

Ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas en Ecuador durante el año 2012

Javier Arcentales Illescas

Personas
y grupos
de atención
prioritaria



Introducción

Las tres ediciones anteriores del *Informe de derechos humanos* del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) incluyeron artículos específicos sobre movilidad humana, los cuales profundizan en los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas. Estos tres artículos previos, identifican limitaciones recurrentes en el ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas que viven en Ecuador, las mismas que pueden sintetizarse en tres nudos críticos persistentes a los que se da seguimiento en 2012: a) Inadecuación de la normativa y la institucionalidad sobre movilidad humana a los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales; b) Prácticas de control migratorio que contradicen la prohibición de criminalización de la migración; y c) Discriminación en el ejercicio de derechos económicos y sociales y limitaciones en la integración de la población inmigrante y refugiada.

El primer aspecto hace referencia a las distancias y contradicciones a nivel jurídico existentes entre la Constitución de la República del Ecuador que mantiene una visión garante de derechos, frente a las normas de rango inferior que son opuestas al enfoque planteado por esta. Fruto de esa disonancia entre normas inferiores y Constitución, existe también una dispersión institucional.

El segundo aspecto comprende aquellas prácticas concretas de control migratorio, tendientes a restringir la migración y que han sido un factor de vulneración de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas. Si bien, la mayoría de estas prácticas están vinculadas con la aplicación de las disposiciones de la Ley de Migración, concretamente en lo referente a la deportación y la exclusión migratoria,

merecen particular atención porque en su operativización se adoptan arbitrariamente prácticas y medidas que no están contempladas en la ley migratoria.

El tercer ámbito hace referencia a las limitaciones en el ejercicio de los derechos económicos y sociales que debe enfrentar la población inmigrante y refugiada. Estas limitaciones no solo tienen su origen en aspectos de carácter legal, sino que se sustentan en prácticas cotidianas y que no se circunscriben exclusivamente a lo público. Este ámbito está más relacionado con el nivel de convivencia e integración social que pueden alcanzar las personas inmigrantes y refugiadas mediante la posibilidad de ejercer sus derechos sin discriminación.

En el artículo se analizarán estos tres nudos críticos con miras a determinar los principales avances y limitaciones que han tenido lugar en 2012, tomando como eje principal los derechos y principios constitucionales sobre movilidad humana y las obligaciones estatales que estas implican.

Normativa e institucionalidad

En los artículos sobre movilidad humana de las ediciones anteriores, se ha insistido en que las leyes que regulan el derecho a migrar en Ecuador, en especial, la Ley de Extranjería y la Ley de Migración, no han sido adecuadas al marco constitucional actual y mantienen contradicciones con este. Por el contrario, estas leyes se sustentan en la doctrina de la seguridad nacional, bajo la cual, toda persona de otra nacionalidad que se encuentre en Ecuador, es sospechosa de poner en riesgo la seguridad estatal. Además, la Ley de Extranjería contempla tipos de visados selectivos que no se adecuan a la realidad migratoria del país y dificultan la regularización. De igual manera, la Ley de Migración establece formas de control migratorio que son criminalizadoras de la migración, entre las que se encuentran el procedimiento de deportación, el procedimiento de exclusión y en términos generales, las amplias potestades para el control migratorio a cargo de la Policía de Migración.

En este mismo sentido, se ha visto que las disposiciones de esta normativa afectan también al ejercicio de otros derechos, como el derecho a trabajo, la seguridad social, la vivienda, etc., debido a que, las leyes que regulan el ejercicio de estos derechos se remiten a las disposiciones de la Ley de Extranjería o la Ley de Migración.

En cuanto al derecho a solicitar refugio, este no ha sido regulado mediante una ley orgánica como lo determina la Constitución, sino mediante Decretos Ejecutivos que no están adecuados a las dinámicas del refugio en Ecuador, ni a los principios y derechos constitucionales e instrumentos internacionales en esta materia. No obstante, en este año entró en vigencia un nuevo decreto que establece regulaciones y restricciones a este derecho y sobre las cuales se profundizará más adelante.

Para 2012, la adecuación de la legislación en materia de movilidad humana continúa siendo un pendiente. No se ha llegado a concretar ninguna reforma

legislativa en la Asamblea Nacional. Tampoco se presentó en este año un proyecto de ley destinado a modificar sustancialmente las leyes vigentes.

