

**Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias
Misión a Ecuador
13 al 22 de febrero del 2006**

Detenciones arbitrarias a extranjeros/as, inmigrantes irregulares, solicitantes de refugio y refugiados/as

1. Las migraciones ecuatorianas han atravesado dos etapas de significativa importancia. La primera desde los inicios de la década de los cincuenta hasta principios de los noventa, en especial hacia los Estados Unidos de América; y, la segunda, a partir de la grave crisis financiera de 1998-99 hasta la presente fecha, hacia España e Italia, fundamentalmente. Estudios especializados sobre el tema señalan que alrededor del 15% al 20 % de la población ecuatoriana ha emigrado. No obstante, no existen investigaciones relevantes sobre la inmigración, en general. Sí los hay sobre la población solicitante de refugio y la refugiada, en particular¹.

2. Las normas que regulan la situación de los extranjeros que residen en el país y atribuyen modalidades y condiciones a las calidades de inmigración, forman parte de la Ley de Extranjería² y su Reglamento³. Y las normas que regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los/as extranjeros/as residentes en el territorio ecuatoriano, están contenidas en la Ley de Migración⁴ y su Reglamento⁵.

3. Dada la jerarquía constitucional que otorga la Constitución Política de la República a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Arts. 17, 18, 19 y 163), los tratados internacionales pertinentes también forman parte del marco normativo de protección de los derechos humanos de los/as extranjeros/as residentes o domiciliados en el país. Ecuador es Estado Parte de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. La Constitución Política, además, establece que los/as extranjeros/as gozarán de los mismos derechos que los/as ecuatorianos/as (Art. 13) y reconoce el derecho de asilo (Art. 29).

4. Según la Ley de Extranjería, la instancia estatal responsable de la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos a extranjería, especialmente al otorgamiento de visas de inmigrantes dentro y fuera del país, es la Dirección General de Extranjería del Ministerio de Gobierno y Policía. Y el manejo y otorgamiento de visas de no inmigrantes está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores⁶.

5. Este mismo cuerpo legal establece que el organismo estatal facultado para determinar y desarrollar políticas migratorias generales y regular la permanencia de los/as extranjeros/as y sus obligaciones en el país, es el Consejo Consultivo de Política Migratoria, adscrito al Ministerio de Gobierno y Policía, e integrado por el Director General de Extranjería, el Director Nacional de Migración y el Director de Asuntos Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores⁷.

¹ CSMM, *Refugiado/as colombiano/as en Ecuador: Tendencias y respuestas del Estado y la sociedad civil*, Quito, Nina Comunicaciones, diciembre 2004.

² Codificación de la Ley de Extranjería. Registro Oficial N° 454, de noviembre 4 del 2004.

³ Registro Oficial N° 473, de julio 7 de 1986.

⁴ Codificación de la Ley de Migración. Registro Oficial N° 563, de abril 12 del 2005.

⁵ Registro Oficial N° 382, de diciembre 30 de 1971.

⁶ Codificación de la Ley de Extranjería, Art. 5.

⁷ *Ibid.*, Art. 6.

6. Según la Ley de Migración, el control migratorio es potestad de la Comandancia General de Policía, a través de la Dirección Nacional de Migración, y en particular organizar y coordinar los servicios centrales y provinciales de migración en el país; establecer y modificar las formas migratorias para el desenvolvimiento de las actividades del servicio; prevenir y controlar la migración clandestina; llevar el registro nacional del movimiento migratorio; disponer el ordenamiento en escala nacional de los libros de registro de órdenes de exclusión o deportación de extranjeros/as; realizar el empadronamiento o censo, registro y control de inmigrantes y no inmigrantes con excepción de los/as transeúntes y diplomáticos/as; y, supervigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que gravan el movimiento migratorio⁸.

7. Esta ley otorga facultades discrecionales a los/as agentes de policía del Servicio de Migración para inspeccionar las naves o vehículos de transporte local o internacional en que presuman la concurrencia de personas sujetas al control migratorio; interrogar a todo/a extranjero/a sujeto/a al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país; rechazar la admisión o salida de las personas que no se sujeten a las normas legales y reglamentarias; impedir la salida de naves o vehículos de transporte internacional o no, mientras no se haya practicado la inspección migratoria; limitar y controlar la permanencia de extranjeros/as sujetos al fuero territorial; y, arrestar y poner a órdenes del juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obstaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o infringieren o pretendieren infringir las leyes, reglamentos u órdenes de autoridad de migración y pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad⁹.

