detención o de privación de libertad, para la revisión de las condiciones en las cuales se encuentran las personas al interior de los mismos, como lo son en este caso, la Zona de Aseguramiento de Personas no Admitidas en los aeropuertos Mariscal Sucre y Simón Bolívar, de Quito y Guayaquil respectivamente; y el Centro de Acogimiento Temporal de Personas Extranjeras Hotel Carrión. (DPE, 2017 b)

15. Trata de Personas

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

Igualmente, en la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en febrero de 2017, se incorpora un acápite específico sobre trata de personas en el cual se establecen medidas de prevención, de atención y protección para las personas víctimas de trata, así como también principios de actuación en materia de trata de personas como la protección integral y especializada, no criminalización y no detención a las víctimas, no revictimización, entre otros.

A más de ello, en el Reglamento de la LOM expedido el 10 de agosto de 2017 se establece al Ministerio del Interior como la entidad rectora en materia de trata de personas, así como también prevé la creación del Registro para la identificación a víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, los procedimientos para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes y personas adultas víctimas de trata de personas en el Ecuador; el procedimiento para la atención y protección de las víctimas de trata de personas en el exterior, entre otros aspectos.

También, el país cuenta con normativa conexa en la que se incorpora el tema de trata de personas, como por ejemplo el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), el Código de Trabajo (2005), y, en el ámbito local se disponen de ordenanzas municipales en los cantones de Lago Agrio (2014), Guamote (2014), Otavalo (2015) y en el Distrito Metropolitano de Quito (2008)⁶.

En materia de educación se cuenta con el Acuerdo Ministerial 482 del Ministerio de Educación por medio del cual se establece la obligación de garantizar el derecho a la

⁶ La Secretaría de Inclusión Social del Municipio Distrito Municipal de Quito se encuentra trabajando una propuesta de Anteproyecto de Ordenanza Sustitutiva a la Ordenanza O246.

educación en los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo a los niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres víctimas de trata

Respecto a la política pública, en agosto de 2004 mediante el Decreto Ejecutivo No.1981 Ecuador declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas. En el 2006, a través del Decreto Ejecutivo 1823, publicado en el R.O 375, de 12 de octubre de 2006, aprobó y promulgó el *Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.*

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

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

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

En lo que se refiere a la coordinación, es importante resaltar que mediante el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana se institucionaliza la creación del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, “para articular la implementación, ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación de la política pública de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes” (art. 98).

Este Comité está integrado por el Ministerio del Interior; Ministerio de Educación; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Turismo; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Secretaría Nacional de Comunicación; Consejo de la Judicatura; Fiscalía General del Estado; y la Defensoría del Pueblo. A más de ello, prevé la participación de otras entidades de las funciones del Estado, e invitar a las organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales, quienes tendrán voz informativa (art. 98).

Además, Ecuador ha suscrito Memorandos de Entendimiento y Convenios de Cooperación en materia de trata de personas con países de la región andina como Colombia, Perú y

Chile.

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

Desafíos

En cuanto a normativa se establecen acciones y responsabilidades para el Estado en materia de trata de personas en los ejes de prevención y protección, sin embargo aún se evidencian dificultades al momento de su implementación. En este sentido, una adecuada legislación, aportaría en la respuesta integral a la problemática de la trata de personas. A más de ello, es importante que en la normativa se establezcan mecanismos de regularización para inmigrantes que han sido víctimas de trata de personas, esto a fin de evitar que las mismas sean sometidas a procesos de deportación.

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

Además, en la política pública de trata de personas es necesario tomar en cuenta las especificidades y particularidades de las víctimas, lo cual implica incluir en el diseño de la misma enfoques de derechos humanos, género, intercultural, generacional, entre otros.

Igualmente, es fundamental establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo y rendición de cuentas respecto a la política pública de trata de personas, así como también asignar presupuesto para la implementación de políticas públicas a fin de aportar en la respuesta integral a la problemática de trata de personas.

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

poblacionales que por su situación de vulnerabilidad están en riesgo de ser víctimas de trata de personas.

En materia de protección, pese a las medidas y acciones encaminadas a proteger a la víctima de trata, es necesario fortalecer las instancias existentes para brindar protección a las víctimas de trata, en lo que respecta a presupuesto, infraestructura y equipo técnico, así como también desconcentrar y ampliar la cobertura de los servicios de las instituciones a nivel nacional. Además, es importante establecer acciones de restitución de derechos para las personas víctimas de trata, lo cual implica por ejemplo la implementación de casas de acogida acorde a los diferentes perfiles de las víctimas, asignación presupuestaria, entre otros aspectos.

