

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL
MASTERADO EN SEGURIDAD Y
DESARROLLO

MARCO JURIDICO Y REFORMAS PARA CONTROLAR LA SALIDA ILEGAL DE LOS
ECUATORIANOS

CRNL.POL.EM. EDGAR NOBOA E.

XXVI CURSO

1998-1999

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**MARCO JURIDICO Y REFORMAS PARA CONTROLAR LA
SALIDA ILEGAL DE LOS ECUATORIANOS**

**Plan de la tesis para optar
al título de Máster en Seguridad y Desarrollo**

**Autor: Edgar Noboa Estevés
Coronel de Policía de E.M.**

Quito, 12 junio de 1999.

DEDICATORIA

A mi Madre que desde el cielo
guía y protege mi vida.

RECONOCIMIENTO

La voluntad de aquel ser supremo que desde el infinito dirige y orienta nuestros destinos, me ha brindado el privilegio de estudiar en el Estudmno a este importante centro de cultura, para ellos mi agradecimiento sincero.

Un especial reconocimiento para el Señor General Jorge Ortega Director, del Instituto, a los señores Directivos, Asesores y Profesores, quienes con gran sabiduría supieron transmitir sus conocimientos, los cuales me han permitido conocer la realidad nacional e internacional y tomar conciencia de la situación social, políticas, económica y militar presente y las perceptivas del Ecuador frente al nuevo milenio.

Mi gratitud infinita para el Señor Lcdo. Guillermo Enríquez por el constante apoyo, su aporte constructivo y el asesoramiento brindado para la realización de este trabajo de investigación, lo cual facilitó la tarea de escribir, investigar y obtener la esencia de varios conceptos referidos a la problemática migratoria y principalmente plantear soluciones para modernizar el Servicio de Migración con el objeto de reducir la salida ilegal de los ecuatorianos hacia otros países.

El Autor.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

SALIDA ILEGAL DE ECUATORIANOS

Migraciones Humanas	1
Antecedentes de la Salida de Ecuatorianos	3
Marco Legal Vigente	6
Otorgamiento de los Documentos para Salir del País	10
Los pasaportes	10
La cédula	12
Autorización de salida	12
Permiso Militar	13
Permiso del Tribunal de Menores	14
El Control Migratorio	14
Causas que Generan la Salida de Ecuatorianos a otros Países	18
Comportamiento de la Inflación Promedio Anual	22
Comportamiento de la Inflación en el Primer Trimestre de 1999.....	22
Como afecta al núcleo familiar	23
Rutas utilizadas por los Ilegales	27

CAPITULO II

ESTADISTICA DE SALIDA DE ECUATORIANOS AL EXTERIOR

Procesamiento de Información.....	31
Entrada y salida de ecuatorianos	32
Entrada y salida de Ecuatorianos según Años y Sexo	33
Salida de Ecuatorianos a diferentes países	35
Salida de Ecuatorianos por grupos de Edad	37
Salida de Ecuatorianos por motivo de viaje	39

CAPITULO III

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Deberes Primordiales del Estado	42	
De los Deberes Económicos Sociales y Culturales	47	
Del trabajo	47	
De la familia	48	
De la salud	49	
Conclusiones		50

CAPITULO IV

EL SERVICIO DE MIGRACION

Base Jurídica del Servicio de Migración		56
La Constitución Política de la República del Ecuador	56	
La Ley Orgánica de la Policía Nacional	59	
Ley de Migración	60	
Ley de Extranjería	61	
Estructura Orgánica, Jerárquica y Funciones del Servicio de Migración.....	62	
De la Salida de Ecuatorianos	65	
Prohibiciones de Salidas y Arraigos	69	
Conclusiones Respecto a la Cédula de Ciudadanía	72	
Recomendaciones.....	74	
Cumplimiento de Compromisos y Normas Internacionales de Aviación Civil	75	
Y Beneficios de la Utilización del Pasaporte de Lectura Mecánica.....	78	
Modernización del Servicio de Migración	79	
Detalles del Proyecto	83	

CAPITULO V

LEY DE DOCUMENTOS DE VIAJE

Requisitos para para la Obtención del Pasaporte Ordinario	87	
Inclusión de Familiares en el Pasaporte		92

Seguridad del Pasaporte Ecuatoriano	93
Reforma a la Ley de Documentos de Viaje	95
Reformas Recomendadas	96
Reformas del Reglamento a la Ley de Documentos de Viaje	99

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones	104
Recomendaciones.....	115
Referencias.....	121

LISTA DE CUADROS

1. Situación de la Salud en el Ecuador	20
2. Comportamiento de la Inflación Promedio Anual	22
3. Comportamiento de la Inflación en el Primer Trimestre de 1999....	22
4. Entrada y Salida de Ecuatorianos Según Años y Sexo	33
5. Estadísticas de la Salida de Ecuatorianos a Diferentes Países.....	35
6. Salida de Ecuatorianos por Grupos de Edades	37
7. Estadísticas de Salida de Ecuatorianos por Motivo de Viaje	39
8. Ecuatorianos y Extranjeros que Ingresan y Salen por Quito	41

LISTA DE GRÁFICOS

1. Mapa de la Pobreza en el Ecuador	19
2. La Década del Aumento del Desempleo	21
3. Países más visitados por los Ecuatorianos	41

ANEXOS

A. Deportados y Excluidos	4
B. Lista de personas Desaparecidas	6
C. Organigrama de la Dirección Nacional de Migración	63
D. Personal del Servicio de Migración a Nivel Nacional	63
E. Equipos Computación de la Dirección Nacional de Migración, jefaturas y subjefaturas.....	64
F. Vehículos del Servicio de Migración	64
G. Organigrama de la Jefatura Provincial de Migración	64
H. Equipos de expedición y Control de Pasaportes	83

CAPITULO I

LA SALIDA ILEGAL DE ECUATORIANOS

Las Migraciones Humanas

Dos hechos bíblicos marcan lo que a futuro constituirían las primeras migraciones humanas, uno de ellos está relacionado con el asesinato de Caín a su hermano Abel ¹ cuando Dios dijo a Caín: “errante y extranjero serás en la tierra”; pudiendo interpretarse la historia de la humanidad como el desarrollo de esta parábola, puesto que a través de los años una serie de asentamientos humanos se han venido produciendo alrededor del mundo por razones de conquista, expulsión, pillaje, comercio de esclavos, colonización etc., el otro hecho tiene que ver con el juicio por la confusión de lenguas² cuando después del diluvio se dispersaron los habitantes hacia diferentes lugares, llegando algunos a la llanura del Sinar, quienes quisieron construir una torre que llegue hasta el cielo, la famosa “Torre de Babel”; por esta intensión recibieron el castigo divino para que ninguno entendiera el habla de su compañero, situación que les obligo a expandirse por la tierra, generando los movimientos migratorios.

¹ La Biblia Génesis Cap.4; Ver.8

² La Biblia Génesis Cap. 4; Ver. 9

Las migraciones humanas han existido siempre, en vista de que el hombre busca permanentemente mejorar sus condiciones de vida, vivir en un ambiente sano, tener el alimento suficiente, evitar el clima adverso, por lo que ha tenido que movilizarse de un lugar a otro; a lo largo de la historia, se conoce de movimientos humanos producidos por diferentes causas, unas veces en forma temporal y otras en forma definitiva; se han dado también migraciones internacionales e incluso intercontinentales como las de los pueblos Asiáticos y Africanos a Europa y de los Europeos al Asia; en otras ocasiones se produjeron migraciones pendulares u oscilatorias, en las cuales los migrantes luego de un tiempo vuelven a su lugar de origen, lo cual se producía generalmente por la demanda de trabajos ocasionales en Europa y por la discordancia estacional entre ambos hemisferios.

En la época moderna cambian las migraciones de tipo continental, luego de que se produjo el descubrimiento de América, un gran número de españoles y portugueses optaron por las migraciones transoceánicas, los emigrantes europeos también se dirigieron en busca de las tierras para cultivarlas, llegando también a los Estados Unidos donde se explotaba el oro y los diamantes.

A partir de 1925 las migraciones internacionales se efectúan entre países vecinos, adquiriendo nuevos caracteres por razones de soberanía de las naciones y por los reajustes fronterizos, correspondiendo a los Estados Unidos acoger a más de veinte y siete millones de personas, Israel recibió a los judíos que venían de Europa y de los países árabes, Europa Occidental aceptó a los inmigrantes que procedían del Norte de Africa y de las regiones mediterráneas.

Migración.- Es un término genérico que comprende la emigración y la inmigración; en síntesis constituye la acción de movilizarse de un país a otro con la intención de radicarse en forma temporal o definitiva.