8. Este mismo cuerpo legal establece normas para la deportación de extranjeros/as (Capítulo V) y fija la competencia en el Intendente General de Policía para el ejercicio de las acciones de deportación de extranjeros/as, previo informe expreso del agente de policía del Servicio de Migración o de la respectiva notificación del Fiscal, Juez o Tribunal, del Director del Centro de Rehabilitación Social o del Director General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 23).

9. El Intendente General de Policía tiene la potestad de negar la deportación, en cuyo caso la resolución debe obligatoriamente elevarse en consulta administrativa al Ministerio de Gobierno y Policía para su confirmación o revocatoria (Art. 28). Esta resolución es susceptible de impugnación ante el órgano competente de la Función Judicial (Art. 30).

10. Cuando la orden de deportación no pudiera efectuarse por tratarse de un/a apátrida, por falta de documentos de identidad u otra causa justificada, el Intendente General de Policía actuante lo pondrá a disposición del Juez Penal competente para que sustituya la prisión preventiva por alguna de las medidas alternativas previstas en el artículo 171 del Código de Procedimiento Penal¹⁰, mientras se logre la ejecución de la orden de deportación (Art. 31).

11. Según la Ley de Migración, transcurrido el plazo de tres años sin que se ejecute la orden de deportación se regularizará su permanencia en el país. Se entiende que mientras esto ocurre el/la extranjero/a ó apátrida estará sujeto/a a una de las medidas alternativas a la prisión preventiva.

12. Sobre este aspecto, es oportuno recordar que en su informe de misión, en febrero del 2002, la Relatora Especial para los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, señaló que "considera que el Ecuador debe buscar soluciones a la situación de los migrantes extranjeros que permanecen detenidos (tras cumplir sus sentencias) a pesar de haber recibido órdenes de libertad, porque su deportación está pendiente por falta de dinero para financiarla"¹¹.

⁸ Codificación de la Ley de Migración, Art. 4.

⁹ Ibid., Art. 5.

¹⁰ Las medidas alternativas a la prisión preventiva son: arresto domiciliario, con vigilancia policial; obligación de presentarse periódicamente ante el juez o autoridad que él designe; y, prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez o tribunal.

¹¹ E/CN.4/2002/94/Add.1, de febrero 15 de 2002.

13. De acuerdo a la información oficial de la Dirección Nacional de Migración¹², entre enero del 2000 a diciembre del 2005, 320 colombianos/as y 273 peruanos/as han sido excluidos/as, 5.424 colombianos/as y 5.211 peruanos/as han sido deportados/as, y 7.504 colombianos/as y 6.866 peruanos/as han sido detenidos/as, por presuntas infracciones de carácter migratorio.

| Años | COLOMBIA | | | PERU | | |
|-------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| | Excluidos | Deportados | Detenidos | Excluidos | Deportados | Detenidos |
| 2000 | 71 | 101 | 231 | 97 | 139 | 317 |
| 2001 | 91 | 205 | 265 | 66 | 149 | 192 |
| 2002 | 21 | 264 | 352 | 15 | 192 | 256 |
| 2003 | 34 | 1.196 | 2.767 | 45 | 993 | 2.083 |
| 2004 | 39 | 2.687 | 2.775 | 3 | 1.838 | 1.892 |
| 2005 | 64 | 971 | 1.114 | 47 | 1.900 | 2.126 |
| Total | 320 | 5.424 | 7.504 | 273 | 5.211 | 6.866 |

El CSMM espera, a mediano plazo, disponer de información estadística oficial desagregada por ciudad, género y edad, que incluya el correspondiente señalamiento de la infracción migratoria e información que permita identificar si el/la extranjero/a tuvo o no acceso a las garantías constitucionales del debido proceso (Art. 24) y a la protección consular respectiva¹³.

14. Desafortunadamente, la inexistente u ocasional asistencia consular fue constatada por varias organizaciones de derechos humanos¹⁴ que efectuaron el sábado 4 de agosto del 2005, una visita sorpresiva a los calabozos de la Jefatura Provincial de Migración de Pichincha, en la ciudad de Quito, en la que se identificó a 36 personas, entre hombres y mujeres, la mayoría de ellas de nacionalidad colombiana y peruana, detenidas en dos celdas de aproximadamente 12 metros cuadrados cada una, sin asistencia médica ni jurídica, sin literas ni cobijas, sin alimentación alguna y severos obstáculos para comunicarse con sus familiares y abogados.

15. Esta visita generó una adhesión oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a la iniciativa de implementar un sistema de monitoreo periódico a las prisiones, cárceles, celdas y calabozos en los que permanecen decenas de inmigrantes indocumentados cuyos derechos son vulnerados permanentemente¹⁵. Del mismo modo, el Consulado del Perú expresó su interés por este asunto y sostuvo posteriormente una reunión de trabajo¹⁶ con las organizaciones participantes en la mencionada visita.

