

## **PLAN OPERATIVO DEL ECUADOR DE DERECHOS HUMANOS DE 1999 A 2003**

### **CAPITULO SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LOS EXTRANJEROS, MIGRANTES Y REFUGIADOS**

#### **Antecedentes**

El presente Plan Operativo se ocupa de los derechos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados. Se entiende por extranjero a aquel inmigrantes (natural de otro país) que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas por las leyes ecuatorianas, al igual que a aquel inmigrante que ingresa y/o permanece en el país en forma irregular.

Igualmente se entiende por migrante a todo ecuatoriana que migra internamente en el Ecuador o hacia otros países.

Entendemos por refugiados a aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivo de raza, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política y que se encuentran fuera de su país de origen, igualmente, son refugiados para los efectos de la ley ecuatoriana, aquellas personas que han abandonado su país de origen para salvaguardar su vida, seguridad o integridad física por motivo de conflictos armados internos, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, agresión extranjera u otras circunstancias que perturban el orden público<sup>1</sup>.

Ecuador, como la mayoría de los países latinoamericanos, no escapa al fenómeno de la Movilidad Humana, ya sea ésta interna o internacional. Es difícil presentar cifras exactas por el alto porcentaje de movimientos irregulares, de nacionales o extranjeros, desde y hacia países de la región o de otras partes del mundo.

#### **Migrantes**

En décadas recientes, las salidas de ecuatorianos se han incrementado, en particular hacia Venezuela, Estados Unidos, últimamente se verifican con mayor intensidad las salidas hacia Europa, principalmente a España, Gran Bretaña e Italia. En el tema de la salida de los ecuatorianos hacia otros países, es necesario tener presente las salidas de forma irregular, ayudados por los coyotes, como también el drama que enfrentan los familiares que se quedan con las deudas, pagando altos intereses a los usureros o “chulqueros”, firmando letras de cambio en blanco, dando margen a toda clase de extorsiones:

“El flujo migratorio interno del país, refleja un desplazamiento desde y hacia todas las provincias. El volumen migratorio del último movimiento realizado por las personas de 5 años y más de edad, entre 1958 y 1990, alcanza a medio millón de personas concentrándose principalmente en las provincias más pobladas de país: Pichincha y Guayas con casi la mitad de los migrantes (47,4%). Pichincha recibió a 142 mil personas (29 mil por año, en promedio) que proceden principalmente de Coropaxi, Manabí, Chimborazo, Loja, Imbabura y Carchi; Guayas

---

<sup>1</sup> Decreto No. 3301 emitido el 6 de mayo de 1992. Artículos 1 y 2.

receptó a 113 mil migrantes con un promedio de 23 mil anuales, provenientes en su mayoría del resto de provincias del litoral y de Chimborazo, Bolivia y Azuay”<sup>2</sup>

La migración interna se manifiesta de forma muy compleja, coexistiendo distintas formas de desplazamientos que van desde las migraciones permanentes hasta las temporales. Como ejemplos sobresalientes, tenemos las migraciones definitivas entre provincias, las temporales hacia o dentro de mercados micro-regionales (como es el caso de las migraciones temporales dentro del noroccidente de Pichincha, las migraciones de azuayos o cañarejos hacia las camaroneras o a las plantaciones de banano en la provincia de El Oro) y las migraciones dentro de espacios o nichos ecológicos diversos.

Otro asunto a considerar son las condiciones en las que se desenvuelven los migrantes en su trabajo, para de esta manera lograr “ahorrar” dinero para sus familias. Es conocido, por ejemplo, que los “albañiles de la construcción es su mayoría migrantes, se alimentan mal. Pues el menú de “cola con pan”, no permite ni siquiera la reproducción de la energía gastada en el trabajo”.<sup>3</sup> Además de incrementar los cinturones de miseria en los centros urbanos, la mendicidad, la drogadicción, prostitución, violencia, entre otros factores, que desde luego no es la migración la única causa, pero sí, al no haber una infraestructura de acogida a esta población que llega, son presas fáciles de esta situación.

Otros costos de la migración constituyen los efectos desestructuradores de la familia, especialmente cuando la migración separa drásticamente a los padres, hijos o hijas que deben migrar a lugares diferentes, con trabajos diferentes.

Es conocido que varias provincias del país, el incremento de la Migración, masculina ha generado una triple carga familiar a la mujer, esposa, madre, que tiene que asumir además de la crianza de los hijos, todas las otras tareas que compartían con sus esposos. Realmente esta Comisión está consciente que se requiere un estudio más detallado de los rostros femeninos de la Migración y diseñar acciones de acuerdo a estas necesidades.

Para los ancianos y viudas, la migración es en verdad un problema, porque se quedaron solos y no hay quien los cuide. Para enfrentar el problema de la migración interna se requiere políticas estatales adecuadas frente a los sectores tradicionalmente descuidados.

