

SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL ECUADOR

RELATORÍA PAÍS

Colorado, 2018

La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, es un organismo de Derechos Humanos, no gubernamental, no partidista; fue reconocido por el gobierno ecuatoriano mediante acuerdo ministerial N° 5577 del 28 de septiembre de 1993. INREDH nace para asumir un trabajo técnico y profesional en el campo de los Derechos Humanos a través de la incidencia, la investigación y el litigio estratégico. Las 3 líneas de trabajo que guían nuestra agenda son: graves violaciones de derechos humanos; pueblos, territorio y justicia indígena y, por último, defensores y defensoras de derechos humanos. El presente documento, pretende dar un insumo suficiente para la comprensión de la situación actual de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en Ecuador y las acciones del estado ante esta problemática.

Situación de personas de nacionalidad venezolana en Ecuador

Antecedentes

La ola de migración de personas de nacionalidad venezolana va en aumento. Algunos expertos, incluyendo Eric Olson, director adjunto del Programa de América Latina el Centro de estudios Wilson, describen a este éxodo como la mayor ola migratoria dentro de Latinoamérica en los últimos 50 años¹. “Según estima la ONU, un total de 2,3 millones de refugiados venezolanos abandonaron el país en los últimos años. Y la mayoría se trasladaron a países de la región”²

Del mes de enero a agosto, son 641.353 ciudadanos venezolanos los que han cruzado la frontera ecuatoriana y han salido 524.857, según los datos de control migratorio.³ Según el subsecretario de Migración del Ministerio del Interior, Alexis Eskandani, en estos días entran al Ecuador 2 000 venezolanos, en promedio, y salen cerca de 2 300.⁴ En los últimos tres años ha ingresado un poco más de un millón de venezolanos al Ecuador, de los cuales 212 000 siguen en el país. A inicios de agosto, cuando se declaró la emergencia, se registraron hasta 8 000 ingresos al día.⁵

El estado ecuatoriano ha manifestado que efectivamente hay interés pero que sobrepasa la capacidad en orden económico. La presidenta de la Cruz Roja Ecuatoriana, Victoria Albán de Torres, mencionó que “este fenómeno ha desbordado la capacidad de respuesta del Estado. Comentó que solo esta organización ha destinado más de USD 100 mil para atender a 32 420 personas desde julio hasta ahora”⁶ El 9 de agosto de este año, el Ecuador hizo una declaratoria de emergencia para atender a migrantes venezolanos que llegan al Ecuador, decretado sobre las provincias de Carcha, Pichincha y el Oro. Esta medida tenía que acabar el día 30 de septiembre;

¹ <https://www.animalpolitico.com/2018/08/crisis-venezuela-exodo-latinoamerica/>

² Idem.

³ <https://www.elcomercio.com/actualidad/ingreso-ciudadanos-venezolanos-ecuador-redujo.html>

⁴ <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-ampliacion-ecuador.html>

⁵ <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-ampliacion-ecuador.html>

⁶ <https://www.elcomercio.com/actualidad/ingreso-ciudadanos-venezolanos-ecuador-redujo.html>

sin embargo, se expandió por un mes más, tal como lo manifestó Santiago Chávez, viceministro de Movilidad Humana.⁷

El Estado ecuatoriano proporcionó Centro Temporales de tránsito en Quito que alojan personas venezolanas, con la regla de que las personas puedan estar solo hasta cinco días. Sin embargo, el secretario de Seguridad, Juan Zapata, afirma que hay familias que se han quedado hasta 40 días. El problema se agrava ya que estos centros también deben estar listos para recibir, por ejemplo, a posibles damnificados por la temporada invernal que viene. Es este campamento, hay unas 60 personas pero en los días más críticos sube a 200⁸. Con estos números se denota que la situación de migración venezolana, realmente es un problema latente y urgente en el Ecuador.

Decisión estatal de solicitar pasaporte solamente a ciudadanos venezolanos

Previamente, cabe recalcar que la Constitución ecuatoriana establece en el Art. 40 que: “se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”

El 16 de agosto del 2018, el Ministro del Interior Mauro Toscanini hizo pública su decisión de pedir el pasaporte a las personas que nacionalidad venezolana a partir del 18 de agosto, para entrar en el Ecuador. Esta medida fue ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del Acuerdo Ministerial No. 000242 del 16 de agosto del 2018.