La ausencia de la normativa que esté acorde a los derechos y principios constitucionales, trae como consecuencia que las autoridades migratorias continúen aplicando las leyes existentes, a pesar de que varias de sus disposiciones son evidentemente inconstitucionales, lo que justificaría inclusive su inaplicabilidad por parte de cualquier funcionario público, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador. De esta manera, las detenciones por condición migratoria, el procedimiento de deportación y de exclusión migratoria a pesar de ser opuestos a la prohibición de criminalización de la migración y de vulnerar el derecho a migrar, a la libertad personal, el debido proceso, entre otros, siguen constituyendo una práctica común que forma parte del control migratorio.

Como se mencionó anteriormente, la normativa que regula el derecho a solicitar refugio fue modificada mediante el DE 1182 de 2012 que entró en vigencia en mayo de este año.¹ Con lo cual, persiste la ausencia de una ley orgánica que regule este derecho, a pesar de que el art. 133 de la Constitución señala que los derechos y garantías deben ser desarrollados mediante leyes orgánicas. De esta manera, no se aplica el principio constitucional de reserva de ley.

El DE 1182 introdujo modificaciones que, en su gran mayoría, afectan al ejercicio del derecho a solicitar refugio. Entre las disposiciones que inciden en el núcleo esencial de este derecho, se encuentra la eliminación de la definición de refugiado que se contemplaba en el art. 2 del derogado DE 3301. En este artículo se incluía la definición ampliada de refugiado desarrollada originalmente por la Declaración de Cartagena de 1984, que adecuaba a la realidad Latinoamericana la definición inicial de la Convención de Ginebra de 1951. En la definición que fue suprimida en el DE 1182 se contemplaba a “la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público”² como causas suficientes para el reconocimiento del estatuto de refugiado. En consecuencia, gran parte de la población colombiana que ha cruzado la frontera, a causa del conflicto armado, ha sido reconocida bajo esta definición.

El eliminar esta definición y reducirla a lo establecido en la Convención de Ginebra, implica una afectación al contenido esencial de este derecho ya que reduce el ámbito de protección, y por tanto, se afecta el principio de progresividad y contradice la prohibición de regresividad en materia de derechos. Este aspecto acarrearía la automática inconstitucionalidad de la norma o política pública regresiva, según lo dispone la Constitución en el art. 11, num. 8.

Otra de las disposiciones que afecta al ejercicio de este derecho, es el establecimiento de un plazo de 15 días para solicitar refugio (art. 12). Esta restricción temporal contradice los estándares internacionales; ya que, en primer lugar

1. DE 1182, de 30 de mayo de 2012, RO 727, 19 de junio de 2012.

2. Declaración de Cartagena, 1984, Conclusión Tercera.

desconoce la posibilidad de reconocimiento *sur place*, que consiste en brindar protección a aquellas personas que, encontrándose fuera de su territorio nacional no puedan retornar a él porque las condiciones han cambiado, impidiendo su retorno. Por otra parte, este plazo no se adecua al contexto real en el que tiene lugar este hecho social en Ecuador, ya que las personas al ingresar al territorio ecuatoriano, sobre todo aquellas que se ubican en zonas rurales, no disponen de información sobre el proceso para solicitar refugio en Ecuador y el acceso a las oficinas en las que se presenta formalmente dicha solicitud todavía es limitado, por cuestiones geográficas y costos de movilización, aun cuando la Dirección de Refugiados ha implementado oficinas en las capitales provinciales de frontera (Lago Agrio, Tulcán y Esmeraldas).

De igual manera, son preocupantes las limitaciones al principio de no devolución que establece este decreto, entre ellas, la disposición de ser deportado en caso de ser negado el reconocimiento de refugio en segunda instancia, según lo determina el art. 47: "La resolución de las solicitudes de refugio en segunda instancia pone fin a la vía administrativa y el solicitante deberá ser deportado."

El establecer de manera tajante la deportación como consecuencia de la negativa de la condición de refugiado, atenta no solamente contra los principios relacionados con el derecho a solicitar asilo, sino contra toda lógica jurídica puesto que la deportación, tal como se la ha planteado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene un carácter penal, lo que significaría la imposición de una sanción penal, sin que exista un delito tipificado mediante ley. El incorporar esta disposición en un DE resulta una inconsistencia jurídica y un atentado contra la protección internacional.