16. También es pertinente señalar que el tratamiento del fenómeno migratorio en el país se ha caracterizado por su ambigüedad y/o ambivalencia. Mientras las autoridades gubernamentales, en ciertas ocasiones, han demandado mejores condiciones y trato a los emigrantes ecuatorianos en el exterior, tanto en países de tránsito como de destino, las políticas migratorias aplicadas a los extranjeros, en especial a los inmigrantes irregulares e inclusive a la población solicitante de refugio y refugiada, muestra signos de exclusión y xenofobia, en particular hacia la población colombiana que cruza la frontera norte, en la mayoría de los casos, debido a la intensidad del conflicto social, político y armado en Colombia, y hacia la población peruana que busca mejorar su condición socio-económica, atraída por la dolarización, en el austro del país (El Oro, Loja, Azuay y Cañar), región de alto flujo emigratorio.

¹² Of. N° 2005-0830-DNM-PN, de abril 11 del 2005.

¹³ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Art. 36) y Opinión Consultiva OC-16/99 de octubre 1° de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, sobre el "Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal".

¹⁴ Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes (OCIM/CSMM).

¹⁵ Of. N° ECU/HCR/0767, de septiembre 5 de 2005, suscrito por Simone Schwartz Delgado, Oficial de Protección del ACNUR en Ecuador.

¹⁶ Quito, agosto 15 del 2005.

17. Es así que diversos oficiales de policía han efectuado reiteradas declaraciones públicas señalando que el incremento de los índices delictivos en el país se debe a la notoria presencia de ciudadanos/as colombianos/as, en contradicción con las estadísticas oficiales de su propia institución. Según la Dirección Nacional de la Policía Judicial, entre enero y diciembre del 2003, fueron detenidos/as 22.657 ciudadanos/as, entre ellos 674 colombianos/as y 314 peruanos/as, que representan el 4,36 % de la población detenida y sujeta a investigación. Del mismo modo, entre enero y diciembre del 2004, fueron detenidos/as 22.831 ciudadanos/as y de ellos/as 563 eran de nacionalidad colombiana.

18. Según los estándares internacionales, estas cifras son tolerables para las instituciones responsables de la seguridad ciudadana. Sin embargo, el Ministro de Gobierno y Policía, Mauricio Gándara Gallegos, declaró en julio del 2005, que en los "delitos de nueva generación" y en las "bandas siempre hay un colombiano, que parece es el inventor de los métodos". Este Secretario de Estado mantuvo la decisión del ex presidente Lucio Gutiérrez de solicitar el "pasado judicial" a los/as inmigrantes colombianos/as y recomendó al actual presidente de la República, Alfredo Palacio, la imposición de visado a los/as ciudadanos/as de ese país¹⁷. En ese mismo mes, la empresa Flash Spectrum reportó en su Boletín de Opinión Pública que en una muestra de 600 casos, 300 en Quito y 300 en Guayaquil, el 79,90 % estaba de acuerdo con el visado a los/as colombianos/as.

19. Otro aspecto de preocupación del CSMM es la presunta detención arbitraria y posterior deportación de solicitantes de refugio y refugiados/as reconocidos/as por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sobre esta práctica en la cual están implicadas autoridades policiales del Servicio de Migración e Intendencias de Policía de varias provincias, han sido identificados por lo menos cinco (5) casos de solicitantes de refugio que fueron deportados el 22 de julio del 2004, por resolución del Intendente de Policía de la provincia de Chimborazo. Y un caso de un refugiado reconocido por el Ministerio de Relaciones Exteriores que fue deportado el 29 de marzo del 2005, por resolución del Intendente de Policía de la provincia de Manabí¹⁸.

20. Las normas que regulan el refugio en el país son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y el Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967¹⁹.

21. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), desde enero del 2000 a diciembre del 2005, han solicitado refugio 36.665 personas y de ellas han sido reconocidas como refugiadas 11.492. Sin embargo, el ACNUR estima que la población de interés, registrada y no registrada, a agosto del 2005, es de 237.063 personas. Por otro lado, el saldo migratorio entre la entrada y salida de colombianos/as desde enero del 2001 a diciembre del 2005, es de 383.368 personas. Mientras que el saldo migratorio entre la entrada y salida de peruanos/as, en el mismo período, es de 250.327 personas.