## **Extranjeros**

En cuanto a la población de migrantes, la más marcada en Ecuador es la colombiana, que de igual forma, no se posee cifras exactas, pero tenemos entre las más conservadoras, las que aseguran que existen como 24000 colombianos<sup>4</sup> en situación de indocumentados e irregulares, especialmente en las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios y la zona de Santo Domingo de los Colorados de la provincia de Pichincha, como hay quien asegura que la población colombiana ascendería a 200 mil<sup>5</sup>. Siendo en su mayoría campesinos pobres e indocumentados, lo que les impide tener acceso a la propiedad, educación, salud, etcétera.

---

<sup>2</sup> Centro de Estudio de Población y Paternidad Responsable (CEPAR) “Principios indicadores demográficos”. Quito, 1995.

<sup>3</sup> Citado por el Dr. José Voran Teran de noviembre de 1995.

<sup>4</sup> Guerrero, F., “Inmigrantes Colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos”, Quito, 1995.

<sup>5</sup> Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM). “El Exodo de los pueblos”, Bogotá, 1994, pág 27.

Además últimamente, Ecuador pasó a ser un país receptor de extranjeros procedentes de otros continentes, principalmente de Asia “que hasta el año de 1996, la Policía de Migración había registrado el ingreso al país de 13,676 personas de Asia y la salida de solamente 1,522 personas. Igualmente de África se reporta el ingreso de 963 personas y la salida de 38 personas”<sup>6</sup>, siendo que muchos han sido traídos por redes de coyotes, que luego los abandonan en territorio ecuatoriano, y que muchos de ellos se encuentran detenidos por encontrarse indocumentados o en situación migratoria irregular.

Igualmente se da el caso de aquellos que habiendo ingresado al Ecuador con una visa de turismo u otra de ingreso temporal deciden por sí mismo, quedarse a residir en el país sin haber cumplido con los requisitos exigidos. En igual situación se encuentran aquellos que cruzan las fronteras del Ecuador y se introdujeron subrepticamente, sin documentación alguna.

Por otra parte, la situación de los migrantes ilegales es altamente preocupante. No se cuenta con un registro que permita cuantificar la problemática, a ello se suma el temor de los migrantes indocumentados de ser reprimidos, encarcelados, chantajeados, de ser involucrados en redes delincuenciales, etcétera, lo cual conlleva a la invisibilización del fenómeno.

Este fenómeno migratorio, genera en las personas que lo viven, inseguridad respecto a la permanencia en el país receptor, inestabilidad y explotación, inaccesibilidad a la educación y a la vivienda, desintegración, discriminación social, etcétera.

## **Refugiados**

En materia de refugiados, Ecuador ratificó tanto la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, el 17 de agosto de 1955, como un Protocolo de 1967, el 6 de marzo de 1969. Igualmente ha adoptado normativa nacional para desarrollar las disposiciones de los convenios internacionales en la materia, a través del Decreto Ejecutivo 3301 del 6 de mayo de 1992. Dicho decreto establece el órgano nacional encargado, el procedimiento a seguir y los criterios para la determinación de la condición de refugiado en el país. Tanto la Ley de Extranjería de 1971 como su Reglamento de 1986 (Decreto 1897) contienen normas complementarias en materia de refugiados.

La definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 fue adoptada: por el Decreto Ejecutivo 3301 del 6 de mayo de 1992.

Todas estas personas gozan de derechos y por ende, deben beneficiarse de la ejecución de este plan operativo.

## **Apátridas**

Se entiende por apátridas a aquellas personas que carecen de nacionalidad, y por ende, no son consideradas como nacionales por ningún Estado.

---

<sup>6</sup> OIM, “Informe Estadístico Policía de Migración”, 1996.

## **Situación normativa I institucional**

Actualmente, Ecuador cuenta con una legislación migratoria amplia, tenemos la Ley de Extranjería, Ley de Migración, Ley de Naturalización y leyes especiales que regulan la situación jurídica a través de la cual los extranjeros pueden internarse en el Ecuador bajo cualquier condición. Sin embargo, la normativa migratoria se ha preocupado fundamentalmente de establecer “las condiciones de admisión de los extranjeros, las normas a cumplir para que su permanencia sea legal, las condiciones de trabajo y permanencia en el país de acogida y las disposiciones para que el extranjero salga del país receptor”<sup>7</sup>. Por lo tanto el sistema legal regulador de la situación migratoria, se preocupa de aquellos extranjeros cuya internación es conocida y tamizada por las autoridades civiles y militares, mas no de aquellos extranjeros que por situaciones políticas, económicas, sociales, étnicas, religiosas, naturales, etcétera, son los denominados migrantes forzosos, para quienes la situación legal es irregular y en consecuencia su condición es de vulnerabilidad, frente a los nacionales, migrantes extranjeros legales, agentes funcionarios e instituciones del Estado.

Es de interés para las instituciones del Estado, de la Iglesia, de los organismos internacionales y de los organismos no gubernamentales, partícipes del Plan Operativo de Extranjeros, el realizar un diagnóstico jurídico de la legislación con la que cuenta el Ecuador, para detectar aquella normativa que podría constituirse en punto problematizador para los derechos humanos de los extranjeros migrantes que deseen internarse o estén en el país. Este diagnóstico permitirá ubicar en el sistema jurídico migratorio, aquella normativa contraria a los principios constitucionales de derechos humanos y en consecuencia, permitirá presentar propuestas de reforma legal que podría viabilizar el Congreso Nacional.