Adicionalmente, este reglamento contiene otras disposiciones que restringen el acceso al sistema de protección, tales como la aplicación de un procedimiento de admisibilidad poco adecuado, la reducción de plazos para presentar impugnaciones frente a la negativa de reconocimiento, la posibilidad de revisar y revocar la condición de refugiado en cualquier momento, entre otros aspectos.

No obstante, cabe indicar que este Decreto Ejecutivo contiene algunas disposiciones que son favorables al ejercicio de derechos de quienes ya han sido reconocidos como refugiados. Así por ejemplo, se ha extendido el plazo de validez del documento de identificación a dos años, lo que implica que la renovación ya no es anual como lo disponía la normativa anterior. Sin embargo, todavía se vincula la condición de refugiado a la validez del documento de identidad, dejando de lado el principio que indica que tal condición es constitutiva y no declarativa.

El Decreto Ejecutivo también contiene disposiciones que dejan en claro que tanto las personas refugiadas, como las solicitantes de tal condición, pueden realizar actividades económicas, sea bajo relación de dependencia o por cuenta propia.³ Si bien esto reafirma la titularidad del derecho al trabajo de esta población, en la práctica esta disposición no se aplica, ya que los procedimientos y sistemas infor-

3. *Ibid.*, art. 35 y 46.

máticos que operativizan este derecho aún generan complicaciones sobre todo en la legalización de contratos. Situación similar ocurre con el derecho a la seguridad social que no se garantiza de manera plena para las personas refugiadas y menos aún para quienes se encuentran como solicitantes de asilo.

También se incluye una norma que permite que a las personas refugiadas que hayan residido por al menos tres años en el país se les brinde facilidades para obtener una visa de residentes o la nacionalidad ecuatoriana mediante la naturalización, respetando el principio de no devolución. Sin embargo, esta disposición no ha llegado a implementarse, ya que los costos y requisitos para naturalizarse son poco accesibles para las personas refugiadas y los requisitos para aplicar a visas de residente no han sido adecuados a la condición de esta población.

Frente a las disposiciones de este Decreto Ejecutivo se han adoptado acciones nacionales e internacionales, así se han presentado dos demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional⁴ en los meses de octubre y noviembre de 2012, hasta el momento ninguna ha sido aceptada a trámite. Sin duda, esta es una clara oportunidad para que la Corte Constitucional aplique y desarrolle el contenido de los derechos de movilidad previstos en la Constitución de la República del Ecuador.

Y en el ámbito internacional, tuvo lugar la audiencia sobre la “Situación de los solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador” que se llevó a cabo el 2 de noviembre de 2012 en el marco del 146 período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la cual, el representante de la Universidad San Francisco de Quito –institución peticionaria– puso en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos los aspectos de mayor preocupación sobre los derechos de las personas en movilidad, particularmente de las reformas que implica el DE 1182 y se hizo una invitación formal para que la Comisión realice una visita in loco.

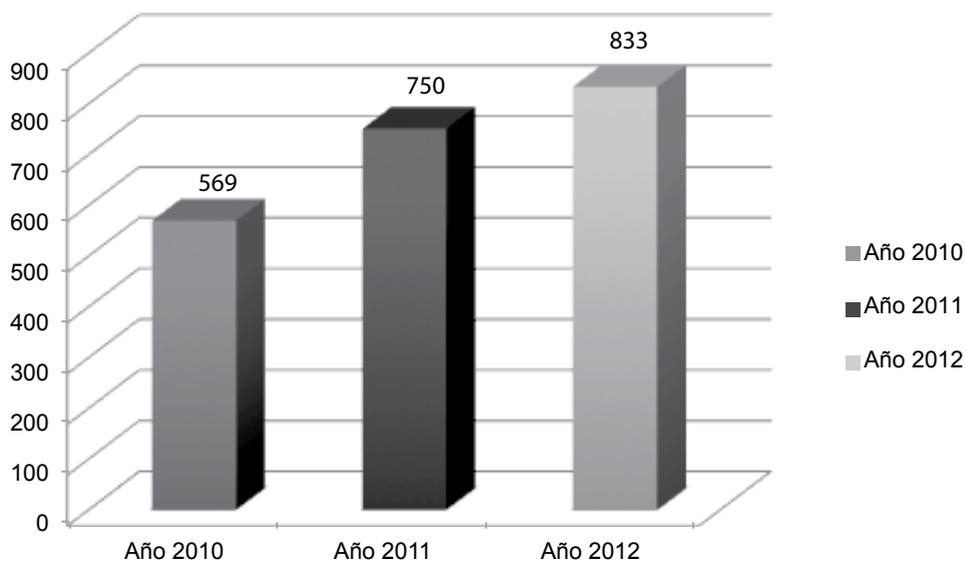
Prácticas de control migratorio contrarias a la prohibición de criminalización de la migración