22. Una consideración especial merece la situación de los/as extranjeros/as privados de libertad en los centros de rehabilitación social del país, bajo responsabilidad de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Según su último informe estadístico, se encuentran privados de libertad 1.175 hombres y 259 mujeres, de diversas nacionalidades. La mayoría de los detenidos son de nacionalidad colombiana, entre ellos 759 hombres y 149 mujeres. La tendencia delictiva que predomina en hombres es delitos contra la propiedad (36.4%) y en mujeres el delito de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (77 %). De las 11.358 personas privadas de libertad, 6.172 hombres y 630 mujeres son procesados/as, y 4.057 hombres y 499 mujeres son condenados/as. Esto significa que 59.89 % de la población penitenciaria no tiene sentencia.

¹⁷ Borja Cevallos, Francisco, "Mauricio Gándara: Radical ante la migración ilegal", en *Revista Cosas* N° 45, Quito/Guayaquil, Emcovisa S.A., julio 2005, pp. 38-42.

¹⁸ INREDH, "Informe País 2005: Refugio", en *El Refugio en el Ecuador (Boletín electrónico # 7)*, Quito, octubre 2005, pp. 5,6.

¹⁹ Registro Oficial N° 933, de mayo 12 de 1992.

23. Un indicador alarmante que no tiene una respuesta estatal satisfactoria, en términos de derechos humanos, es la situación de 216 niños y 176 niñas, de un mes a siete años o más de edad, que viven con uno de sus padres en los centros de rehabilitación social del país. En relación al año anterior, según el Boletín Estadístico 2004-2005, de la Dirección Nacional de Rehabilitación, hay un incremento de un 43 %. Muchos de estos niños y niñas son extranjeros o son ecuatorianos/as hijos/as de extranjeros/as.

24. A manera de conclusión se puede sostener que hay un "uso abusivo y discriminatorio de las leyes de inmigración para no respetar la presunción de inocencia ni las garantías judiciales que implica"²⁰ y, en particular que no existe la certeza de la aplicabilidad de la impugnación de las órdenes de deportación debido a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia²¹ en la que revoca la Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales N° 012-93-CP²², mediante la cual se suspendía parcialmente por inconstitucionalidad de fondo los efectos del Art. 30 de la Ley de Migración, en la parte que dice: "no será susceptible de recurso administrativo o judicial". En tal sentido, debe recordarse que el Grupo de Trabajo estimó que "la ausencia de tal recurso priva a las personas interesadas de una poderosa defensa contra las detenciones arbitrarias, o al menos, del medio de hacer frente al mal causado por la prisión ilegal o injusta"²³.

25. Del mismo modo, se podría concluir que la incapacidad de las autoridades gubernamentales, entre ellas las policiales, para descifrar la complejidad del conflicto social, político y armado colombiano, y la crisis socio-económica en el norte del Perú, ha generado respuestas estatales erróneas como las detenciones masivas de inmigrantes irregulares y su posterior deportación²⁴, así como la estigmatización y la restricción del acceso a los servicios básicos no sólo en las provincias fronterizas sino en importantes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca.

26. El CSMM considera que el fortalecimiento de la Defensoría Pública²⁵ y una mayor intervención de la Defensoría del Pueblo, a nivel provincial, en las acciones de deportación de extranjeros/as, ofrecería más garantías legales a los/as inmigrantes, independientemente de su condición migratoria, y a los/as refugiados/as, para el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

27. De igual manera, es indispensable e ineludible una mayor intervención de las oficinas consulares acreditadas en el país, con el propósito de velar por los derechos humanos de los/as extranjeros/as e inmigrantes detenidos/as o privados/as de libertad.

Quito, febrero 16 del 2006

Centro de Documentación en Derechos
Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." (CSMM)
Nicolás Jiménez E4-223 y Av. 12 de Octubre, Of. E-3
Telefax: (593-2) 2543-845, Celular: (593-9) 8220-960
Correo-e: montesdh@andinanet.net
Quito, Ecuador

²⁰ Ver: E/CN.4/2004/3, de diciembre 15 de 2003, párrafo 68.

²¹ Registro Oficial N° 392, de marzo 4 de 1994.

²² Registro Oficial N° 119, de febrero 1° de 1993.

²³ Ver: E/CN.4/2004/3, de diciembre 15 de 2003, párrafo 62.

²⁴ El Comercio, *Ecuador expulsó a más de mil peruanos*, Quito, diciembre 3 del 2003, p. C-1.

²⁵ Los 32 defensores públicos a nivel nacional no tienen capacidad para asumir una defensa técnica y de calidad, frente a la cantidad de casos que les asignan los juzgados cada año. En cuatro provincias del país (Napo, Orellana, Galápagos y Morona Santiago) no existen defensores públicos asignados por la Función Judicial, mientras que la provincia del Guayas, con 3'309.034 habitantes, tiene apenas cuatro defensores; y, Pichincha también cuenta con sólo cuatro, para una población de 2'388.817. (Fuente: Fondo Justicia y Sociedad de Fundación Esquel).