Al respecto, el tratamiento jurídico respetará el principio de soberanía del Estado para ejercer el control migratorio, así como el derecho de emigrar que tiene todo sujeto desde el marco de la normativa internacional de derechos humanos.

Ecuador debe contar con una legislación migratoria acorde con las principios universales, regionales y especiales de derechos humanos, sobre el tema, e incorporar a su sistema jurídico interno normas que en el campo migratorio, sean respetuosas de la condición humana.

Al respecto, es igualmente necesario que la legislación ratifique la Convención Internacional Sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 y en cual participó un representante plenipotenciario ecuatoriano.

Esta Convención establece que los trabajadores migratorios es situación legal, así como irregular, son personas dignas del reconocimiento de derechos humanos y en consecuencia contiene una serie de disposiciones que garantiza eliminar o impedir su explotación.

Servirá además como instrumento de educación y sensibilización a la población ecuatoriana y de difusión en el amplio campo de Derechos Humanos.

En materia de refugiados, funciona en el país, la Comisión para determinar la condición de refugiado en el Ecuador desde 1987, y es un órgano adscrito al Ministerio de Rotaciones

---

<sup>7</sup> Molina, Cesar, “Inmigrantes colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos. Aspectos legales de los indocumentados ecuatorianos y colombianos y derechos humanos”. Departamento de Movilidad Humana, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995 pág 125 y 126.

Exteriores. Está compuesta por dos representantes de dicho Ministerio y un representante del Ministerio de Gobierno. Dicha Comisión es presidida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. En sus sesiones participan igualmente con voz y sin voto tanto un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como representantes de organismos no gubernamentales (ONG's). Sus decisiones son adoptadas por consenso.

La política del Estado en materia de refugiados se considera acorde con las principios y normas del Derecho Internacional de Refugiados y resulta amplia y generosa. Los refugiados gozan de los mismos derechos consagrados por la Constitución a los extranjeros, además de los establecidos en La Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951. El reconocimiento de la condición de refugiados les garantiza la expedición de documentación personal para residir legalmente en el país (visa 12-IV), así como un documento de viaje expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, permiso de trabajo y acceso a los servicios públicos (educación y salud) en las mismas condiciones que a los ecuatorianos.

Para fortalecer la normativa nacional en materia de refugiados se requiere ampliar las funciones de la Comisión para la determinación de la condición de refugio, como órgano rector de la política gubernamental para la atención y protección de refugiados y solicitantes de refugio. En este sentido, es necesario contar con una Secretaría Técnica de la Comisión para la recepción de las solicitudes de refugio, así como para su evaluación y seguimiento. Igualmente es oportuno contar con regulaciones específicas en favor de mujeres y niños refugiados, habida cuenta de las necesidades diferentes en materia de protección, asistencia y soluciones duraderas de estas poblaciones.

En la actualidad, un total de 242 personas, en su mayoría refugiados y refugiadas colombianos, gozan de la protección del Estado ecuatoriano. La población de mujeres refugiados asciende a 97 personas, de las cuales 24 son niñas. La mayoría de los refugiados son hombres solos, provenientes de Medio Oriente y África.

En los últimos años se ha dado una llegada considerable de solicitantes de refugio de otras latitudes, particularmente provenientes de África, quienes son víctimas de redes internacionales de tráfico de migrantes en su búsqueda por llegar a Norteamérica.

Igualmente el conflicto armado interno que vive la hermana República de Colombia tiene repercusiones en términos de desplazamiento forzoso externo, y se ha reflejado en un incremento en el número de solicitantes de refugio de esta nacionalidad.

Con el apoyo del ACNUR, se desarrollan una serie de actividades de promoción y difusión del Derecho Internacional de Refugiados, que incluye la capacitación en esta materia a la Policía Nacional del Ecuador, así como a distintos actores de la sociedad civil.

Finalmente en materia de apatridia, Ecuador ratificó la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 el 2 de octubre de 1970. Por otra parte, la Constitución Política no establece diferencia alguna entre los términos ciudadanía y nacionalidad. Sin embargo, es necesario que se considere la ratificación por parte del Estado Ecuatoriano de la Convención para la reducción de la Apatridia de 1961, así como la armonización de sus principios con la legislación nacional. Esto en virtud de que los niños nacidos en Ecuador cuyos progenitores no residen legalmente en el país o se encuentran en calidad migratoria irregular, en la práctica tienen obstáculos para inscribir su nacimiento y acceder a la nacionalidad ecuatoriana, convirtiéndose en apátridas de hecho. Para solucionar esta situación, y en coordinación con el Gobierno nacional, el ACNUR tiene un

proyecto de documentación en áreas fronterizas, que es ejecutado a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

### Plan Operativo de Acción 1999 - 2003

Objetivos	Resultados	Acciones
<p>Contar con el ordenamiento jurídico que permita un adecuado ejercicio y garantías de los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados, de conformidad con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales en la materia.</p>	<p>Lograr que la legislación relacionada con los extranjeros, migrantes y refugiados sea respetuosa de sus derechos.</p>	<p>1.1 Estudio, retoma y seguimiento de la normativa migratoria sobre extranjeros, migrantes y refugiados para su armonización con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales.</p> <p>1.2 Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, y la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961.</p>
<p>Fortalecer los mecanismos nacionales existentes de protección y asistencia de extranjeros, migrantes y refugiados.</p>	<p>Propiciar el desarrollo y la adopción de políticas y acciones internacionales para la atención de estas poblaciones.</p>	<p>2.1 Que el Estado ecuatoriano fortalezca las instancias de protección, orientación y ayuda para los extranjeros, migrantes y refugiados, solicitando el apoyo de otras instancias, cuando se requiera.</p> <p>2.2 Fortalecer las funciones de protección del Defensor del Pueblo en favor de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados.</p>
<p>Capacitar, difundir y sensibilizar a la población ecuatoriana, de manera concertada entre organismos internacionales, organismos no gubernamentales, y otros representantes de la sociedad civil sobre los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados.</p>	<p>Mejorar el conocimiento y aplicación de la normativa aplicable a los extranjeros, migrantes y refugiados por parte de las autoridades estatales y sensibilizar a los distintos sectores de la sociedad sobre los derechos de estas poblaciones.</p>	<p>3.1 Promover una reforma educativa que incluya los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados en el curriculum escolares, y su inclusión en los pensum a nivel superior.</p> <p>3.2 Capacitar a los funcionarios públicos en el tratamiento y protección de los derechos de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados, teniendo presente las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, así como la composición étnica de la población.</p> <p>3.3 Sensibilizar y difundir a la sociedad ecuatoriana sobre la temática del desplazamiento forzoso, y en particular sobre la protección y el tratamiento a extranjeros, migrantes y refugiados, aprovechando también los mecanismos de difusión del Estado.</p>

## Operativización de las acciones

### **1.1 Estudios, reforma y seguimiento de la normativa migratoria sobre extranjero, migrantes y refugiados para su armonización con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales.**

Existen en el Ecuador una diversidad de normas tanto legislativas como reglamentarias que regulan los aspectos concernientes a los extranjeros, migrantes y refugiados. Sin embargo, esta normativa está dispersa en distintos instrumentos y debe ser armonizada con los principios y normas consagrados tanto a nivel nacional como internacional. Así, se requiere una revisión exhaustiva de dicha normativa para que establezca de manera congruente una política migratoria en materia de extranjeros, que sea respetuosa del espacio humanitario para el tratamiento y protección de los migrantes y los refugiados.

Esta normativa debe partir del reconocimiento del derecho soberano que asiste al estado de adoptar una política migratoria, pero garantizando el respecto a los derechos fundamentales de los extranjeros, migrantes y refugiados.

En la actualidad el Ecuador cuenta con una Ley de Migración, una Ley de Extranjería, y sus respectivas reglamentaciones así como disposiciones específicas para la determinación de la condición de refugiado. No existen disposiciones normativas que regulen expresamente los derechos de los migrantes tanto nacionales como extranjeros.

En la actualidad, existe un proyecto de ley en el seno del Congreso Nacional que busca reformar toda la legislación migratoria vigente en el país, estableciendo los órganos encargados de definir la política migratoria y los órganos de control, adscritos a distintos ministerios. A efecto de armonizar sus disposiciones con los principios y normas nacionales e internacionales en la materia, que garanticen un debido respecto de los derechos fundamentales de los extranjeros, migrantes y refugiados, es necesario realizar un estudio exhaustivo e interdisciplinario de la normativa migratoria.

Este estudio comparativo permitirá formular propuestas de reforma legal así como proponer líneas de acción para la adopción de una nueva política migratoria a nivel nacional. Dentro de las propuestas de reforma legal, es necesario considerar líneas de acción para evitar la fuga de cerebros:

- Se pretende realizar un diagnóstico de la legislación migratoria en cuanto a la Ley de Extranjería, Migración, Naturalización, normativa para refugiados y apátridas; para lo cual se tendrá como instrumentos las propuestas de reforma presentadas al Congreso Nacional, las leyes en vigencia, los decretos ejecutivos y los convenios internacionales firmados y ratificados por el Ecuador.

- Este estudio será realizado por una Comisión de Trabajo, que tendrá la participación de la sociedad civil, representantes del Estado y Organismos internacionales especializados, como el ACNUR y la OIM.
- Después del primer momento de diagnóstico, la Comisión presentará las observaciones que creyere pertinentes con la finalidad de que se estructure una propuesta de reforma a la legislación migratoria de manera integral, en la cual se considerará la posibilidad de incorporar disposiciones relativas a amnistías migratorias para facilitar la legislación de los extranjeros ilegales en el territorio ecuatoriano.
- La propuesta de reforma, se presentará con los bloqueos parlamentarios más interesados y sensibles a la problemática migratoria, así como con los sectores cuya participación será importante para la aprobación de in Proyecto de Ley Integral.