El control migratorio, según lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador, es potestad exclusiva de la Función Ejecutiva⁵ y se implementa mediante la aplicación irrestricta de la Ley de Migración; que, como se ha dicho anteriormente, mantiene contradicciones sustanciales con los derechos y principios constitucionales en materia de movilidad humana.

4. La primera demanda la realizó la ONG Asylum Access, el 26 de octubre de 2012, con el número de causa 0056-2012; y, un mes después, el 26 de noviembre del mismo año, ingresa una segunda demanda por parte de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, a la cual se asigna el número de causa 003-2012.
5. Constitución ..., 2008, art. 261, num. 3.

En consecuencia, uno de los aspectos más críticos es el tratamiento de las personas que, por diferentes motivos, no gozan de estadia regular en el país, sea el caso de aquellos que se encuentran ya en el territorio nacional, como de aquellos que intentan ingresar al Ecuador. En el primer caso opera el procedimiento de deportación⁶ precedido de la privación de la libertad de la persona, y en el segundo, se aplica el procedimiento de exclusión.⁷

Gráfico 1
Deportaciones por año



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

La implementación de estas prácticas de control migratorio ha traído serias vulneraciones a los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas, y lastimosamente, según las estadísticas revisadas, lejos de reducir su aplicación, se observa un aumento de las mismas respecto de los años anteriores.

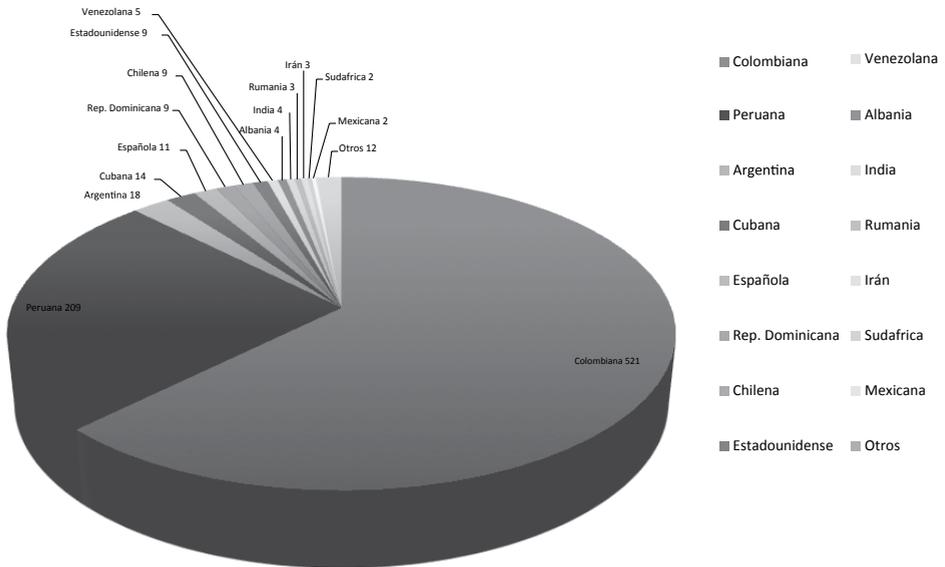
Así, hasta noviembre de 2012, se registraban 833 deportaciones, es decir, 83 más que el total de 2011. En este grupo, las personas de nacionalidad colombiana son las que registran el número más alto de deportaciones, llegando a las 521 que es equivalente al 63% del total; en segundo lugar, se ubica la población peruana que registra 209 deportaciones, equivalente a menos de la mitad del número de personas colombianas deportadas.

6. Ley de Migración, 2005, art. 19-36.

7. *Ibid.*, art. 9-18.

Si bien, por una parte, se explicaría que los datos de estos países son altos en virtud de que son países limítrofes respecto a Ecuador, llama la atención el au-

Gráfico 2
Nacionalidad de las personas deportadas



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

mento del número de deportaciones, sobre todo en relación con las personas de nacionalidad colombiana, que constituyen un caso especial en el que debe verificarse si no se vulnera el principio de no devolución previo al retorno al país de origen.