Emigración.- Constituye la salida de ecuatorianos del país.

Inmigración.- Es el ingreso de extranjeros al territorio nacional.

Antecedentes de la Salida Ilegal de Ecuatorianos

En el Ecuador un buen número de ciudadanos viaja fuera del país por múltiples razones como pueden ser: turismo, negocios, estudios, investigación, trabajo, industrias, comercio, etc. y lo hacen cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley de Migración y su Reglamento, previa la calificación de sus documentos y el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas; esto es, presentando su pasaporte válido y vigente, la cédula de identidad, el permiso militar, el formulario de salida denominado tarjeta de control migratorio y en caso de menores el permiso del Tribunal de Menores.

En los últimos años muchos compatriotas están abandonando el país, en busca de mejores oportunidades de vida, por diversas causas han puesto su mirada hacia el exterior, donde según ellos, si existen posibilidades de conseguir trabajo, ganar en dólares, vivir mejor; es decir, alcanzar el sueño dorado; sin que hasta el momento se haya logrado controlar esta salida indiscriminada, constituyendo este problema uno de los fenómenos sociales

más graves y de profundas repercusiones en el ámbito familiar; a los problemas de narcotráfico que enfrentan los países, hoy se agrega éste el denominado “tráfico de personas”, delito que atenta contra los derechos humanos y civiles consagrados en la Constitución Política del Ecuador.³

La prensa nacional e internacional informa continuamente sobre la detención de ecuatorianos en varios países, se ha vuelto común leer: ilegales ecuatorianos detenidos, desarman red ilegal migratoria, presos 152 ecuatorianos ilegales, Esmeraldas otra ruta de ilegales, drama familiar en el Austro, 90 ilegales detenidos en octubre, deportan 636 ecuatorianos, deportan 21 ecuatorianos, vía crisis de 10 ilegales, sigue el tráfico de visas etc.; ¡pero cual es la realidad para que cada vez un mayor número de personas trate de salir del país ilegalmente! Franklin Barriga López, editorialista de El Comercio escribe sobre las deportaciones “Existen serías motivaciones para que el individuo rompa los duros esquemas del determinismo y la conformidad, se oriente rumbo a la consecución de justos anhelos de adelanto, apartándose de esquemas contraproducentes”⁴ (ver anexo A)

¿Que es un Deportado?.- Es el ciudadano extranjero que encontrándose en el interior de otro territorio, incumple las normas establecidas por las leyes de Migración y Extranjería y luego es obligado a abandonar el territorio, al último lugar de embarque, al país de origen o al que lo acepte.

Generalmente quienes tratan de viajar a otros países son gente de extracción humilde, lo hacen no como turistas sino como emigrantes; es decir con el

³ Constitución Política de la República del Ecuador , (1998), Art. 23.

⁴ El Comercio, septiembre 20 de 1998, Deportaciones, Editorial Pg. 5

ánimo de residir en otro Estado de modo definitivo, pero lo más preocupante es que lo realizan con documentos falsos, como emigrantes ilegales, clandestinos, adoptando otras identidades, con documentos pertenecientes a quienes ya están en el país hacia donde tratan de llegar a costa del soborno, el riesgo, la pérdida de su cultura, para salir de su estado de pobreza y abandono en el que los gobiernos de turno los han sumido.

Para alcanzar su cometido deben reunir altas sumas de dinero, contraer deudas con bancos y financieras, con prestamistas y chulqueros, con agencias de viajes que les exigen la firma de letras de cambio y prendas, para asegurar el pago de los pasajes y además, caer en la voracidad de los “Coyotes”, que en muchas ocasiones les estafan, les entregan a las autoridades de control en Ecuador y a la de otros países o los abandonan a su suerte, terminando así la aventura de llegar al país deseado y posiblemente perder la vida. A lo mencionado se agrega la pérdida de su identidad a lo que de acuerdo a la Constitución Política del Ecuador⁵, todos los ecuatorianos tenemos derecho, convirtiéndose en otras personas y en auténticos “prófugos de su propio país” sin haber cometido delito alguno, se transforman en fugitivos del Ecuador y empiezan a vivir el infierno de ser un ilegal, debiendo anotarse también que en muchas ocasiones, en su mayoría los “Coyotes” que los hay por miles en el país y en las rutas de paso especialmente en Centroamérica, se aprovechan de esta situación cobrando altas sumas de dinero e inclusive en muchos casos han violado a sus mujeres, no les tratan como personas, les roban y los someten a todo tipo de vejámenes, además en ocasiones los miembros de los organismos migratorios y de seguridad de los países por los cuales transitan, terminan con

⁵ Constitución Política de la República del Ecuador,(1998), Art. 23 numeral 24.

la existencia de los ilegales ecuatorianos y muchos de ellos pasan a engrosar la lista de las personas desaparecidas⁶. (ver anexo B)

Los ecuatorianos que logran llegar se sumergen en el terror de ser un ilegal, ni siquiera pueden hablar por el temor a ser reconocidos, pasan a vivir en condiciones infrahumanas, permanentemente escondidos, sin poder acceder a la atención médica, con el peligro de contraer enfermedades infectocontagiosas, no tener el pago justo por el trabajo realizado; a estas circunstancias negativas se agrega el choque de culturas que se ocasiona, en vista de no conocer las Leyes del otro país, las reglas y normas de comportamiento en las calles como peatones, se pierden en las autopistas y avenidas, tienen confusión con los horarios, ya que en ocasiones el sol se oculta a las 21 horas o más.

Otro caso aparte viven los ecuatorianos que deben regresar a su tierra natal en calidad de deportados, más pobres que antes, ya que tienen que pagar las deudas contraídas, además ser sometidos a interrogatorios y permanecer en las cárceles de otros países durante varios meses, deben costearse sus pasajes de retorno para llegar nuevamente al país y ser detenidos momentáneamente, para ser investigados sobre las causas de su salida, los documentos empleados, la ruta seguida y más datos relacionados con su identidad.

El Marco Legal Vigente

⁶ DNM, (1999), Lista de personas desaparecidas, trabajo no publicado, Cuenca-Ecuador.

En la temática migratoria intervienen varias leyes y reglamentos, los cuales en muchos de los casos no han sido actualizados, están en vigencia desde hace muchos años atrás, como la Ley de Migración que se mantiene sin mayores reformas y solo se han modificado algunos artículos, sin considerar el proceso de modernización y la globalización que se viene produciendo en todo el mundo; cuando en muchos países se están eliminando los controles fronterizos, se llegan a acuerdos de integración; permitiendo el ingreso al país vecino sin mayores trabas, con el objeto de facilitar el paso y mejorar las transacciones comerciales que permiten el desarrollo.

La Constitución Política de la República del Ecuador, vigente desde el 10 de agosto de 1998, en el artículo 23 numeral 14 determina que: “Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del Ecuador” y que la “Prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente”. Por tanto los ecuatorianos que desean salir lo pueden hacer, previo el cumplimiento de los requisitos legales respectivos y abandonar el Ecuador por los puertos terrestres, aéreos y marítimos internacionales, de acuerdo a horarios establecidos y con la participación de las autoridades competentes.

En caso de que algún Juez prohíba la salida, éste debe indicar la causa, los nombres y apellidos, y en lo posible el número de la cédula de identidad de la persona contra quién va la notificación; situación que es controlada por los servicios migratorios, sin que sea una atribución policial prohibir la salida de los ecuatorianos al extranjero; más bien, quienes salen están protegidos en cierta forma por el Estado, en razón de que la misma Constitución en el Artículo 11 en su inciso tercero manifiesta: “Que el Estado procurará proteger

a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero” es decir que el Estado Ecuatoriano, está en la obligación de hacer los esfuerzos posibles para proteger a sus compatriotas y en la medida de sus posibilidades brindarles la colaboración para que puedan volver al país.

La Ley de Migración, vigente desde el 30 de diciembre de 1971, nos demuestra el descuido y el manejo poco responsable de parte del Consejo Consultivo de Política Migratoria, al no actualizar y modernizar las normas relativas a la salida de los ecuatorianos al exterior, política que no esta de acuerdo con la realidad nacional y mundial y que merece ser cambiada de acuerdo a los modernos conceptos de soberanía, orientándole hacia la globalización, pero sin descuidar la seguridad interna, adoptando medidas de control para limitar el ingreso de extranjeros que no cumplan con la Ley, vigilando y reprimiendo la inmigración clandestina; respetando los acuerdos y convenios internacionales.