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

Finalmente, si bien mediante la promulgación del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana se institucionaliza y formaliza el accionar del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, así como también se fortalece la participación de las organizaciones de sociedad civil y organismos intergubernamentales, es necesario establecer mecanismos formales para articular y coordinar acciones entre los diferentes actores como entidades estatales, organizaciones de sociedad civil, cooperación internacional y academia que trabajan en materia de trata de personas en el diseño, implementación y evaluación de la política pública, sin que esto implique desconocer que el principal garante de derechos es el Estado ecuatoriano. (Defensoría del Pueblo, 2016 c).

16. Desplazamiento forzado por causas naturales o antrópicas

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

En este marco, la Defensoría del Pueblo de Ecuador en el marco de sus competencias realizó un trabajo de vigilancia de la protección de derechos en crisis ante desastres naturales e incorporó como nuevo eje estratégico la Protección de derechos en crisis humanitarias. (DPE, 2017 a, p.96)

De este modo, la DPE desde el mes de mayo ha realizado visitas a las zonas afectadas por el terremoto, y para el efecto se contó con un equipo técnico conformado por servidores/as

de la institución a nivel nacional y local. Y como parte de las acciones efectuó visitas a albergues y refugios con levantamiento de información específica sobre protección de derechos humanos; recorridos en lugares específicos de afectación como parroquias rurales, comunidades y escombreras; y, reuniones con otros actores de las zonas como autoridades, representantes de organismos internacionales y representantes de instituciones públicas en territorio. (Defensoría del Pueblo, 2016 d)

El trabajo de la Defensoría del Pueblo se caracterizó por la realización de acciones desde el ámbito de la tutela, incidencia y educación como los que se detallan a continuación:

Ámbito de Tutela

Los equipos misionales acompañaron las acciones de gestión humanitaria desplegadas en las zonas de desastre, con el propósito de levantar información respecto de los albergues y sitios de refugio de las personas afectadas por el terremoto. Se elaboraron informes con los datos obtenidos para poner en conocimiento de las autoridades competentes, como insumos a ser considerados en la toma de decisiones y la ejecución de acciones

Ámbito de Incidencia en políticas públicas

- Participación en las reuniones del Cluster de protección de las personas afectadas por el terremoto, dirigido por Acnur y conformado por agencias de Naciones Unidas, entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Participación en el Subgrupo de Vivienda, Tierra y Propiedad, en el que forman parte entidades estatales y de Naciones Unidas (Cruz Roja, Acnur y DPE) de la mesa de protección, donde realiza observaciones sobre las condiciones del derecho de vivienda, su restitución y manejo de la crisis humanitaria.
- Creación de fichas-nudos críticos donde se evidencian las problemáticas identificadas, con base en la vulneración de derechos humanos identificada por las brigadas que visitaron los albergues y refugios.
- Revisión y elaboración de observaciones a varios documentos⁷ y herramientas para el levantamiento y procesamiento de información en albergues:
 - Protocolo nacional de protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes, afectados por el terremoto.
 - Formulario Kobo 28 sobre información del refugio/albergue.
 - Normas, principios y reglas de conducta para servidores y servidoras públicas responsables de la atención y respuesta integral para la reconstrucción y restablecimiento de derechos a la población damnificada en casos de emergencia.
 - Reglamento para la Recuperación Habitacional, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 022-16 del MIDUVI, cuyo objeto es el de establecer condiciones, requisitos y procedimientos que permitirán aplicar los

⁷ Acerca de las dos últimas normas que se señalan, la Defensoría del Pueblo de Ecuador elaboró sendos informes de análisis normativo.

⁸ Herramienta informática para el levantamiento de información de las brigadas de la DPE en las zonas afectadas por el terremoto.

instrumentos para la construcción, reconstrucción, reparación y recuperación de vivienda que serán entregados como donación o asignación económica no reembolsable por el Estado a través del MIDUVI a las personas damnificadas del terremoto del 16 de abril de 2016.

- Reuniones interinstitucionales con los ejecutores de política pública en los sectores de la salud, educación, vivienda, inclusión, GAD locales y provinciales, en las cuales se presentaron los nudos críticos identificados durante las visitas realizadas.

Ámbito de Educación

Se planificaron procesos educativos diferenciados dirigidos a víctimas del desastre natural, equipos de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos de las zonas afectadas, personas voluntarias y personal de la Institución, según se detalla a continuación:

Estas acciones educativas se desarrollaron en coordinación con organismos internacionales e instituciones nacionales. Así, por ejemplo, los procesos de capacitación dirigidos a personas voluntarias se ejecutaron en coordinación con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, encargada de la mesa interinstitucional de voluntariado; mientras que las capacitaciones dirigidas al personal de la Defensoría se desarrollaron junto al equipo del Cluster de protección de las personas afectadas por el terremoto, liderado por ACNUR.

Se elaboró un documento conceptual “Defensoría del Pueblo: Protección de derechos y acceso sin discriminación en situación de crisis humanitaria”, documento base para el desarrollo de las capacitaciones dirigidas a servidores y servidoras de la DPE, tanto en zonas afectadas, como en zonas no afectadas, con el apoyo del sector de protección de Naciones Unidas.

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

Desafíos

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

Bibliografía

Asamblea Nacional (2017, 27 de junio). Resolución de solidaridad con las familias y personas ecuatorianas que han sido deportadas desde los Estados Unidos, y han

- visto frustrado su proyecto migratorio de reunificación familiar o de búsqueda de otras oportunidades.
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C143
- Ecuador. (2014). Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana 2013-2017.
- Ecuador. Constitución de la República del Ecuador (2008, 20 de octubre). Registro Oficial, N° 449.
- Ecuador. Código Orgánico Integral Penal (2014, 10 de febrero). Registro Oficial Suplemento No. 180.
- Ecuador. Código de la Niñez y Adolescencia (2003, 3 de enero). Registro Oficial No. 737.
- Ecuador. Código de Trabajo (2005, 16 de diciembre). Registro Oficial Suplemento No. 167.
- Ecuador. Consejo Consultivo de Política Migratoria, Acta No. 006/2016, 12 de abril de 2016.
- Ecuador. Acuerdo Ministerial 482 (2009, 26 de enero). Garantizase el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres víctimas de la trata de personas con sus diferentes fines. Registro Oficial No. 514.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo 1823 (2006, 12 de octubre). Declárase como política prioritaria del Estado, el combate a la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Registro Oficial No. 375.
- Ecuador. Decreto ejecutivo 1166 (2012, 17 de Mayo). Certificado de Antecedentes Penales. Registro Oficial No. 716.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo 111 (2017, 10 de agosto). Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento No. 55.
- Ecuador. Estatuto Migratorio permanente ecuatoriano-peruano (2010, 8 de noviembre). Registro Oficial No.35.
- Ecuador. Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela (2017, 19 de marzo). Registro Oficial No. 408.
- Ecuador. Estatuto Migratorio permanente entre Ecuador y Colombia. (2010, 6 de mayo). Registro Oficial No. 187.
- Ecuador. Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017, 6 de febrero). Registro Oficial Suplemento No. 938.
- Ecuador. Ley Orgánica de Comunicación. (2013, 25 de junio). Registro Oficial Suplemento No. 22.
- Ecuador. (2017). Tercer Informe periódico ante el Comité Interinstitucional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.
- Defensoría del Pueblo (2015 a). Informe de visita la zona de permanencia de personas no admisibles en el Aeropuerto Mariscal Sucre.
- Defensoría del Pueblo (2015 b). Informe de visita coyuntural. Centro de Acogimiento Temporal para Ciudadanos/as Extranjeros/as en proceso de Deportación Hotel Carrión.

- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2016 a). Informe Ejecutivo del proyecto de “Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad”, ejecutado en los años 2012-2015.
- Defensoría del Pueblo (2016 b). Pronunciamiento Defensorial ante la Situación de la población cubana en el Ecuador. Recuperado de: <http://www.dpe.gob.ec/pronunciamiento-la-defensoria-del-pueblo-ante-la-situacion-las-personas-cubanas-ecuador/>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador et al. (2016 c). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina: Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Quito.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2016 d). Documento de Estrategias para la protección en crisis humanitaria pos terremoto.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2017 a). Informe de Labores 2016. [versión Adobe Reader]. Quito: DPE. Disponible en: <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/1440>
- Defensoría el Pueblo de Ecuador- MNPT (2017 b). Informe de visitas a las zonas de aseguramiento para personas no admitidas en territorio ecuatoriano y Centros de Acogida Temporal de Personas Extranjeras.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2017 c). Información remitida por las Delegaciones en el exterior de la DPE en New York, Tapachula, Houston e Italia.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2017 d). Rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) con relación a las personas desplazadas en contextos de desastres naturales. (Documento Monográfico).
- Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Hábeas Corpus a favor de 17 personas detenidas en Hotel Hernán”, En Boletín de Prensa No. 001, de 8 de enero de 2013, disponible en <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/389/1/Boleti%CC%81n%20001%20Hotel%20Hern%C3%A1n.pdf>
- INEC, Anuario de Entradas y Salidas Internacionales 2015. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/migracion-2015>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017 a). Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte del Mercosur y estados asociados. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/acuerdo-sobre-residencia-para-nacionales-de-los-estados-parte-del-mercosur-y-estados-asociados/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017 b). Requisito para solicitud de Visas. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gob.ec/requisitos-para-solicitud-de-visas-no-inmigrantes-e-inmigrantes/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017 c). Plan de Contingencia para apoyar a la comunidad ecuatoriana en Estados Unidos frente a la política migratoria del Gobierno del Presidente Donald Trump.
- Naciones Unidas. (2017). Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Ecuador. Recuperado de: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2017/02/G1700419.pdf>