Como se ha indicado en los artículos sobre movilidad humana de años anteriores, el procedimiento de deportación establecido por la Ley de Migración contradice los principios constitucionales; en particular, el principio de no criminalización de la migración, ya que tiene como una de sus premisas la privación de libertad y la imposibilidad de subsanar la condición de irregularidad migratoria. A pesar de que la irregularidad migratoria es una falta de carácter administrativo, el tratamiento es claramente de carácter penal.

En este sentido, según el estudio “Garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en Quito,⁸ entre el año 2010 y el año 2012, se registran más de un centenar de hábeas corpus interpuestos en casos de detenciones por la condición

8. Javier Arcentales, Susy Garbay y Silvana Sánchez, Garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en Quito, Quito, PADH-UASB-E / Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) / Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2012.

migratoria de personas han permanecido de manera indefinida privadas de la libertad en un lugar inadecuado para tales efectos.

Según este estudio, de las 78 sentencias de hábeas corpus que se analizaron, el 63% aceptan la acción; es decir, se corrobora que la mayoría de detenciones en casos migratorios son arbitrarias e ilegítimas, y por tanto, vulneran derechos humanos. No obstante, se observa en dicha investigación, que a pesar de este alto porcentaje de aceptación de hábeas corpus, en ningún caso, se determina la responsabilidad estatal, ni se establecen medidas de reparación frente al daño causado, tal como lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

En el mencionado estudio, se constata también que persiste como política parte del control migratorio, la existencia del denominado “Albergue Temporal”, el cual, es un hotel privado, custodiado por la Policía de Migración que está ubicado en el Centro Histórico de Quito, en donde permanecen detenidas las personas en procesos de deportación, de manera ilegal y arbitraria por períodos indefinidos, que llegan inclusive a los nueve meses.

En suma, esto nos permite comprender, por una parte que, el procedimiento de deportación no solo tiene inconsistencias constitucionales de carácter normativo, sino que también su implementación lesiona seriamente el derecho a migrar, el derecho a la libertad personal, el principio de no criminalización de la migración, el principio de no devolución, entre otros derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

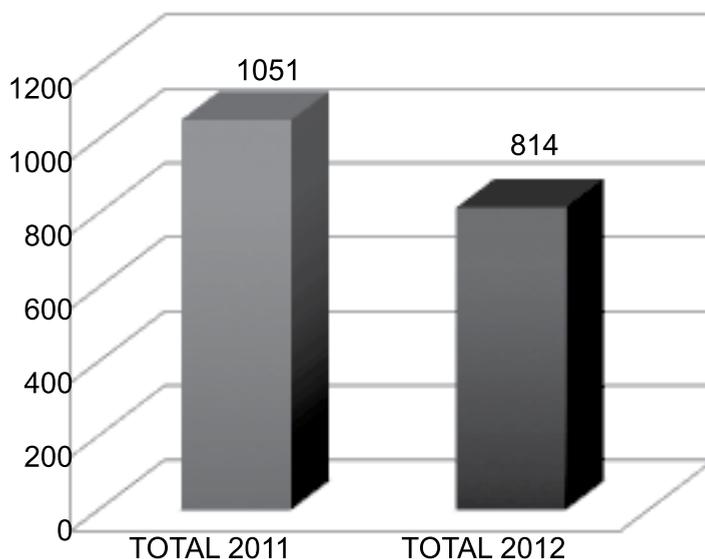
Por otra parte, devela el nivel de desconocimiento por parte de jueces, juezas y operarios judiciales acerca del contenido y alcance de los preceptos sobre movilidad humana e incluso sobre la naturaleza y finalidad de las garantías jurisdiccionales.

Además, a la par de la aplicación del procedimiento de deportación, se aplica otra medida de control migratorio conocida como exclusión, la cual, también se encuentra prevista en la Ley de Migración, como se ha señalado en líneas previas. Este procedimiento consiste en el impedimento del ingreso de una persona de otra nacionalidad al territorio ecuatoriano, aspecto que también ha acarreado serias lesiones a los derechos humanos.

Según las estadísticas de la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, el número de exclusiones hasta noviembre de 2012, llegó a 814, a diferencia del total de exclusiones en 2011, que alcanzaron las 1.051 exclusiones hasta diciembre de ese año. Si bien existe una cierta disminución, el número sigue siendo elevado.