De acuerdo a la Ley de Migración, le corresponde a la Policía Nacional “La aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio”⁷, para lo cual se creó el Servicio de Migración, con una Dirección Nacional que funciona en Quito y que está al mando de un General en servicio activo, una Subdirección en Guayaquil y las Jefaturas Provinciales de Migración en todas las provincias, las cuales cuentan con sus respectivos departamentos y secciones para atender en forma eficiente al público que requiere sus servicios y de acuerdo a su importancia, están bajo el mando y supervisión de Jefes y Oficiales.

⁷ Ley de Migración Art. 6

Esta disposición legal está complementada con lo que establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional y consta como una de sus funciones principales: “El control del movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país”⁸ determinando que “la Dirección Nacional de Migración es el organismo responsable del control, movimiento migratorio y pasaportación en todo el territorio nacional, del control y permanencia de extranjeros en el país, de conformidad con las Leyes y Reglamentos pertinentes”⁹. De acuerdo a la Constitución Política de la República del Ecuador, la Policía Nacional tiene la misión de garantizar la seguridad y el orden público, correspondiendo a esta Institución las funciones del control migratorio para mantener el orden público interno, las cuales están reguladas por el Ministerio de Gobierno, de quién dependen jerárquicamente los miembros de la Policía Nacional.

El Servicio de Migración es el responsable de la calificación de la validez de los documentos de los ecuatorianos y extranjeros que ingresan y salen del país, en caso de los ecuatorianos deben obtener los siguientes documentos:

1. El Pasaporte válido y vigente.
 - 1.1 Válido.- Esto es sin tachaduras, borrones, alteraciones, con la firma y sello de la autoridad competente.
 - 1.2 Vigente.- El Pasaporte tiene 6 años de vigencia, no es renovable, cumplida la fecha de validez el documento es nulo.

⁸ Ley Orgánica de la Policía Nacional Art.

⁹ Ley Orgánica de la Policía Nacional, Art.29.

2. Autorización de salida.

La cual es expedida por el Servicio de Migración, en el formulario denominado Tarjeta de Control Migratorio.

3. La Cédula de Ciudadanía.

4. El Permiso Militar.

Para los hombres mayores de 18 años

5. Permiso del Tribunal de Menores

Si el menor viaja solo o con uno de sus padres, tutor o curador.

Otorgamiento de los Documentos para salir del País

Los pasaportes

La Ley de Documentos de Viaje y su Reglamento, publicadas en los Registros Oficiales N° 132 y 537 del 20 de febrero de 1989 y 29 de septiembre de 1994 respectivamente, establecen las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de los pasaportes a los ecuatorianos; el artículo 11 señala cuales son los organismos que están autorizados a conceder; delegando las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Registro Civil en Quito, a las Gobernaciones en las Provincias y a los funcionarios

consulares en el exterior, los mismos que previa la verificación de la identidad del solicitante y bajo su exclusiva responsabilidad entregan el documento de viaje, que constituye el requisito indispensable para que una persona pueda viajar a otro país; con excepción de la movilización de las personas en las zonas fronterizas en donde de acuerdo a los Convenios Internacionales suscritos por el Ecuador, se da un tratamiento especial y no es obligatoria la presentación del pasaporte.

Con Colombia existía el convenio para el tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves, publicado en el Registro Oficial N°83, del 9 de diciembre de 1992, en el que se establece como zona de integración fronteriza en Ecuador las provincias del: Carchi, Imbabura, Esmeraldas, Napo y Sucumbios y en Colombia el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo. Las fronteras de ambos países se han ido ampliando y a través de varios acuerdos suscritos entre Ecuador y Colombia se han ido eliminando los controles fronterizos, y el 14 de octubre de 1997, mediante notas suscritas entre los Ministros de Relaciones Exteriores, se autorizó la circulación de los ciudadanos ecuatorianos y colombianos en los dos países, pudiendo ingresar portando la cédula de identidad, cédula de ciudadanía o pasaporte y permanecer como turistas noventa días.

Con el Perú de acuerdo al Convenio para el Tránsito de Personas y Vehículos entre las Repúblicas de Ecuador y Perú, se fijó como zona de integración fronteriza en Ecuador las Provincias de El Oro y Loja y en Perú los Departamentos de Piura y Tumbes, debiendo obtener en sus respectivos países un salvoconducto y presentar el documento que acredite su identidad y en la

actualidad luego del Acuerdo Vinculante la Paz entre Ecuador y Paz se viene negociando un nuevo convenio que permitirá ampliar las fronteras y mejorar las relaciones comerciales entre los dos países.

La cédula.-

La Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, en el Título II de la Cedulación, en el Capítulo I de la Identidad Personal, establece cuales son los documentos que permiten a su titular la identificación y los datos que deben constar en la misma; anteriormente se otorgaba la cédula de identidad a los menores de edad a partir de la fecha de su nacimiento, la cual permitía identificar a los ecuatorianos que no se encuentran en goce de los derechos políticos y la cédula de identidad y ciudadanía se concedía a los ecuatorianos mayores de 18 años. A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política, solamente existe un tipo de cédula; la de ciudadanía, en razón de que se otorgó este derecho a toda persona desde el día de su nacimiento, aunque no tenga la capacidad necesaria para ejercer derechos y deberes, disposición constante en el artículo 6 cuando se determina que: “Todos los ecuatorianos son ciudadanos”.

La autorización de salida

El Artículo 7 de la Ley de Migración establece la obligatoriedad que tienen los ecuatorianos que desee abandonar el país, de obtener la autorización de

salida del Servicio de Migración de la Policía Nacional, dicho documento a partir de 1994 tenía la validez de un año, lo cual generaba una serie de problemas, particularmente por las prohibiciones de salida y arraigos, en vista de que no permitía un adecuado control migratorio y estaba causando el desfinanciamiento del Servicio de Migración, habiéndose solicitado la reforma y obtenido la misma, previo un informe favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo cual el permiso de salida volvía a tener validez de 72 horas, reforma que fuera publicada en el Registro Oficial N° 338 del 12 de junio de 1998. Pero el poder político y económico de las empresas aéreas y de las agencias de viaje hizo que se derogue el Decreto 1508, alcanzando nuevamente, que el permiso de salida tenga validez un año y pueda servir para múltiples salidas¹⁰, sin considerar las dificultades que su aplicación tiene para el adecuado control migratorio; este documento va acompañado de la Tarjeta de Control Migratorio, donde se registran los datos personales del viajero para proceder a su archivo.

El Permiso Militar

De acuerdo con la Ley del Servicio Militar Obligatorio, constituye una obligación cívica de todos los ecuatorianos el servir a la Patria, determinándose que las obligaciones militares empiezan a los 18 años de edad para los varones de acuerdo a las reformas publicadas en el Registro Oficial N° 439 del 14 de mayo de 1981. Ante esta disposición legal los ecuatorianos varones mayores

¹⁰ Registro Oficial de la República del Ecuador 370, julio 28, 1998.

de 18 años para salir del país deben presentar la certificación militar, en las oficinas de control militar de los puertos terrestres, aéreos y marítimos al personal militar asignado.

El permiso del Tribunal de Menores

El Código de Menores determina las disposiciones para la salida del país de los menores de edad, quienes no requieren autorización del Tribunal, si salen con el Padre y la Madre; pero si va a salir el menor sin sus padres o con uno de ellos requiere la autorización del Tribunal de Menores, incluso en casos de divorcio se requiere la autorización expresa de los progenitores. Esta autorización para los fines del control policial tiene una validez de sesenta días, contados a partir de su expedición, no siendo válidas las autorizaciones de los Jueces de lo Civil, de lo Penal, de las Notarias, etc. sino exclusivamente las otorgadas por el Tribunal de Menores; esta autorización de salida del país rige para los ecuatorianos y para los extranjeros inmigrantes

El Control Migratorio

Funciona en nuestro país desde 1898 a cargo de dependencias adscritas al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Fomento en 1901, al Ministerio de Previsión Social en 1923, al Ministerio de Guerra en 1932, al

Ministerio de Gobierno en 1937 y a partir del 30 de diciembre de 1971 la Policía Nacional asume la vigilancia, control y responsabilidad de la inmigración y radicación clandestina de extranjeros y el control migratorio, al publicarse la Ley de Migración que hasta hoy se mantiene vigente.

La Comandancia General de Policía es el organismo Rector, donde se centraliza el mando de todos los servicios policiales, con el objeto de garantizar el orden interno y la seguridad de los ecuatorianos, para lo cual la Institución Policial cuenta con las Direcciones Nacionales de Servicios Policiales, una de ellas es la Dirección Nacional de Migración, la misma que tiene jurisdicción nacional y es la encargada de planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades técnico administrativas del personal, material y servicios.