En este estudio, es igualmente necesario reactivar y redefinir las funciones del **Consejo Nacional de Política Migratoria**, como órgano competente para establecer y definir los lineamientos generales y la política migratoria aplicable en el país, para lo cual se debe tomar en cuenta a miembros representativos de la sociedad civil, así como su composición y el Ministerio al que estaría adscrito.

Por otra parte en la actualidad la **Comisión para la determinación de la condición de refugiado** está conformada por dos representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante del Ministerio de Gobierno. Sin embargo, es necesario adoptar políticas y acciones interinstitucionales para el tratamiento y protección de los refugiados, y solicitantes de refugio en el país. Para que estas acciones respondan a una política de Estado es necesario ampliar la composición de dicha Comisión e involucrar a otros ministerios, así como propiciar la participación de representantes de la sociedad civil.

En esta materia, dentro del marco institucional, las propuestas normativas se centran en los siguientes aspectos:

1. Ampliación de las funciones y la composición de la Comisión para la determinación de la condición de refugiado, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con la inclusión de representantes de los ministerios de Educación, Trabajo, Seguridad Social, Salud y de sectores de la sociedad civil, especializados en el trabajo humanitario.
2. Creación de una Secretaria Técnica de la Comisión para el análisis y procesamiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.
3. La adaptación de regulaciones específicas en materia de mujeres y niños refugiados, habida cuenta de las necesidades diferenciadas en materia de protección. Asistencia y soluciones duraderas de estas poblaciones.
4. Incluir dentro de las funciones de la Comisión el tratamiento de los casos de apátridas.

Finalmente, a efecto de propiciar la participación plena de la sociedad civil como garante del respecto de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados, es necesario proponer la creación de una Comisión ad hoc de seguimiento a las propuestas formuladas así como para la adopción de las políticas y acciones internacionales en esta materia. Esta comisión estaría integrada por las instancias gubernamentales correspondientes, organismos internacionales

(ACNUR, OTM), la Pastoral de Movilidad Humana y Comité Pro-Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y representantes de las ONG's especializadas en el tratamiento de estas poblaciones.

La revisión de la normativa vigente y la adopción de políticas interinstitucionales en materia de extranjeros, migrantes y refugiados son necesarios para garantizar el debido respeto de sus derechos fundamentales.

## **1.2 Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, y la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961**

Ecuador es un país de tránsito y recepción de migrantes, quienes en su mayoría son víctimas de redes de tráfico de personas. El fenómeno de la migración interna y externa de ecuatorianos igualmente se ha acrecentado en los últimos años. Sin embargo, no existen normas adecuadas para garantizar el respeto de los derechos básicos de estos migrantes ni mecanismos expeditos de protección.

Dicha Convención establece garantías para el respeto de sus derechos humanos. Es importante que el Gobierno ecuatoriano ratifique esta Convención tanto para brindar protección a los migrantes que transitan o ingresan a su territorio como para proveer de ciertas garantías a sus nacionales que se encuentran en calidad de migrantes en el extranjero. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990, constituye un instrumento valioso, dirigido a precautelar de los trabajadores migratorios en situación legal así como irregular, dando énfasis especialmente para eliminar o impedir la explotación de los migrantes y sus familias.

Para tal efecto, se requiere crear conciencia en la sociedad ecuatoriana sobre las dimensiones de los fenómenos migratorios tanto internos como externos, y la necesidad de adoptar medidas concretas para solventar esta situación y sus repercusiones sociales, raciales y culturales. Para lograr este objetivo es necesario que las organizaciones sociales, las institucionales del Estado y las organizaciones internacionales que forman parte del Plan Operativo en materia del Extranjero, migrantes y refugiados, realicen un trabajo de socialización y cabildeo en la legislatura y ante el Poder Ejecutivo, con la finalidad de que sea discutida la aprobación de este instrumento internacional.

En materia de apatridia, Ecuador ratificó la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954. Sin embargo, todavía está pendiente la ratificación de la Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961, y la incorporación de sus principios y normas en la legislación nacional. Las disposiciones relativas a la adquisición de la nacionalidad ecuatoriana han sido objeto de modificaciones recientes con la promulgación de la nueva Constitución. Así, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no establece en la actualidad diferencia alguna entre la nacionalidad y la ciudadanía.

Las organizaciones nacionales e internacionales, así como los representantes del Estado que forman parte del Plan Operativo de Extranjeros, Migrantes y Refugiados, realizarán un trabajo de

sensibilización, cabildeo y seguimiento ante el Gobierno y ante el Congreso de la República, a fin de que se ratifique la Convención para la Reducción de la Apatridia, de 1961.

A efectos de proveer de una adecuada protección a los apatridas, es necesario desarrollar los principios y normas de los instrumentos internacionales en la legislación nacional y ampliar las funciones de la Comisión para la determinación de la condición de refugiados, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se ocupe igualmente de esta materia.