Además, se observa que las personas de nacionalidad haitiana (336) y cubana (228) corresponden a la población sobre la que más se aplica esta medida. Llama la atención también, las personas excluidas de diversa nacionalidad originarias de países africanos y asiáticos. Si bien por el tipo de gráfico no es posible incluir a todos los países, según las estadísticas, hay 24 personas de origen africano que provienen de diez países diferentes (Nigeria, Camerún, Ghana, Gambia, Guinea, Kenia, Mali, Sierra Leona, Sudáfrica, Zimbabwe).

Gráfico 3
Exclusiones por año



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

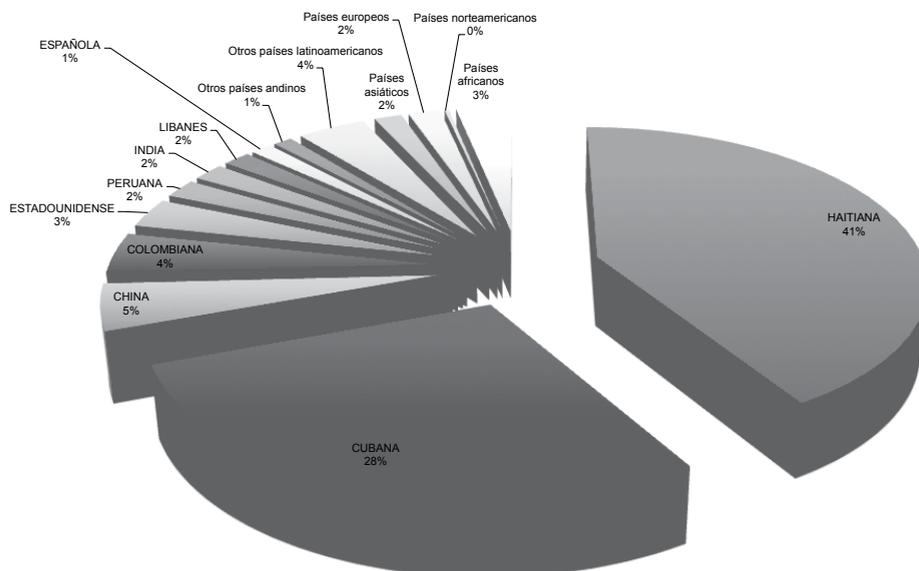
En cuanto a los países asiáticos se registran 15 personas excluidas provenientes de nueve países diferentes (Sri Lanka, Filipinas, Bangladesh, Corea del Sur, Israel, Japón, Jordania, Nepal, Pakistán y Rusia), sin contar, con las personas excluidas provenientes de India (15) y Líbano (13) que por tener número superior a diez sí son visibles en el gráfico.

Las vulneraciones a derechos que han tenido lugar en los procesos de exclusión son tan graves como los que tienen lugar en las deportaciones. Así, a inicios de 2012, en Quito, tuvo lugar una audiencia en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, debido a que siete personas de nacionalidad cubana habían sido excluidas y se encontraban privadas de su libertad en el Aeropuerto Mariscal Sucre. A estas no se les permitía el ingreso al Ecuador y a su vez no podían regresar a Cuba, ya que la normativa del país caribeño lo impedía.

Las autoridades migratorias del Ecuador ante este caso sostienen que las personas se encuentran en una “zona franca” en la que no se aplica la legislación nacional, ya que no han ingresado formalmente a territorio ecuatoriano y descargan la responsabilidad sobre las aerolíneas manifestando que son estas quienes deben responder por las personas excluidas. No obstante, este razonamiento ha llevado a que las personas de nacionalidad cubana permanezcan privadas de libertad por más de cuatro días en una habitación del aeropuerto en condiciones de hacinamiento, con limitaciones de comunicación y restricciones en el acceso a servicios básicos.

En la audiencia realizada en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, se determinó que efectivamente la aplicación de esta política de control migratorio vulnera

Gráfico 4
Exclusiones 2012 por nacionalidad



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

el derecho a la libertad personal, el derecho a migrar, la prohibición de considerar a alguien como ilegal por su condición migratoria, entre otros derechos constitucionales y se obligó a la Policía de Migración a permitir el ingreso de las personas al territorio ecuatoriano. Además, es evidente, que los aeropuertos no son centros de privación de libertad y por tanto, estas prácticas son inconstitucionales.