La justificación que había detrás de esta solicitud del documento migratorio, es que a partir de la crisis humanitaria, con esto se garantizaba una migración segura, regular y ordenada⁹ su seguridad y la lucha contra la trata y el tráfico de personas: “Además, en línea con su lucha frontal contra los

⁷ <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-ampliacion-ecuador.html>

⁸ <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-ampliacion-ecuador.html>

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Comunicado oficial. 16 de Agosto de 2018. Ver en: <https://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-35/>

delitos como la trata y tráfico de personas: “Desde el próximo sábado, exigirá que todas las personas que entren a Ecuador, presenten obligatoriamente su pasaporte”.¹⁰

Su articulado decía lo siguiente:

ARTÍCULO UNO.- Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses, previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, a partir del 18 de agosto de 2018.

Al siguiente día, se emite el Acuerdo Ministerial No. 000243 en el que se establece que para niños, niñas y adolescentes venezolanos, en calidad de turistas, transeúntes o con ánimo de radicarse no requerirán pasaporte, siempre y cuando: 1. Sus padres tengan un pasaporte válido y vigente, así como que se demuestre a relación de filiación y parentesco incluyendo partidas de nacimiento originales o copias certificadas.

También podrán entrar con sus tutores o curadores, siempre y cuando éstos tengan pasaporte válido y se demuestre la tutela o curaduría a través de documentos válidos.

Presentación de Amicus Curiae y análisis de la situación jurídica

El día 17 de agosto del 2018, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública del Ecuador, el Centro de Derechos Humanos de la PUCE y la Misión Scalabriniana, presentaron una solicitud de medidas cautelares, bajo el argumento de que la política pública de pedir pasaporte “coloca a las personas venezolanas que buscan ingresar a Ecuador en una situación de vulnerabilidad que viola su derecho a la libre circulación y residencia, y amenaza gravemente otros derechos, más aún cuando esta medida está direccionada hacia un determinado grupo de personas en función de su origen nacional”¹¹

Los efectos dentro del enfoque psicosocial, afectan de manera diferente a las personas dependiendo factores como la edad, los recursos propios, salud, situación física y psíquica anterior, etc. ¹² La demora, la incertidumbre, y las situaciones de pobreza agravada, hacinamiento, temor ante la falta de acceso a la salud, educación y derechos asociados con la falta de permanencia y de seguridad genera que el trauma en esta población se agrave y el trauma continúe produciéndose.¹³

Para esto, es necesario conocer que el estado colombiano, para la solicitud de visa pide requisitos que son inalcanzables para la mayoría: entrevista que se demora al menos 72 horas en su obtención, entrevista en Bogotá, la cantidad de \$80 y por último, que la visa debe ser enviada a Venezuela y de vuelta. Estos requisitos hacen que la posibilidad de migrar a Colombia sea casi nula para los

¹⁰ <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-garantiza-cumplimiento-de-los-derechos-humanos-a-migrantes-venezolanos/>

¹¹ Amicus Curiae presentado por Efrén Guerrero, Mónica Vera, Ana Cecilia Navas, Harold Burbano y otros. Presentado el 20 de agosto de 2018 ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha. Amicus Curiae.

¹² Ibídem, párr. 22

¹³ Ibídem, párr. 25

migrantes y refugiados que buscan un estado que los acoja. A su vez, la Ley Orgánica de Movilidad Humana prescribe en su Art. 84 que *Los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales. Los documentos de identificación emitidos por sus respectivos países constituyen documentos de viaje.* Al resultar ser el Ecuador, el país idóneo para los migrantes y refugiados, el pedir la visa solo en base a su origen nacional no solo es un problema y una medida discriminatoria, ya que la mayoría no pueda acceder, sino que incluso, en el caso de que se consiguiera la visa existe una “demora y dificultad en el proceso de cruzar la frontera, dificultad, demora en el proceso de integración y reinserción de la población y aumento de los intentos de cruzar la frontera de forma clandestina”¹⁴