Igualmente es necesario contar con mecanismos que garanticen a todos los niños y niñas nacidos en el territorio ecuatoriano, la inscripción de su nacimiento, independiente de la nacionalidad o la condición migratoria de sus padres. Dentro de estos mecanismos se contemplan los siguientes: la inscripción de los niños nacidos en territorio ecuatoriano sin exigir la documentación de sus progenitores, la presentación de declaraciones juradas en el caso de que los progenitores no tengan su documentación personal, y la presentación de testigos, en aquellas situaciones en las cuales los padres sean indocumentados.

Para operativizar estas actividades se requieren un estudio comparativo de la legislación nacional y los instrumentos internacionales, así como formular reformas al Decreto Ejecutivo 3301 de mayo de 1992. Igualmente para cumplir con lo planteado se requiere que la legislación nacional y los operadores de la misma en materia de nacionalidad cumplan con los principios y la normativa internacional.

**2.1 Que el Estado ecuatoriano fortalezca las instancias de protección, orientación y ayuda para los extranjeros, migrantes y refugiados, solicitando el apoyo de otras instancias, cuando se requiera.**

A parte de las reformas legales señaladas en la acción 1.1, para garantizar el debido respeto de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados no solo requiere armonizar y reformar la legislación nacional de conformidad con los principios y normas internacionales en derechos humanos y las respectivas materias, sino también fortalecer los mecanismos nacionales para su protección y la adopción y desarrollo de políticas interinstitucionales para la atención de estas poblaciones.

En este sentido, las instancias nacionales encargadas de proveer esta protección son las siguientes:

1. Consejo Nacional de Política Migratoria

Como indicado en la acción 1.1, el Consejo es el órgano encargado de establecer y definir las políticas migratorias. Sin embargo, es un órgano que requiere ser fortalecido a través de la redefinición de funciones y un análisis de su composición. Esto permitiría su funcionamiento de manera regular y la adopción de políticas participativas.

2. Comisión para la determinación de la condición de refugiado

Es el órgano establecido en el Decreto Ejecutivo 3301 de mayo de 1992 para la determinación de la condición de refugiado en el Ecuador y es una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, es importante anotar que en la atención, tratamiento y protección de los refugiados presupone la intervención de una serie de instancias nacionales. Dirección General de

migración, Dirección General de la Policía Nacional, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación etcétera. En consecuencia, es necesario redefinir las funciones de dicha Comisión para la adopción de políticas públicas interinstitucionales en esta materia, así como ampliar su composición.

Dentro de sus actividades para el año 1999, ACNUR tiene contemplado continuar brindando asistencia técnica a este órgano, así como la provisión de asistencia material para el establecimiento de base de datos sobre refugiados y solicitantes de refugio en Ecuador.

### 3. Comisión ad hoc de seguimiento

Para propiciar la participación de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados, se propone la creación de un mecanismo ad hoc de seguimiento conformado por las instancias gubernamentales respectivas, organismos internacionales (ACNUR, OIM), la Pastoral de Movilidad Humana y el Comité Pro-Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y representantes de las ONG's especializadas en el tratamiento de estas poblaciones. Igualmente podrán integrar esta Comisión los asesores legales y otros profesionales interesados en la defensa de los derechos humanos, miembros de las Comisiones de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales del Congreso Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración, así como representantes de los mismos extranjeros, migrantes y refugiados.

Las funciones de dicha Comisión serán las siguientes:

- Elaborar los estatutos para su funcionamiento.
- Velar por el respeto y vigencia de los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados en el Ecuador.
- Documentar y referir casos concretos de violaciones de derechos humanos de estas poblaciones a las instancias correspondientes encargadas de su atención y protección.
- Participar activamente en la definición y adopción de políticas interinstitucionales para la atención y protección de estas poblaciones en el Ecuador.
- Proponer líneas de acción, recomendaciones y formular reformas legales para el debido respeto de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados a las instancias correspondientes.
- Fomentar la tolerancia y conciencia de la población respecto de las necesidades y el tratamiento humanitario de estas poblaciones.
- Fomentar la organización de los grupos migrantes para una mejor subsistencia en el medio, y ser entes generadores de desarrollo en su pueblo y su lengua.

## **2.2 Fortalecer las funciones de protección del Defensor del Pueblo en favor de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados.**

El Defensor del Pueblo es un mecanismo legal para velar por la protección y vigencia de los derechos humanos de todas las personas dentro del territorio nacional, y fuera del mismo, en el caso de los ciudadanos ecuatorianos que se encuentran en el extranjero.

Goza de independencia e imparcialidad respecto de las otras instituciones humanas fundamentales, y emite recomendaciones vinculantes para la administración pública, aunque éstas se consideran opiniones de conciencia.

El Defensor del Pueblo realiza denuncias públicas y requiere la actuación de las autoridades estatales para la protección o restablecimiento del goce y vigencia de los derechos humanos. En consecuencia, está llamado a jugar un papel importantísimo de carácter preventivo, propositivo y reactivo en la defensa de los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados.