Sin embargo, estas medidas se han seguido implementando a lo largo del año, llegando a situaciones de mayor complejidad. Es así, que en el estudio sobre Garantías Jurisdiccionales y Migraciones Internacionales antes referido, se encontraron acciones de hábeas corpus que fueron activadas a favor de las personas privadas de la libertad en el Aeropuerto Mariscal Sucre, entre las cuales, uno de los jueces decidió trasladar la audiencia hasta dicho lugar y de manera contradictoria aceptó la acción, pero dispuso la privación de libertad en el “albergue temporal.”

Finalmente, una persona de origen africano permaneció detenida cerca de ocho meses, ya que no podía ser devuelta a su país de origen y tampoco se consentía otorgarle la libertad para permanecer en Ecuador.

Los casos de exclusión migratoria que han sido conocidos por la Defensoría del Pueblo del Ecuador y las ONG que trabajan en temas de movilidad humana, son aquellos que por su complejidad no pueden ser solucionados y violentan de manera evidente los derechos de estas personas; sin embargo, el número elevado de exclusiones supondría también una condición de vulnerabilidad de quienes intentan ingresar y son retornados a sus países de origen de manera expedita.

En definitiva, tanto el proceso de deportación, como el de exclusión migratoria, que se aplican como parte del control migratorio conllevan graves afectaciones a derechos, por su propia naturaleza como por la manera en cómo se implementan. En estos procesos se pone de manifiesto la manera en que los arcaicos principios de seguridad nacional y la soberanía estatal se imponen frente a los derechos de personas inmigrantes y refugiadas, fruto de una legislación desactualizada, heredada de tiempos de la Guerra Fría y que no ha sido reformada.

Al tratamiento punitivo de la irregularidad migratoria se suma la ausencia de políticas de regularización; aspectos que pueden ser vistos como contracarrera de la misma moneda y que en conjunto determinan un contexto complejo para el ejercicio de derechos de inmigrantes y personas refugiadas. Si bien, uno de los postulados más importantes de la Constitución de la República del Ecuador en el ámbito de movilidad humana, es la no discriminación por condición migratoria, es innegable que contrariamente a este principio, el estar en situación regular es una premisa para el ejercicio de derechos.

En el ámbito de la “regularidad migratoria”, la Ley de Extranjería establece categorías de visados que determinan una gradación en función de la posibilidad de ejercer más o menos derechos en el país. Estas categorías basadas en criterios de selectividad, dejan por fuera a personas que, por su situación económica u otras condiciones, no pueden acceder a la regularización, lo que acarrea la amenaza constante de la detención y el consecuente proceso de deportación.

Al parecer, estaría lejos una reforma normativa que repercuta de manera sustancial en las políticas de control migratorio; sin embargo, se observan algunos cambios que, de ser implementados adecuadamente, podrían reducir ciertos niveles de criminalización de las personas inmigrantes en situación irregular. Así por ejemplo, se observa que la Policía de Migración se ha retirado de los puestos de control migratorio de ingresos y salidas del territorio ecuatoriano y que estas funciones han sido asumidas por personal civil.

Cabe mencionar que este cambio ya se encuentra previsto en el Proyecto de ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana que está en trámite en la Asamblea Nacional.⁹

El reto aún pendiente para Ecuador, es desarrollar una política de regularización y control migratorio que esté acorde a los principios y derechos constitucionales, que como en repetidas ocasiones se ha señalado, no han sido reconocidos en ninguna otra constitución del mundo. La política migratoria ecuatoriana, por tanto, debe ser diferente a la de otros Estados, en especial de aquellos que se distinguen por ser los principales receptores y a la vez criminalizadores de la migración a nivel mundial, y corresponder más bien de manera coherente a las demandas de las y los migrantes ecuatorianos.

9. Proyecto 2011-086, presentado por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2011 y se encuentra en etapa de calificación por el CAL.

1. 2011-086 30 sep 2011 Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana Presidente de la República

Discriminación y limitaciones en la integración de la población inmigrante y refugiada

El reconocimiento de la igualdad entre personas ecuatorianas y de otras nacionalidades y la prohibición de discriminación por condición migratoria y lugar de origen, son parte del núcleo esencial del contenido sobre movilidad humana en la Constitución de la República del Ecuador. Estos preceptos constitucionales plantean una visión integral de las políticas migratorias tradicionales, más allá de las regulaciones para el ingreso, salida o permanencia de las personas de otra nacionalidad y nos invitan a considerar el ejercicio de derechos de manera integral.

En este sentido, se observa que la brecha entre los parámetros constitucionales y la realidad es todavía muy amplia y, más preocupante aún, es el escaso esfuerzo estatal por reducirla. Por una parte, la discriminación y xenofobia particularmente hacia población de origen colombiano, cubano y de origen africano (esta última población sobre todo en Quito) es persistente, ya que, de manera infundada, se vincula a esta población con el incremento de la delincuencia en el país. Además, la discriminación se profundiza al tratarse de personas afrodescendientes o mujeres, sobre quienes pesan estereotipos sexistas.

Esta limitación antecede y explica el que otros derechos sean también vulnerados como aquellos de carácter económico y social, tales como educación, trabajo y vivienda principalmente. Así, en la investigación “Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador”¹⁰ se constata como la discriminación en razón de la nacionalidad es una gran barrera que deben sortear las personas al momento de conseguir trabajo. Los tratos discriminatorios no solo tienen lugar en el ámbito privado de las relaciones cotidianas, sino también dentro de la institucionalidad tanto pública como privada.

A la xenofobia se suma, la discriminación por condición migratoria, la cual es otra limitación importante en el ejercicio de derechos. En este sentido, se podría afirmar que las personas en condición de refugiadas, solicitantes de tal condición y quienes se encuentran en situación migratoria irregular son las que enfrentan mayor discriminación por este motivo.

Así, por ejemplo, en el caso del ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas, el estudio mencionado constata que aun cuando fue eliminada la autorización laboral para personas refugiadas exigida por el Ministerio de Relaciones Laborales, las limitaciones al momento de legalizar un contrato de trabajo y acceder a la seguridad social persistían. Aspectos que son aún más complejos para quienes se encuentran como solicitantes de la condición de refugiados o personas en situación irregular.

En gran medida, estos problemas se originan por el tipo de documentación de identidad que se emite para las personas refugiadas y solicitantes de tal

10. Javier Arcentales, “Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador”, Quito, PADH-UASB-E / FAS / ACNUR, 2012. Estudio no publicado.

condición que no es compatible con los sistemas informáticos. En el caso de las personas en situación migratoria irregular, el no poseer documentación o no ser válida la de su país de origen, se convierte también en limitante. Sin embargo, se puede afirmar que tampoco existe una voluntad política suficientemente decisiva que permita solucionar estos problemas, que al parecer, se reducen a cuestiones operativas, pero que en el fondo determinan restricciones severas a estos derechos.

Esta situación repercute también en el acceso al sistema financiero en donde persiste la imposibilidad de acceder a los servicios que ofrecen estas entidades, sobre todo en relación con la apertura de cuentas de ahorro, cambio de cheques, acceso a créditos. Hasta el momento no existe una resolución vinculante por parte de la Superintendencia de Bancos que garantice que esta población pueda acceder a estos servicios.

Por otra parte, en ciudades de frontera como Nueva Loja (Lago Agrio) existen dificultades para la población refugiada y solicitante de refugio en la compra de gas doméstico relacionada directamente con las medidas de control adoptadas para evitar el contrabando de gas hacia Colombia.

Todas estas limitaciones hacen que la integración de la población de otras nacionalidades sea compleja y que sumada a políticas de migración restrictivas y securitistas, la exclusión por parte de la población local se acentúe. Sin embargo; deben rescatarse aquellas prácticas de solidaridad que tienen lugar en dimensiones menores y que se concretan en el trato cotidiano y en la convivencia que han generado un acercamiento y valoración de “el otro”, del cual surgen nuevas relaciones fundamentadas en el respeto y acogida a la diversidad manifiesta en los procesos de movilidad humana.

Como reto para el Estado, en su dimensión nacional y local, queda el desarrollar una política migratoria que no se circunscriba exclusivamente a las regulaciones para el ingreso y salida del territorio nacional, sino que tome en cuenta también a aquellas medidas articuladas que hagan posible el ejercicio de los derechos de las personas de otras nacionalidades que se encuentran en el país. Esta es una manera integral de concebir la política migratoria.

La misma consideración debe aplicarse a las políticas en materia de refugio, que no solo deben centrarse en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, sino tomar en cuenta el ejercicio de los derechos en la permanencia dentro del territorio ecuatoriano como una medida eficaz para su integración, en el marco de las soluciones duraderas establecidas por el Plan de Acción de México.