Las Jefaturas de Migración funcionan en las Provincias y son las encargadas de cumplir y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos Migratorios en sus respectivas jurisdicciones, controlando la permanencia de extranjeros y repeliendo la migración clandestina, de acuerdo a las políticas emanadas por la Dirección Nacional de Migración.

La Ley de Migración en los artículos 4 y 5 determinan los deberes y atribuciones del Servicio de Migración, los cuales permiten un adecuado control de las migraciones humanas, a través del personal policial asignado a los diferentes departamentos y secciones de la Dirección de Migración y también del personal que presta sus servicios en las Jefaturas Provinciales,

Subjefaturas y quienes laboran en los puertos terrestres, aéreos y marítimos controlando la salida e ingreso al país de ecuatorianos y extranjeros.

El personal policial realiza el control migratorio en los aeropuertos, verificando que los documentos de viaje estén de acuerdo a lo que establece la Ley de Migración, una vez que el viajero cumple con los requisitos legales pertinentes y previa una verificación de que no exista en su contra alguna prohibición de salida o arraigo autoriza la salida, de igual forma el personal policial tiene la obligación de revisar que los documentos presentados no sean alterados o falsificados, así como también que los pasaportes sean válidos y vigentes y que cuando viajen a países que exijan visado para el ingreso al mismo, el portador tenga la correspondiente autorización de ingreso, tomando en consideración que el visado “constituye el visto bueno con que se autoriza o se sella un pasaporte para el ingreso de un extranjero al Estado que le concede”¹¹. Por tanto el control de la salida de los ecuatorianos es de exclusiva responsabilidad del personal del Servicio de Migración, el mismo que debe estar capacitado y entrenado para detectar las falsificaciones de documentos y más que todo, disponer de los elementos técnicos para cumplir eficientemente su misión y así evitar la salida ilegal de ecuatorianos hacia otros países, consecuentemente se hace necesario modernizar los servicios migratorios para atender a los viajeros en forma eficiente, tomando en consideración que el prestigio del país, se refleja en la forma como se trata al turista desde el momento que llega y de igual forma evitar el deterioro de la imagen del Ecuador a nivel mundial, cuando son detenidos nuestros

¹¹ Vasco Miguel A. Diccionario, (octubre de 1986), Derecho Internacional, Casas de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.

compatriotas intentando ingresar en forma ilegal a los países desarrollados en busca de trabajo y de una vida mejor.

El personal de control migratorio tiene la obligación de recibir e investigar a los ecuatorianos que son deportados o excluidos de otros países, situación que en los últimos meses se ha incrementado, ante los mecanismos de control implementados en los Estados Unidos y varios países de Centroamérica, completando el trabajo investigativo con la presentación de un informe donde se establece la responsabilidad del ecuatoriano que intentó engañar a las autoridades nacionales o extranjeras, para que sea objeto de la sanción legal pertinente por el delito cometido y también sean sancionados quienes colaboraron en el cometimiento.

En consideración de que el fenómeno social de la salida ilegal de ecuatorianos hacia otros países había aumentado y que un nuevo tipo de delito como es el tráfico ilícito de personas necesitaba ser controlado por las autoridades migratorias a través de una Ley más rígida, con sanciones para quienes entregan documentos falsificados y para las personas que con pleno conocimientos de las adulteraciones producidas, utilizan este procedimiento irregular para viajar y trabajar en otro país; se publicó en el Registro Oficial N°6 del martes 18 de agosto de 1998 la reforma al artículo N° 37 numeral IV de la Ley de Migración. Lamentablemente esta disposición legal muy poco sirvió para reducir los altos índices de salidas ilegales de ecuatorianos, ya que quienes retornan al país en calidad de deportados, en muchas ocasiones no son entregados al Servicio de Migración por los responsables de las aerolíneas y tampoco son detenidos para la investigación correspondiente e inclusive

aducen que el delito de suplantación de identidad o falsificación de documentos se produjo en otro país, por tanto no pueden ser sancionados en el Ecuador; siendo necesario reglamentar esta situación irregular, en vista de que existiendo las disposiciones legales en la Ley de Migración en el Capítulo VI relacionado a los delitos, contravenciones y penas en el Artículo N° 37 y sus numerales, así como también las disposiciones del Capítulo III del Título IV del Código Penal, le corresponde al Servicio de Migración proceder a la detención de los deportados y poner a ordenes del Juez competente, para que inicie las acciones legales y proceda a sancionar a los responsables de la falsificación de documentos.¹²

Causas que Generan la Salida de Ecuatorianos a Otros Países.

Uno de los principales problemas que enfrentan los países, está relacionado con el aspecto social, particularmente por el fenómeno de la pobreza, comprendida esta en la condición de aquellos hogares, cuyo consumo se ubica bajo el costo de una canasta de bienes y servicios capaces de satisfacer las necesidades básicas, lo que significa la denegación de oportunidades y opciones más básicas del desarrollo humano, como son: tener una vivienda decente, disfrutar de dignidad, tener una vida saludable y otras que la gente valora como la inseguridad personal, la falta de libertad política, la incapacidad de participar en la vida de la comunidad, con lo que el concepto de pobreza se amplía más todavía, esta población no puede financiar siquiera una canasta

¹² Código Penal, Art.(s) 343 y 344.

mínima de alimentos, la situación se torna sumamente peligrosa porque puede generar en un conflicto social de imprevisibles consecuencias, en razón de que el número de pobres aumenta, se habla de más de mil millones de personas que carecen de oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas en el mundo.

La situación de pobreza que existe en el mundo está reflejada también en nuestro país, donde se habla de condiciones de subsistencia en la que un gran sector de población ecuatoriana vive, es decir la población con menores oportunidades de crecimiento en la que se encuentra el campesino serrano y costeño. La pobreza en el Ecuador según las estadísticas de diferentes organismo alcanzan al 65% de la población, poco más de la mitad de los ecuatorianos esta en el grupo de hogares pobres y alrededor de la séptima parte pertenece a hogares indigentes; concentrada en la costa la mayor densidad de pobreza, aumentada considerablemente con el fenómeno del Niño, por lo que los problemas sociales tienden a incrementarse, ya que el 42% de los hogares no cubren el costo de la canasta básica de alimentos, ha crecido la delincuencia, el vandalismo y existe una profunda intranquilidad social.

Un estudio realizado por el Diario Expreso demuestra que existen aproximadamente tres millones de pobres en el Ecuador, repartidos en 125 cantones (ver gráfico 1), con una tendencia a incrementar el número, quienes también carecen de los servicios básicos como salud, vivienda, educación obras de infraestructura y empleo. El Ecuador junto a su distribución geográfica, económica, demográfica y socio cultural nos presenta una variedad de problemas, como el de la condición étnica donde las poblaciones indígenas son las más pobres, la falta de recursos naturales como se suscita en

Loja, las situaciones de aislamiento de las provincias de Azuay, Imbabura, Carchi y la Región Amazónica.

Esta población ante la difícil situación en la que se encuentra, busca mejorar sus condiciones de vida y abandona su tierra natal, para dirigirse hacia los centros más poblados donde considera podrá subsistir; sin considerar los problemas que su migración genera, cuando la mano de obra en la zona rural desaparece, mientras que en el sector urbano hay excedente. Otros dirigen su mirada hacia el exterior ante la falta de fuentes de trabajo, los altos índices de mortalidad, falta de agua potable y alcantarillado, analfabetismo, escasez de vivienda, olvido por parte del Gobierno, la frustración y desesperanza, como nos reflejan los índices del estudio de la situación de la salud en el Ecuador que constan en el siguiente cuadro¹³.

Cuadro 1

<i>INDICADORES</i>	<i>AZUAY</i>	<i>CAÑAR</i>	<i>PICHINCHA</i>	<i>TUNGURAHUA</i>	<i>GUAYAS</i>	<i>LOS RIOS</i>	<i>MANABI</i>
POBLACION	588014	208079	2238527	421746	3128791	619353	1191941
ANALFABETISMO	11,9	17,5	6,5	12,1	6,6	13,7	13,6
COBERTURA AGUA	77,1	77,3	84,1	78,7	67,5	45,8	53,0
COBERTURA ALCANTARILLADO	48,2	26,0	65,7	44,1	40,4	21,1	24,5
POBREZA	47,7	63,4	45,1	51,6	52,1	60,3	57,1
INDIGENCIA	9,6	16,7	11,1	9,6	11,4	16,0	16,4

Fuente: Ministerio de Salud Pública

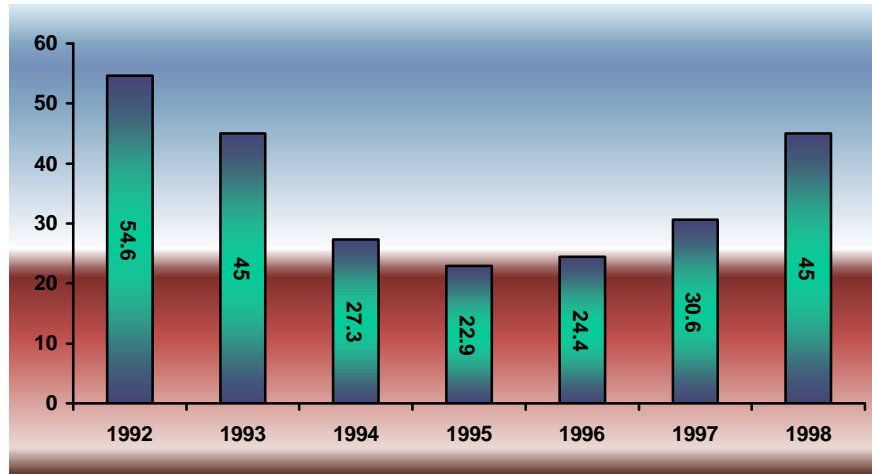
¹³ Ministerio de Salud, (1997), Situación de la Salud en el Ecuador.

Una de las principales causas de la salida de los ecuatorianos esta relacionada con la situación económica del país, la difícil situación de sus habitantes, los altos índices de inflación, que de acuerdo a la revista Criterios No.18 alcanza el 45 % siendo una de las más altas de Latino América; agregado a ello la situación del desempleo y subempleo, en la que aproximadamente un medio millón de ecuatorianos que habitan en el área urbana no tiene con que subsistir, agregando a esta situación el sistema financiero obsoleto del gobierno y la incoherente política agrícola, que no promueve el desarrollo económico de las diferentes regiones del país, esto influye y es la causa para que un importante número de ecuatorianos viajen legal e ilegalmente al exterior, a conseguir ingresos económicos que le permitan cubrir sus gastos personales y familiares, abandonando el campo o las zonas rurales. Existen indicios de que la migración selectiva de personas ha aumentado en forma considerable particularmente personas de nivel de instrucción medio o superior, situación que representa una gran pérdida para el Estado ecuatoriano y que esta producida por la falta de oportunidades internas de empleo (ver gráfico 2).

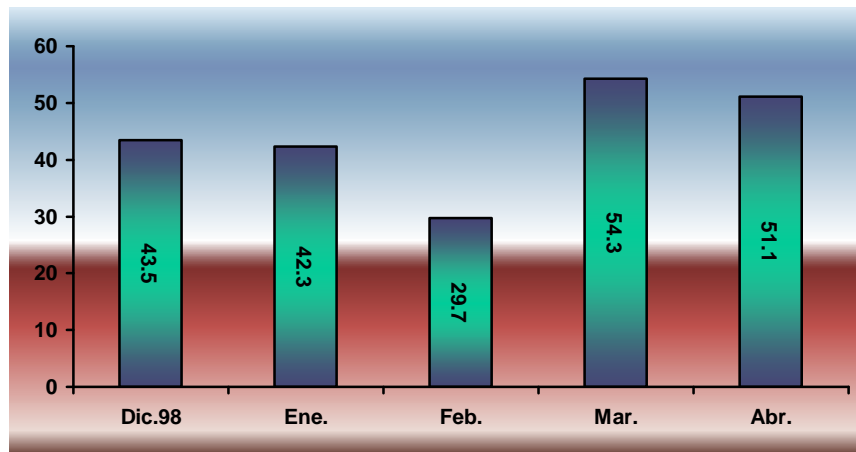
Existe una tendencia a que las migraciones aumenten ante la difícil situación económica y social del país, donde según Marco Antonio Gúzman “Hay una profundización de la pobreza y según estimaciones del CEPAR, para el año 2.000 habrá 10.000.000 de pobres en el Ecuador y lo más grave 5.700.000 en situación de indigencia”¹⁴.

¹⁴ Guzmán M. Antonio,(1994), Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador, Coop.Edt.Nacional, pag.25.

Cuadro 2

Comportamiento de la Inflación Promedio Anual¹⁵

Cuadro 3

Comportamiento de la Inflación en el Primer Trimestre de 1999.¹⁶

¹⁵ Revista Criterios, enero 1999, Cámara de Comercio de Quito, Nro. Edición 18, Pg. 45.

¹⁶ Diario el Comercio, (2 de mayo de 1999), Los 4 mese más inflacionario en 15 años,

Como afecta al núcleo familiar

La salida del padre hacia otro país afecta considerablemente al núcleo familiar, la madre debe asumir una doble misión y llevar todo el peso del hogar, la educación de sus hijos y la orientación adecuada y en muchas ocasiones el mantenimiento del mismo ante el abandono y la falta de comunicación del padre, esta situación hace que mucho jóvenes irrespeten a los maestros y abuelos, incluso a la autoridad civil, policial y eclesiástica; las mujeres son madres a muy corta edad, algunas contraen matrimonio, otras pasan a la unión libre, con graves consecuencias de orden social, además en las provincias del Cañar y Azuay hay algunas poblaciones en las que existe un escaso número de hombres.

La no presencia del padre en los hogares de quienes viajaron a otros países produce una serie de problemas de tipo social y psicológico que afectan en forma determinante al niño en su vida personal, generando un cambio en su personalidad manifestado de la siguiente manera:

- Inestabilidad emocional.- Los menores reaccionan en forma negativa, tienen ansiedad por separarse del núcleo familiar y no son amistosos.
- La autoestima.- Que es el resultado de una relación cariñosa con el padre, fija los límites y refuerza la disciplina en la familia, ante la falta de este se produce un desequilibrio psicológico en los menores de edad.

- La autodisciplina.- Los hijos que viven solos, no controlan sus impulsos, manifiestan agresividad y mala conducta, existe la tendencia a formar pandillas juveniles que luego se dedican al robo, asalto y violación.
- La moral y la ética.- Los padres son determinantes en lo moral y ético, fijan valores y patrones de conducta puesto que los hijos hacen lo que les enseñan, los jóvenes con padres ausentes mantienen un resentimiento social, se revelan contra el sistema establecido y en muchos casos pasan a integrar los movimientos de extrema izquierda y las bandas delincuenciales.
- El desarrollo sexual.- Los padres juegan un rol de singular importancia en el desarrollo del papel sexual, tienen gran influencia no solo al respaldar conceptos masculinos propios del niño, sino en la feminidad de las niñas; los hombres ponen mayor presión sobre sus hijos para que adopten el papel sexual apropiado.

La partida del hombre al exterior, genera una serie de problemas para quienes quedan a cargo del hogar, que generalmente son las mujeres las cuales deben enfrentar una serie de situaciones negativas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- El analfabetismo.- Las mujeres que quedan a cargo de la familia, muy poco se interesan por educar a sus hijos, más bien tratan de que ellos salgan a buscar trabajo en diferentes actividades, sin que hayan aprendido a leer y escribir.

- El incremento de la delincuencia que se viene produciendo en el Ecuador hace presa fácil a personas que viven solas, las cuales son atacadas porque se ha creado un mito, al creer que poseen grandes fortunas en dólares y las guardan en sus casas.
- La extrema pobreza en la que muchas familias han quedado cuando el padre ha salido al exterior, vendiendo sus bienes y endeudándose, dejando que su familia asuma la deuda contraída, agregado a esto, la imposibilidad de acceder a la salud y a la educación por falta de medios económicos y porque el Estado no atiende a los sectores pobres del país.
- El abandono en el que quedan muchas familias hace que se produzca una desintegración familiar, lo que genera la infidelidad por parte de las mujeres y hombres; como consecuencia de ello en el Austro Ecuatoriano particularmente en las provincias de Azuay y Cañar, poblaciones como Santa Rosa, Delec, Biblian y otras, los ancianos y las mujeres desempeñan las funciones de padre y madre, porque se ha producido la desintegración de los hogares y de acuerdo a un estudio realizado por Ricardo Tello, Redactor de Cuenca para Diario el Universo Este manifiesta “hay poblaciones en las que más del 80% de los hombres que han viajado al exterior olvidó a sus esposas, desintegrando de esta forma un sinnúmero de hogares”¹⁷.
- Se produce una quiebra de valores y sentimientos ante la separación del padre, los mismos que producen cambios de actitud y costumbres y un desafecto entre padres e hijos.

¹⁷ Diario el Universo, Sábado 20 de marzo de 1999, Migración a dejado solas a las mujeres.