Además, al pedir el pasaporte se refuerza la retórica de que la migración es negativa, lo que a vez, causa que se confirmen “los prejuicios y las expresiones de xenofobia hacia la población migrante, los mismos funcionarios del gobierno estarían reconociendo que la migración es indeseable y que la población es potencialmente peligrosa por lo que debe ser reprimida y controlada (...) Cuando esto sucede se genera un clima de desintegración social, falta de responsabilidad frente a los problemas de la comunidad que se reducen a culpar a otro e imposibilitan pensar sobre la propia situación y limitan las formas de solidaridad comunitaria.”¹⁵

Dentro de nuestra legislación, la Constitución prescribe que se pueden ordenar medidas cautelares conjunta o de manera independiente de las acciones constitucionales de derechos, con el objeto de evitar o cesar la violación de derechos¹⁶. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en su Art. 27, prescribe que los requisitos para ordenar medidas cautelares procederán cuando haya gravedad suficiente que cause daños irreversibles, o por la intensidad o frecuencia de la violación.

Según nuestra LOGJCC, para establecer la proporcionalidad se tiene que tomar en cuenta 4 elementos: fin constitucionalmente, válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad “cuanto mayor ser la limitación y afectación de un derecho, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”.

Si el objetivo es terminar con la trata y el tráfico de personas, el pedir pasaporte no resulta atingente para solucionar el problema. No brinda seguridad, ni hace que la migración sea más ordenada y controlada. De hecho, tal y como mencionan los *amicus curiae*, la solicitud de pasaporte agrava la crisis humanitaria, porque agrava el estado de vulnerabilidad e incentiva a la migración descontrolada, clandestina y por ende, a un mayor tráfico de personas. Además, se afecta directamente el derecho a la no discriminación porque esta decisión solo se restringió para los ciudadanos venezolanos, solamente en base a su nacionalidad, es decir, hay una diferenciación

¹⁴ *íbid*, párr. 13

¹⁵ *íbid.*, párr. 14-15. Véase también en Beristán Carlos, Apoyo Psicosocial en Catastrofes colectivas, Asociación Venezolana de Psicología, Caracas, 2000, pag 32

¹⁶ Art.8. Constitución de la República del Ecuador.

entre otro ciudadanos que limita el derecho a la movilidad y está basada en circunstancias aleatorias de las que estas personas no tienen culpa ni control. Además, no se les permite ejercer su derecho a la movilidad, y les obliga a estar en un estado de irregularidad.

Las personas venezolanas no van a dejar de venir, hasta que no haya un cambio significativo en su Estado y sus políticas, por lo que la limitación a su derecho a la libre movilidad, lo que causa no es solamente los problemas psicosociales a los migrantes y el rechazo por parte de una sector de la sociedad conservador y xenófobo, sino además, causa que se incremente la delincuencia, la ilegalidad, la trata de personas y la migración clandestina.

Las peticiones de ambos *amicus curiae*¹⁷ versaban en:

1. El otorgar medidas cautelares era la vía idónea para tutelar derechos de los migrantes venezolanos, que desean venir al Ecuador así como lo que ya se encontraban aquí.
2. Que se suspendan los acuerdos Ministeriales No. 000242 y No. 000243, es decir, que se suspenda la exigencia de pasaporte para las personas venezolanas.
3. Abstención de medidas que restrinjan o anulen el derecho a migrar.
4. Implementación de planes de protección integral e instar al Estado para que exija a su país Venezuela, que genere condiciones para detener la migración masiva de sus ciudadanos.

La solicitud de medidas cautelares fue aceptada por la Jueza Judith Naranjo. Esta autoridad reconoció que el Ecuador garantiza la libre movilidad, tanto en su legislación interna como externa y que los Acuerdos Ministeriales no garantizaban el pleno derecho de poder ingresar al país. Ahora se espera acciones por parte del Estado Ecuatoriano, a nivel de política pública, para enfrentar esta problemática de migración masiva venezolana.

¹⁷ Amicus Curiae presentado por Ramiro Ávila, Gardenia Chávez, María Augusta León y otros. Presentado el 20 de agosto de 2018 ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha.