

Contribución del Ecuador

Cuestionario sobre las prácticas de *pushbacks* y su impacto en los derechos humanos de las personas migrantes

1. Sírvase proporcionar información sobre la legislación o política relevante relacionada con el derecho a solicitar y obtener asilo en su país que garantice que las necesidades de protección de las personas migrantes, incluidas las de los solicitantes de asilo, sean examinadas individualmente, y que no sean devueltos a la frontera internacional sin tener acceso a esta evaluación y a otros procedimientos pertinentes.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce los derechos de las personas en condición de movilidad humana, en el artículo 40 se determina que no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria; y, en relación a las personas en Protección Internacional reconoce en el artículo 41, que:

“Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley”.

Ante lo cual, se debe resaltar que el Estado ecuatoriano ha desarrollado normativa específica en la materia a través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) y su Reglamento. Al respecto la LOMH a partir del artículo 90 reconoce a la Protección Internacional como mecanismo subsidiario destinado a asegurar el acceso igualitario y el ejercicio de los derechos de las personas solicitantes de asilo. Así, se debe resaltar que el Estado ecuatoriano ha adecuado su legislación a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena, por lo que el artículo 98 de la LOMH reconoce que será reconocida como refugiada en el Ecuador toda persona que:

“1. Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona”.

Asimismo, se debe resaltar que se ha expedido normativa secundaria referente al procedimiento para la Determinación de la Condición de Refugiados y Apátridas en el Ecuador, que faciliten el ejercicio para los derechos contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y en su Reglamento, por lo cual mediante Registro Oficial 156 de 9 de enero de 2018 entró en vigencia el "Instructivo para el Proceso de Determinación de la Condición de Refugiados y Apátridas en el Ecuador", cuya finalidad es: "detallar el procedimiento para determinar la condición de Refugio y Apátrida, y establecer de manera específica y pormenorizada el accionar de las áreas administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a cargo del procedimiento para la determinación de la condición de Refugio y Apatridia".

2. Sírvase proporcionar información sobre las buenas prácticas o las medidas adoptadas (como los mecanismos de detección y remisión en la frontera) en su país para garantizar la protección de las personas que cruzan las fronteras internacionales en movimientos mixtos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Sírvase indicar toda medida específica destinada a reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes, en particular mediante la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos, sensible al género y la discapacidad, así como a la edad y las necesidades de protección de la infancia.

Las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 98 y siguientes de la LOMH, resaltan que todas las personas acceden a un análisis individualizado, en el que la falta de documentación no impide la presentación de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y reciben orientación necesaria sobre el procedimiento en todas las etapas y recursos de impugnación. Además, se evidencian avances para el ejercicio de derechos de personas en condición de vulnerabilidad, por ejemplo, en el que la persona solicitante podrá escoger el sexo de su entrevistador o entrevistadora según su preferencia en casos de sobrevivientes de violencia de género, lo cual permite evitar la re victimización al solicitante de refugio y/o apatridia.

Asimismo, se resalta que existe una atención diferenciada para la niñez y adolescencia solicitante de refugio, en respeto de su interés superior que, conforme el numeral 8 del artículo 98 de la LOMH garantiza dar prioridad a la tramitación de las solicitudes presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, víctimas de tortura, víctimas de abuso sexual o violencia por motivos de género y las demás personas de los grupos de atención prioritaria. Sin dejar de lado, que, en el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, se notifica inmediatamente a la Defensoría Pública a fin que asuma la representación legal del niño, niña o adolescente.

Por otra parte, el Ecuador realizó un proceso inédito de regularización a favor de ciudadanos venezolanos, en el período de agosto de 2019 a agosto de 2020. El proceso se basó en el Decreto Presidencial No. 826, de 25 de julio de 2019, que estableció una amnistía migratoria (exoneración de multas por irregularidad), a cargo del Ministerio de Gobierno y la concesión de la visa de residencia temporal por razones humanitarias (VERHU), a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

El mencionado visado se concedió de manera gratuita (únicamente se pagó la solicitud de visa de 50 dólares), se extendió por un lapso de 2 años, con posibilidad de ser renovado por dos años más y permite a los beneficiarios entradas y salidas múltiples hacia y del territorio ecuatoriano. Los requisitos fueron mínimos: pasaporte venezolano, que inclusive podía estar caducado hasta por 5 años o prórroga del pasaporte caducado; antecedente penal venezolano apostillado y, para el caso de menores de edad, únicamente partida de nacimiento apostillada, de conformidad con el Acuerdo 103, que implementó el Decreto Presidencial 826.

Se estableció un Protocolo específico para la concesión de la visa VERHU a los menores de edad, a fin de proteger sus derechos de manera adecuada, a través del Acuerdo Ministerial No. 103, de 24 de octubre de 2019. En el Ecuador, se exoneró a las personas adultas mayores con el 50% del pago de la solicitud y a las personas con discapacidad con el 100%.

El desarrollo del proceso obtuvo los siguientes resultados: Del 26 de agosto de 2019 al 11 de enero de 2021 se han regularizado un total de 88.988 ciudadanos venezolanos de la siguiente manera:

Visas VERHU:

- En el exterior (Consulados de Bogotá, Caracas y Lima): 5.624 visas.
- En el Ecuador (CEVE y Coordinaciones Zonales): 49.634 visas.
- Total: 55.258 visas VERHU.

Otros tipos de visas (incluye visas de protección internacional):

- En el exterior: 1.748.
- En el Ecuador (Coordinaciones Zonales): 31.982
- Total: 33.730 visas que corresponden a otras categorías migratorias (no VERHU).

Dando un total de 88.988 ciudadanos venezolanos regularizados en este período, los cuales residen en el país con mejores oportunidades de inserción socio económica.

El proceso de regularización se elaboró y ejecutó bajo un enfoque de derechos humanos, sensible al género y a la discapacidad, así como a la edad y a las necesidades de protección a la infancia.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional, mediante Acuerdo Ministerial No. 006, de 18 de marzo de 2020, estableció el procedimiento para la regularización de personas extranjeras, padres de niños, niñas o adolescentes ecuatorianos que no han registrado su ingreso a través de los puntos de control migratorio oficiales, en complemento al "Protocolo especial para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana" que facilita la posibilidad de emitir la visa VERHU en base a la presentación de la partida de nacimiento debidamente apostillada, como documento alternativo al pasaporte.

3. Sírvase proporcionar información sobre las restricciones o limitaciones existentes en la ley y en la práctica en relación con el derecho a solicitar y pedir asilo en las fronteras internacionales de su país (por ejemplo, controles

fronterizos, acceso restringido al territorio) y explique los efectos de esas restricciones en la protección de los derechos de los migrantes que cruzan las fronteras internacionales.

En cuanto a las restricciones o limitaciones, el artículo 123 de la LOMH sobre el ingreso y salida del territorio nacional indica que "Ingreso y salida del territorio nacional. Todas las personas deben ingresar o salir del territorio nacional por puntos de control migratorio oficiales. Se controlará el ingreso y salida de personas con estricto respeto a los derechos humanos. Son requisitos para el ingreso o salida:

1. Documento de viaje o documento de identificación válido y vigente;
2. Registro de ingreso o salida en formato definido por la autoridad de control migratorio; y,
3. Visa vigente para los casos que establece la ley o la autoridad de movilidad humana.

Para los casos de protección internacional se considera lo dispuesto en esta Ley y los instrumentos internacionales aplicables, se prohíbe la solicitud de requisitos adicionales a los establecidos en la ley." Sin embargo, la misma normativa determinan que: "Art. 92.- Ingreso por desplazamiento forzoso. La autoridad de control migratorio aplicará procedimientos especiales para el ingreso de una persona o un grupo de personas por desplazamiento forzoso. En estos casos se deberá registrar el movimiento migratorio de la persona afectada y se comunicará a la autoridad de movilidad humana para facilitar la obtención de la protección internacional. Se aplicarán los protocolos de emergencia para brindar asistencia humanitaria en estos casos y se brindarán facilidades de ingreso y salida a las autoridades y organismos de ayuda humanitaria en las zonas afectadas."

De la misma manera el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su artículo 80 establece: "Recepción de solicitudes. - Las solicitudes de refugio deberán ser receptadas por las Unidades Administrativas a cargo de refugio en el país, o en su defecto por las autoridades de Control Migratorio, Policía Nacional o Fuerzas Armadas, quienes tendrán la obligación de remitirlas, por cualquier medio que permita comprobar su envío, a la Unidad Administrativa a cargo de refugio (...)", asimismo el artículo 133 ibídem dispone: "Ingreso y salida del territorio nacional.- Para el ingreso y salida de las personas nacionales y extranjeras al Ecuador, el Ministerio del Interior a través del área responsable verificará y realizará lo siguiente: (...) Se exceptúa de este requisito a las personas que se movilicen en la Zona de Integración Fronteriza y a las personas en necesidad de Protección Internacional. Cuando una persona extranjera pretenda ingresar al Ecuador por cualquier punto de control migratorio oficial a nivel nacional, e invoque protección internacional el Ministerio del Interior a través del área responsable del control migratorio informará inmediatamente, por cualquier medio comprobable, a la autoridad de movilidad humana para que sea asistido".

Por lo tanto, en atención a lo determinado en la norma, no existe algún tipo de restricción en fronteras internacionales y sus controles fronterizos cuando la persona solicita protección internacional, es más con base a la norma la persona accederá al proceso para la determinación de protección internacional.

4. Sírvase proporcionar información sobre casos concretos de prácticas conocidas como "pushbacks," incluido un análisis de las circunstancias de su acontecimiento.

En la legislación ecuatoriana no está contemplada la práctica "pushbacks", por ser contraria a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Ecuador es Estado Parte y a la Constitución de la República que establece el principio de "No Devolución" y prohíbe las deportaciones masivas. En ese sentido, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, conforme el mandato constitucional establece, en el Artículo 2, el principio de "No Devolución", según se cita a continuación:

"No devolución. La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los procedimientos de deportación del país o cualquiera que afecte la condición migratoria son de carácter individual. Se prohíbe la expulsión de colectivos de personas extranjeras."

5. Sírvase indicar los desafíos que ha encontrado su Gobierno, en el contexto de la pandemia COVID-19, en sus esfuerzos para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes que cruzan fronteras internacionales, ya sea por tierra o por mar.

Con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, en razón de la cual se adoptaron medidas de restricción a la libre circulación y tránsito de personas y el cierre de las fronteras terrestres internacionales a nivel global, los desafíos para los Estados implicaron la búsqueda de mecanismos para procurar el retorno seguro de migrantes imposibilitados de regresar al país debido al establecimiento de las medidas de restricción derivadas de la pandemia y la adopción de protocolos de aislamiento que garanticen la salud de las personas retornadas y la población local y la gestión de opciones de alojamiento temporal y asistencia humanitaria. En este contexto, se coordinó y gestionó el ingreso de personas por vía terrestre desde las fronteras norte y sur. Esta tarea implicó una importante articulación con los consulados y oficinas de la Cancillería ubicadas en la zona fronteriza del país, lo que permitió que hasta el 11 de septiembre de 2020 se realizasen más de 50 operativos y el ingreso por vía terrestre de más de 1.400 ecuatorianos y extranjeros residentes en el país, para posteriormente, dar énfasis a las gestiones de autorización de ingresos y tránsitos terrestres de extranjeros no residentes por razones de emergencia o humanitarias.

La Cancillería coordina el ingreso y/o tránsito terrestre por razones humanitarias y de emergencia por medio de los pasos fronterizos de Rumichaca y Huaquillas. Para este efecto recibe y analiza las solicitudes y de ser el caso se las autoriza. En promedio se reciben y analizan dos pedidos semanales de este tipo. También, en casos excepcionales, se analizan conjuntamente con las autoridades de migración del Ministerio de Gobierno, posibles cruces terrestres de la frontera por los pasos aún no habilitados, como es el caso de San Miguel (Sucumbíos) y La Tina (Macará).

Otro desafío que se ha presentado guarda relación con la identificación de mecanismos para facilitar el retorno ordenado por vía terrestre de ciudadanos extranjeros, en particular, de nacionalidad venezolana a su país de origen, situación

ante la cual se ha gestionado apoyo para la realización de 5 vuelos humanitarios, organizados por el Gobierno de Venezuela, para repatriar a más de 500 nacionales que se encontraban en situación de vulnerabilidad en el Ecuador. El gobierno ecuatoriano seguirá apoyando este tipo de vuelos de repatriación, en la medida de que las autoridades venezolanas así lo soliciten.

6. Sírvase indicar los problemas u obstáculos a que se enfrentan las instituciones gubernamentales o las organizaciones de la sociedad civil y los particulares en sus esfuerzos por proteger los derechos humanos de las personas migrantes en las fronteras internacionales, incluidas las que se encuentran en situaciones de peligro en el mar y en circunstancias en que es probable que se produzcan prácticas de "pushbacks."

Los inconvenientes y problemas a que se enfrenta el Gobierno Nacional en su tarea de proteger los derechos humanos de los migrantes se relacionan con el aumento de casos de vulnerabilidad en migrantes que, en la zona de frontera, son sujetos de la aplicación de políticas migratorias restrictivas y situaciones que promueven las situaciones de indigencia y vulnerabilidad económica. En el caso ecuatoriano, estos inconvenientes se dan con los connacionales que buscan ingresar a los Estados Unidos por la frontera sur de ese país, donde debido a la legislación y programas adoptados, son susceptibles de padecer condiciones de vulnerabilidad debido a factores económicos, como por la acción del crimen transnacional organizado, que incluye trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, secuestro, extorsión, entre otras circunstancias que menoscaban sus derechos humanos, particularmente, en un contexto donde sin disponer de medios económicos ni protección, se encuentran impedidos de desarrollar de manera normal actividades económicas y, debido a la aplicación del Programa de Protección a Migrantes por parte de Estados Unidos, son obligados a permanecer en México, país al cual son trasladados a la espera del trámite de sus respectivas solicitudes de asilo.

Ante esta realidad, el Ecuador basa su gestión en el Protocolo para el proceso administrativo de búsqueda y localización de ecuatorianos perdidos, desaparecidos, extraviados o incomunicados en el exterior, cuyo objetivo es establecer el procedimiento interno que facilite la búsqueda y localización de los connacionales cuyos familiares han solicitado la asistencia de la Cancillería ecuatoriana.

Entre las actividades que se cumplen para la protección de los derechos humanos de los connacionales en la zona de frontera constan las gestiones con las autoridades migratorias, policiales, fiscalía, derechos humanos, y otras de la jurisdicción fronteriza a nivel estatal y local, a fin de tomar contacto con los compatriotas incomunicados y esclarecer las circunstancias de aquellos casos de desapariciones y fallecimientos de connacionales. Al mismo tiempo, se gestiona en Ecuador el acompañamiento respectivo a los familiares de los compatriotas en condición de vulnerabilidad, proporcionándoles apoyo psicológico y orientación legal.