Para el ejercicio de su función requiere de apoyo financiero y público para fortalecer su independencia e imparcialidad como mecanismo efectivo para la protección de los derechos humanos en el Ecuador. La cooperación internacional, a través de proyectos específicos, está llamada a potenciar y fortalecer su capacidad propositiva y preventiva en materia de derechos humanos como parte del fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección.

Para fortalecer las funciones de protección del Defensor del Pueblo en favor de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados, se recomendará la creación de un departamento especializado dentro de la Defensoría para ocuparse de esta materia.

Este departamento deberá elaborar su reglamento interno, y definir sus funciones específicas, entre las cuales se sugiere las siguientes:

- Proteger y defender de oficio o a petición de partes, las violaciones de derechos humanos que sufran los ecuatorianos residentes en el exterior, mediante la utilización de las vías diplomáticas o judicial internacional (Art 8, letra g –Ley Orgánica de la Defensora del pueblo), y también defender a todo extranjero, refugiado y migrante en el Ecuador.
- Cuidar que los extranjeros, migrantes y refugiados tengan respetados sus derechos como cualquier persona, proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948 y demás instrumentos internacionales, particularmente la vigencia de las siguientes derechos;
- Derechos a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (Art. 13,1)
- Derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a él (Art. 13,2)
- En caso de persecución, derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país (Art.14,1).
- Defender, orientar a los deportados ecuatorianos en cuanto a sus derechos de ciudadanos.

- Recibir, encaminar e investigar las denuncias de cualquier persona sobre la violación de los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados, a fin de que sean sancionados los infractores.
- Promover la atención, defensa y orientación a los ecuatorianos sobre sus derechos, cuando sean explotados por los coyotes y chulqueros.
- Velar por el cumplimiento de los acuerdos regionales en materia migratoria.
- Velar por el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990, una vez que sea ratificada por el Gobierno de la República, y atender, investigar y encaminar las denuncias contra los derechos de los trabajadores migrantes, en el sector laboral.

### **3.1 Promover una reforma educativa que incluya los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados en el curriculum escolar, y su inclusión en los pensum a nivel superior**

Con el interés de crear conciencia sobre la problemática y el tratamiento humanitario del desplazamiento forzoso, se continuará las negociaciones con el Ministerio de Educación para la incorporación de esta temática en el curriculum escolar.

Para tal efecto, es necesario introducir en el curriculum de educación básica y bachillerato, las nociones de solidaridad, tolerancia, y no discriminación, orientadas particularmente hacia la prevención de situaciones generadoras de flujo migratorios forzosos y refugiados, para sensibilizar a los alumnos desde su más temprana edad, sobre causas y consecuencias de la pérdida de la estabilidad social, el estado de derechos y la paz, formando ciudadanos conscientes de sus derechos, así como de los deberes con su comunidad, su país, el mundo y los demás seres humanos.

Lograr que la negociación pacífica se convierta en un mecanismo reflejo para la solución de conflictos, evitando la fractura social, el odio y la violencia generalizando, causantes de la enorme tragedia humana del exilio, que entraña el abandono del hogar y el desarraigo.

Así se trata principalmente de prevenir, pero también de dar a conocer quién es un migrante forzoso y estimular una respuesta solidaria frente a las víctimas de persecución, violaciones sistemáticas de derechos humanos y violencia y también hacia aquellos que se ven forzados a abandonar su hogar por causa de desastres naturales. Todos son personas como nosotros y necesitan nuestra ayuda solidaria.

Introducir en el curriculum universitario, las distintas dimensiones de la movilidad humana a nivel nacional, regional y algunos aspectos de la temática a nivel mundial, a partir del derecho internacional y ecuatoriano sobre la materia.

De esta manera se pretende formar las nuevas generaciones de abogados y otros profesionales de las ciencias sociales en el conocimiento de las normas que regulan la movilidad humana y sus implicaciones socio-jurídicas.

Para tanto requiere reformar las conversaciones con el Ministerio de Educación, y discutir con el Consejo Nacional de Educación Superior, la inclusión en el curriculum universitario, de la temática de la Movilidad Humana.

### **3.2 Capacitar a los funcionarios públicos en el tratamiento y protección de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados, teniendo presente las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, así como la composición étnica de la población**

Para el efectivo respeto de los derechos humanos de los extranjeros, migrantes y refugiados igualmente es necesario fomentar y difundir el conocimiento de su problemática entre los funcionarios y la sociedad ecuatoriana, formando la tolerancia y la igualdad (no discriminación) y el respeto a la identidad cultural propia de cada pueblo, así como el hecho de que los extranjeros, migrantes y refugiados son sujetos de derechos y obligaciones, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Existen organismos que ya vienen trabajando en esta temática, pero se requiere ampliar y fomentar la participación de otros actores de la sociedad civil.

Así el año 1999, se ha planificado la realización de varios talleres de sensibilización y promoción del Derecho Internacional de Refugiados para funcionarios gubernamentales de los Ministerios de Relaciones Exteriores, y Gobierno, así como para oficiales de Migración y representantes de la sociedad civil. Igualmente se continuará la segunda fase de la capacitación en materia de difusión del Derecho Internacional de Refugiados con la Policía Nacional en todo el país. Dicha capacitación incorpora la perspectiva de género y pone énfasis en las necesidades diferenciadas en materia de protección de mujeres, niñas y niños refugiados.

En este sentido, se ha desarrollado una Manual de capacitación por parte de la Policía Nacional que incorpora los principios y normas de Derechos Internacional de Refugiados, así como un curso de capacitación para los oficiales de la Escuela del Estado Mayor. Este programa tiene un efecto multiplicador de tal forma que los capacitadores difunden igualmente los mecanismos de atención y protección de refugiados y solicitantes de refugio a otros oficiales de la Policía Nacional en distintas partes del país.

Se aplicará la siguiente metodología para desarrollar el programa de capacitación:

1. Preparación de estructura curricular de la formación a impartir conjuntamente entre la Dirección General de Educación de la Policía Nacional a través de la Escuela de Estado Mayor, y los organismos internacionales con la asesoría de expertos en Derechos Humanos.
2. Impartir la formación al personal de oficiales y tropa, como partes del curriculum regular, a través de la Escuela de Estado Mayor y del Plan de Entrenamiento Policial, elaborado por la Dirección General de Educación de la Policía Nacional.
3. Dar seguimiento a la formación impartida por medio de ejercicios continuados, verificaciones en las realidades, supervisión, lista de verificación, etcétera.

Se organizará talleres conjuntos de capacitación a los funcionarios de la Cancillería, Extranjería y Policía de Migración sobre los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados. Estos talleres incorporarán la perspectiva de género y la composición étnica de la población.

Para que la sociedad civil tenga conocimiento de los instrumentos internacionales como la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990 y la Convención para la Reducción de Apatridia de 1961, se propone conformar una comisión que elabore y difunda un instrumento popular, así como para la preparación de materiales para los medios de comunicación y promover su difusión.

Además de manera concertada entre organismos estatales, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, prepararán un manual informativo y de difusión de los derechos y requisitos en la admisión de los extranjeros en el país.

### **3.3 Sensibilizar y difundir a la sociedad ecuatoriana sobre la temática del desplazamiento forzoso, y en particular sobre la protección y el tratamiento a extranjeros, migrantes y refugiados, aprovechando también los mecanismos de difusión del Estado.**

Se promoverá la mayor participación de las distintas organizaciones y representantes de la sociedad civil para la formación de un papel de sensibilización y difusión masiva de los derechos de los extranjeros, migrantes y refugiados en todo el país. Para tal efecto, se imprimirán materiales de difusión masiva y se realizarán talleres y foros para sensibilizar a la población ecuatoriana sobre la problemática de estas poblaciones.

Igualmente, para tener la mayor difusión posible del territorio nacional, se utilizarán los medios de comunicación estatales (radio, televisión), y se buscará el apoyo de la Iglesia y del sector privado.

Se conformará un grupo de trabajo específico para definir la estrategia de sensibilización, la definición de las áreas prioritarias, la metodología y materiales a ser utilizados.

### **Evaluación, seguimiento y ajuste del Plan Operativo de los Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.**

Para la evaluación, seguimiento y ajuste de este Plan Operativo, se deberá organizar una **Comisión permanente de los Derechos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados**, la cual estará integrada paritaria y descentralizadamente, por representantes Del Estado y la sociedad civil involucrada en este plan.

La Comisión de los Derechos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados deberá coordinar sus acciones con los restantes integrantes del Plan Operativo de Derechos Humanos; elaborar los cronogramas de actividades respectivas, así como los indicadores de Financiamiento y gastos, y los indicadores de resultados, entre otros.

Además, para el primer trimestre del año 2002, esta Comisión deberá preparar un documento que resuma las acciones en marcha y/o concluidas del Plan Operativo de los Derechos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados.

Este documento deberá formar parte del *Plan Nacional de Derechos Humanos Resultados 2003*, que los actores involuntarios, tanto del Estado y la sociedad civil, deberá dar a conocer al país.

## **Bibliografía**

CELEM, “El Éxodo de los Pueblos”, Bogotá, 1994.

CEPAR, “Principales Indicadores Demográficos”, Quito, 1993.

FNMAP y CONADE, “Familia Indígena: Cambios Sociodemográficos y Económicos”, Quito, 1996.

FNMAP y CONADE, “Migración y Distribución Espacial”, Quito, 1996.

Guerrero, Fernando y otros, “Inmigrantes Colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos”, Quito, 1995.

OIM y Ministerios del Trabajo, “Memorias del Primer Seminario Andino sobre Migraciones”, Caracas, 1991.

PONTIN, MAURICIO, Compilador, “Iglesia y Migraciones Latinoamericanas”, CEPAM, Colombia, 1992.