- También existe una falta de respeto por el sexo, se vienen produciendo embarazos infantiles y problemas de sida, provocados por migrantes que retornan con este tipo de enfermedad y con otras de transmisión sexual.
- Las mujeres deben desarrollar trabajos de ganadería, agricultura, artesanía, cuidado de animales, panificación, etc. trabajos que generalmente fueron realizados por el hombre.

Considerada la familia como la piedra angular en la que se construye una nación, los hijos que una familia produce determinan a la larga la naturaleza y la durabilidad de la cultura, esta salida de ecuatorianos a otros países derivan cambios significativos en la cultura del Ecuador, en el respeto a la autoridad y al gobierno constituido; al no estar presentes los padres los hijos reaccionan contra la autoridad en forma agresiva, revelándose contra la misma.

No solo existen dificultades para quienes se quedan en el país, sino también para aquellos que se vieron obligados a salir en busca de mejores oportunidades, por la privación del ambiente familiar al estar en un país ajeno y extraño, lo que provoca en el emigrante un sentimiento de inestabilidad emocional, le quita el entusiasmo por vivir y la confianza en si mismo, no puede rendir de acuerdo a sus capacidades y aptitudes, no logra integrarse en forma conveniente al nuevo núcleo social, despertando en su interior actitudes de rechazo, hostilidad y violencia. El pago que recibe por el trabajo realizado siempre es menor a lo que debería percibir, esta situación crea en su interior desilusión y angustia, ya que al encontrarse alejado de su núcleo familiar solo le queda confiar en sus amigos, que dentro de su círculo de nostalgia y

añoranza solamente le sirve para tener una cierta serenidad y satisfacción pasajera, ya que a más de estos problemas de orden personal, también existen otros que le causan un daño emocional grande, como el hecho de mantenerse permanentemente escondido de las autoridades policiales que en los últimos tiempos han emprendido una verdadera cacería humana de inmigrante ilegales.

Rutas Utilizadas por los Ilegales

La grave crisis económica de los últimos tiempos, la necesidad de dinero para satisfacer las elementales necesidades y la falta de trabajo existente en el Ecuador, son entre otras las causas por las cuales una gran mayoría de ecuatorianos están saliendo hacia los Estados Unidos, Europa y otros países. En el primer trimestre de 1999, se han incrementado las salidas en un 30% y la demanda de pasaportes se ha evidenciado en muchas provincias donde la venta de formularios de duplicó, en vista de que el Gobierno Nacional viene reduciendo el tamaño del Estado y llevando a la desocupación a un importante número de ciudadanos, agrega a ello el cierre de empresas y la falta de alternativas existentes que permitan frenar la migración, apareciendo como única solución el viajar a otros países en busca de bienestar.

Para ingresar ilegalmente a los Estados Unidos utilizan a Panamá, como el país a cual hay que llegar a como dé lugar, lo importante es arribar a dicho país, para de ahí dirigirse por tierra o agua hacia los países centroamericanos, ingresar a México y llegar a los Estados Unidos, sobornando a las autoridades

en los controles fronterizos, apoyados por los “coyotes” que son los encargados de facilitar el tráfico ilícito de personas a través de bandas organizadas internacionalmente.

El país utilizado para ingresar a Europa es España, el mismo que de acuerdo a los convenios internacionales no exige a los ecuatorianos el requisito de visa para la entrada, sino que obliga a presentar el pasaje de retorno y cierta cantidad de dinero que le permita subsistir, por lo que España se ha convertido en otro de los objetivos de viaje de los ecuatorianos, para trabajar en ese país o para dirigirse con facilidad hacia los países europeos, principalmente a Suiza e Italia. El ingreso a los países europeos y a España lo hacen legalmente, con sus documentos en orden, pero una vez transcurrido los noventa días que como turista puede permanecer, entran en una situación de ilegales, con las consecuencias que esto conlleva.

El ingreso a los países miembros de la Comunidad Europea para los ecuatorianos últimamente se ha visto simplificado, ante la decisión de los Estados miembros de autorizar el ingreso a los países miembros de dicha comunidad sin el requisito de visa lo que ha generado que un importante número de ecuatorianos salgan hacia los países europeos en búsqueda de mejores oportunidades de vida y de trabajo.

Las rutas que utilizan los ecuatorianos para salir hacia otros países son las siguientes.

- Ecuador - España

- Ecuador - Curacao – Holanda
- Ecuador - Bogotá - Madrid
- Ecuador - Bogotá – Panamá – México – Estados Unidos.
- Ecuador - Panamá- Estados Unidos.
- Ecuador - México – Estados Unidos.
- Ecuador - Perú –México – Estados Unidos.
- Ecuador - Bolivia – México - Estados Unidos.
- Ecuador - Ipiales – Pasto – Bogotá – Panamá – México – Estados Unidos.
- Ecuador - San Andrés – Panamá - México.
- Ecuador - Guatemala – México – Estados Unidos.
- Ecuador - Panamá – Costa Rica – Nicaragua – Honduras – Guatemala – México – Estados Unidos.
- Ecuador – Holanda - Bélgica
- Ecuador – España – Suiza.
- Ecuador – España – Italia.

CAPITULO II

ESTADISTICAS DE LA SALIDA DE ECUATORIANOS AL EXTERIOR

Los movimientos migratorios producidos en el Ecuador constituyen un fenómeno social de singular importancia, debido a sus características y por sus implicaciones en los diferentes ámbitos del quehacer económico y Psicosocial que encierra; esto se demuestra a través de las estadísticas que sobre el tema lo realizan varias instituciones interesadas en dar a conocer a los gobiernos los flujos migratorios, que día a día se incrementan, en la medida que avanzan los procesos de integración vecinal, regional, continental y mundial, así como también la globalización que prevee la total apertura de fronteras para la comercialización de bienes y servicios.

El ámbito migratorio no ha merecido la atención de las autoridades competentes, ante el permanente incremento de salidas de ecuatorianos a los diferentes países del mundo, vemos que no existe una verdadera política migratoria, no se han incrementado programas que sean compatibles con las acciones de desarrollo e integración, las cuales requieren de una adecuada legislación y de un mejoramiento de las estructuras administrativas, por medio de la instalación de modernos sistemas de informática; siendo necesario que el país se prepare para enfrentar con éxito, los retos que el mundo moderno impone.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) desde hace muchos años atrás, viene elaborando anualmente estadísticas sobre migraciones internacionales, gracias a la información que la Dirección Nacional de Migración le otorga a través de los formularios EM-1, sobre la salida de ecuatorianos; los cuales son entregados a dicha institución con cierto atraso, lo que no permite tener una información actualizada.

Procedimientos de Registro y Procesamiento de Información.

1. Las aerolíneas son las encargadas de otorgar a los pasajeros la tarjeta internacional de embarque y desembarque, la cual contiene datos sobre la identificación de las personas, con sus nombres y apellidos, edad, sexo, lugar y fecha de nacimiento, ocupación, dirección, puerto de embarque y desembarque, lugar, fecha de expedición y número de pasaporte, y firma del viajero.
2. Una vez que el pasajero llena la tarjeta de embarque y desembarque con sus datos, el momento del ingreso o la salida es sellada por el personal de Servicio de Migración y retirada, para luego ser archivada en orden alfabético y por el número de vuelo, siendo entregada al día siguiente en las oficinas centrales para su registro y procesamiento.

3. En Quito las tarjetas de embarque y desembarque son entregadas en la Dirección Nacional de Migración para que en la sección computación, que depende del departamento de estadística, ingresen los datos al computador; los cuales generalmente mantienen un retraso de 90 días, debido a la falta de personal y al equipo adecuado. Las demás Jefaturas de Migración que en sus respectivas jurisdicciones controlan la salida y entrada de personas por los puertos terrestres aéreos y marítimos, acumulan las tarjetas para enviarlas a Quito, junto con los formularios otorgados por el “INEC”.
4. Hoy se viene manejando la Tarjeta Andina de Migración, con el objeto de mejorar el manejo de la información y para obtener las estadísticas, que permitan medir los flujos de información y los saldos, con el objeto de propiciar el desarrollo e integración subregional.
5. La información que es procesada en la sección estadística de la Dirección Nacional de Migración, es entregada al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para la realización del anuario estadístico. Actualmente existe el retraso de un año en la elaboración del mencionado anuario.

Entrada y Salida de Ecuatorianos

El anuario estadístico de Migración Internacional realizado por el “INEC”, Dirección Nacional de Migración y el Proyecto de Información sobre Migraciones Internacionales en los países de la Comunidad Andina

“SIMICA”, atendiendo las necesidades de los mismos y las recomendaciones realizadas en los diferentes foros internacionales particularmente en la Comunidad Andina, publicó en 1996 y en 1997 un anuario, que contiene información valiosa sobre los movimientos migratorios producidos en el Ecuador, los cuales permiten analizar y obtener conclusiones sobre las características de los movimientos de entrada y salida de ecuatorianos, sus tendencias, tipo de transporte utilizado, edades, ocupación, motivo de viaje y hacia que países se dirigieron los ecuatorianos y extranjeros.

Cuadro 4

Entradas y Salidas de Ecuatorianos, Según Año y Sexo

AÑOS	SALIDAS	ENTRADAS	NUMERO DE PERSONAS QUE NO RETORNAN	PORCENTAJES
1992				
Hombres	118.789	103.575	14.614	12.3
Mujeres	98.081	86.795	11.286	11.5
Total	216.270	190.370	25.900	12%
1993				
Hombres	131.203	111.144	20.059	15.3
Mujeres	104.189	93.565	10.624	10.1
Total	235.392	204.709	30.683	13%

Cuadro 4 con.

1994				
Hombres	149.100	127.257	21.853	14.6
Mujeres	120.579	105.089	15.490	12.8
Total	269.689	232.346	37.343	13.8%
1995				
Hombres	144.764	127.755	17.009	11.8
Mujeres	125.748	109.611	16.137	12.8
Total	270.512	237.366	33.146	12.2%
1996				
Hombres	146.564	131.453	15.111	10.3
Mujeres	127.972	113.303	14.669	11.4
Total	274.536	244.756	29.780	10.8%
1997				
Hombres	168.270	155.283	12.987	7.7
Mujeres	152.353	134.409	17.944	11.8
Total	320.623	289.692	30.931	9.6%

Fuente : INEC

Al analizar las estadísticas de entradas y salidas registradas, se pueden determinar las siguientes conclusiones:

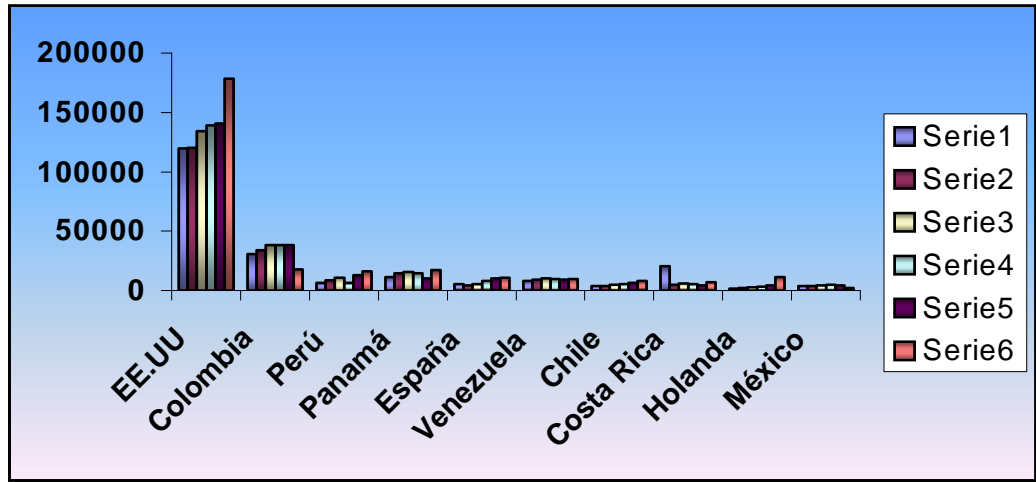
1. Cada año aumenta el número de personas que salen del país.
2. El número de hombres que salen y entran es superior al de mujeres.

3. Hay un saldo de ecuatorianos que salieron del país y que no retornaron, se presumen que se quedan en otros países, posiblemente en condición de ilegales, con un índice aproximado del 12.5% de saldo anual.

Cuadro 5

Salida de Ecuatorianos a Diferentes Países

Países de Destino	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EE.UU	119748	120210	134323	139015	140594	178253
Colombia	30.716	33.811	38.344	38.069	38.260	18.034
Perú	6.498	8.459	10.846	6.654	12.981	16.227
Panamá	11.558	14.403	15.613	14.387	10.429	17.087
España	5.373	4.489	5.227	8.133	10.365	10769
Venezuela	8.095	9.252	10.284	9.705	9.377	9.694
Chile	3.780	3.953	4.789	5.575	6.342	7.873
Costa Rica	20262	4.841	5.888	5.182	4.359	6.940
Holanda	1.485	2.226	2.931	3.124	4.310	11.150
México	3.600	3.755	4.518	4.965	4.131	2.239



Fuente: INEC

Al analizar las estadísticas de salida de ecuatorianos a diferentes países, se determinan las siguientes conclusiones:

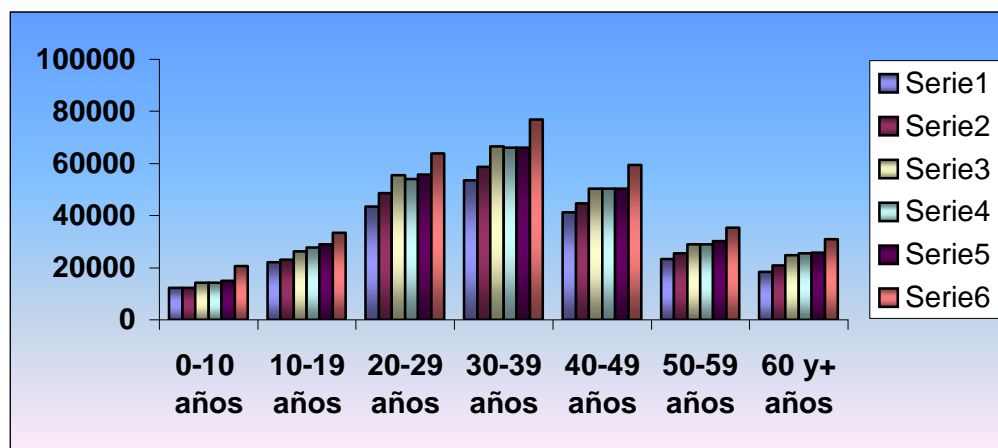
1. Los ecuatorianos salen con preferencia hacia los diez países que constan en el cuadro.
2. Los índices de salidas hacia los EE.UU. van cada año en aumento, hacia dicho país se dirige el mayor número de ecuatorianos.
3. En el 2do. y 3er. lugar se encuentran los países vecinos, Colombia y Perú con quienes han mejorado los intercambios comerciales y turísticos, particularmente con Colombia, y se prevee que aumentarán a futuro las relaciones con Perú, luego de la firma de la Paz.

4. En 4to lugar esta Panamá, por el intercambio comercial y porque este país viene siendo utilizado como puente, para los ecuatorianos que tratan de ingresar ilegalmente a los EE.UU., pasando por Nicaragua, Guatemala y México.
5. En 5to lugar aparece España hacia donde muchas personas viajan en busca de trabajo y turismo, así como también para dirigen a los países europeos con iguales fines.

Cuadro 6

Salida de Ecuatorianos por Grupos de Edad

Grupos Edades	1992	1993	1994	1995	1996	1997
0-10	12200	12280	14346	14346	14921	20576
10-19	22205	22994	26219	27802	29074	33405
20-29	43449	48664	55444	54107	55825	63992
30-39	53519	58814	66506	66171	66199	76821
40-49	41342	44747	50482	50312	50415	59471
50-59	23225	25657	28904	29114	30149	35407
60 y +	18362	20853	24861	25433	25914	30951



Fuente: INEC

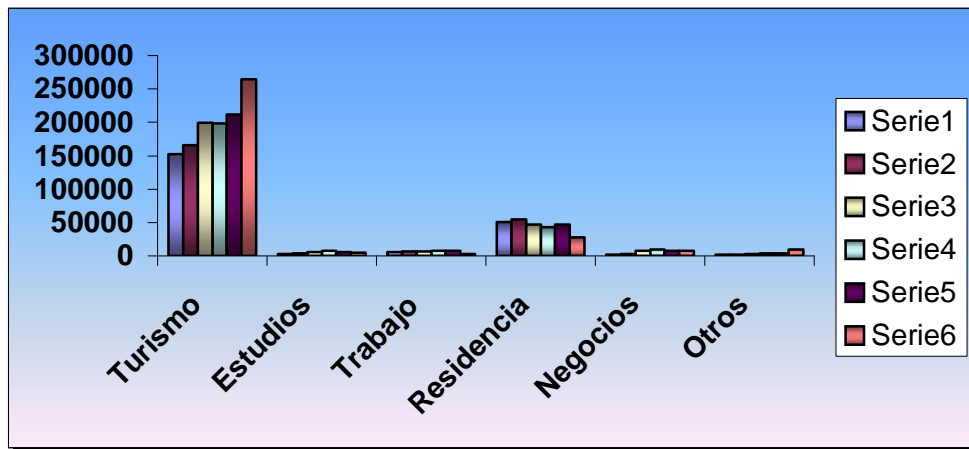
Al analizar las estadísticas de salida de ecuatorianos a diferentes países por edades, se determinan las siguientes conclusiones:

1. Todos los años el número de personas que salen del país en las diferentes edades va en aumento.
2. El grupo mayoritario de personas que salen del país está comprendido entre los 30 y 39 años, probablemente por su mayoría de edad estas personas ya han formado su hogar y es posible que lo hayan dejaron abandonando para buscar mejores condiciones de vida.
3. El segundo grupo mayoritario de personas que salen del país, está comprendido entre los 20 y 29 años de edad, esto significa que nuestro país es expulsor de población edad económicamente activa, lo cual produce una pérdida en inversión educativa.

Cuadro 7

Salida de Ecuatorianos por Motivo de Viaje

Motivo Viaje	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Turismo	152871	165865	199377	198392	211810	264485
Estudios	2689	3361	5989	7650	6070	4635
Trabajo	5955	6633	6960	7441	7840	2839
Residencia	51226	54414	46675	43118	47305	27787
Negocios	1808	2946	7322	9860	7252	7726
Otros	1487	1837	3086	3774	3941	9369



Fuente: INEC

Al analizar las estadísticas de salida de ecuatorianos a diferentes países por motivo de viaje, se determinan las siguientes conclusiones:

1. Los ecuatorianos salen en mayor número cada año por motivo de turismo y residencia.
2. El turismo constituye el principal motivo de viaje de los ecuatorianos, pero estos datos distan muchos de la realidad, ya que muchos se registran en las tarjetas de embarque / desembarque como turistas, cuando en verdad se dirigen a otros países en busca de trabajo.
3. Un alto índice de personas ha optado por buscar su residencia en forma legal a través de los trámites efectuados en las diferentes embajadas o por medio de sorteos que anualmente realiza el gobierno de los Estados Unidos, a ello se debe que la residencia, ocupe el segundo lugar de los motivos de viaje.

En el primer trimestre de 1999 salieron del país 89.000 ecuatorianos y solo regresaron 73.000, no habiendo retornado aproximadamente 26.000 nacionales; la gran mayoría al llegar al extranjero se convierten en ilegales, ya que solo el 2% de los viajeros tenía razones para una estadía prolongada; esto es, para efectuar estudios, trabajos o residencia, el 93% registró que el motivo de su viaje era el turismo, 2.5% negocios y el 2.5% restante que salía de turismo, por salud o en gira cultural; el 1997 el 9% de los que salieron no regresó, en 1998 no volvió el 13% y en el primer trimestre de 1999 no han regresado el 29%. (ver gráfico 3).

CAPITULO III

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

La Constitución Política de la República del Ecuador que actualmente se encuentra en vigencia fue aprobada el 5 de junio de 1998 en Riobamba, ciudad sede de la fundación del Estado Ecuatoriano en 1830, siendo Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente el señor Luis Mejía Montesdeoca; la cual entró en vigencia el 10 de agosto de 1998, esta Constitución contiene las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan al Estado ecuatoriano y a las Instituciones Democráticas e impulsan el desarrollo económico y social, proclamando su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana con el reconocimiento de las diversas regiones, pueblos, etnias y culturas; en cumplimiento a los ideales de Libertad, Igualdad, Justicia, Equidad y Paz.

La nueva Constitución es mucho más extensa que la anterior, incorpora los denominados derechos colectivos en beneficio de los indígenas, negros o afroecuatorianos, garantizando a los mismos el respeto a su cultura, a acceder a la educación de calidad, a no ser desplazados, a conservar sus costumbres y tradiciones, en definitiva a garantizar sus derechos humanos. Esta Constitución contienen importantes capítulos que están relacionados con la educación, la cultura, la salud, la familia y el medio ambiente para garantizar un desarrollo sustentable, además ha sido elaborada para brindar seguridad y

protección a los denominados grupos vulnerables, es decir a los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, a las personas con discapacidad, a los de la tercera edad, extendiendo su área de acción hacia la diversidad étnica y a la igualdad de género.

El Artículo 6 de la Constitución determina que “todos los ecuatorianos son ciudadanos”¹⁸, de esta forma hemos dejado de tener “Nacionalidad” para pasar a ser ciudadanos desde el momento de nacer; lo cual para muchos juristas y estudiosos del derecho no tiene razón legal alguna, al otorgar un derecho eminentemente jurídico como es la ciudadanía, a toda persona desde su nacimiento, aun cuando no tenga la capacidad necesaria para ejercer sus derechos y deberes que son de una naturaleza muy diferente al hecho de ser persona natural, ya que los menores de edad son absolutamente incapaces de ejercer derechos públicos, como el de elegir y ser elegido.

Respecto a la nueva Constitución el Dr. Francisco Días Garaycoa, en un artículo titulado “Nueva Constitución Viejos Problemas”¹⁹ comenta lo siguiente “queda la sensación de una obra inconclusa, fruto de aportaciones bien intencionadas, pero muy reclamativas y poco sintonizadas con las verdaderas inquietudes del pueblo ecuatoriano....”.

Deberes Primordiales del Estado

¹⁸ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998) ,Art. 6

¹⁹ Criterios, septiembre 1998, Cámara de Comercio, No. 16 .

Todas las actividades que realiza el Estado ecuatoriano deben efectuarse dentro del marco constitucional vigente y los organismos del Estado están en la obligación de cumplir lo establecido en la norma legal; la Constitución organiza judicialmente al Estado y al mismo tiempo regula su actividad, consta por lo tanto de una parte dogmática que determina las garantías, derechos y libertades de los gobernados y por otra, la parte orgánica que establece las funciones y competencias, con la intención de garantizar al hombre sus fundamentales derechos.

El Estado Ecuatoriano está en la obligación de cumplir varios deberes que son primordiales para la marcha correcta del país, entre otros podemos citar:

1. Asegurar la vigencia de los Derechos Humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres y la seguridad social.
2. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.
3. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.

Las garantías constitucionales mencionadas determinan los derechos de los seres humanos que no pueden ser vulnerados, los cuales están regulados por normas jurídicas que limitan el poder del Estado para servir a la justicia y su

incumplimiento representa una violación a la Constitución, siendo responsables civil y penalmente los representantes del Estado.

La Constitución vigente manifiesta “El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero”²⁰, con este enunciado se estaría favoreciendo a los ciudadanos ecuatorianos que están atravesando situaciones difíciles en otros países por falta de dinero, trabajo, enfermedades graves o cualquier situación que ponga en riesgo su vida, constituyendo una obligación del Estado brindar el amparo a todo ecuatoriano que necesite la ayuda estatal; pero el término “procurará”, deja abierta la posibilidad para que el Estado no asuma esta responsabilidad y permita que miles de ecuatorianos vean conculcados sus derechos y vivan en condiciones de miseria en otros países; porque la propia ley no le esta dando ese carácter obligatorio, admitiendo que cientos de ecuatorianos permanezcan en cárceles de otros países, sin poder volver posiblemente por falta de medios económicos.

Con relación a los derechos civiles la nueva Constitución establece que “El más alto deber del Estado, consiste en respetar y hacer respetar los Derechos Humanos que garantiza esta Constitución”²¹, esta disposición constituye un reconocimiento de los derechos y garantías que Dios y la misma naturaleza le han concedido al ser humano, considerado como un ser pensante, dotado de valores y virtudes, es así como se lo consigno en la Declaración de los Derechos Humanos en la Revolución Francesa del 14 de julio de 1789, el Estado no está cumpliendo con esta disposición legal, porque no ha tomado las

²⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art. 11 .

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador , (1998), Art. 16.

medidas adecuadas para controlar la salida de miles de ecuatorianos al exterior, y también no ha creado las condiciones necesarias en el país para brindar una vida digna a los habitantes, quienes buscan salir hacia otras latitudes para solucionar sus problemas de pobreza y desempleo.

El Estado reconoce y garantiza “La igualdad ante la Ley...”²² la Constitución actual reconoce a todos los ecuatorianos sin excepción y sin discriminación este derecho y garantía que todos los Estados en el mundo lo han incorporado en sus Constituciones, siendo Francia y Estados Unidos los primeros en proclamarlas y garantizar su vigencia, a partir de 1786 los Estados Unidos y luego Francia en 1789, constituyendo un ejemplo para los países y naciones que obtenían su libertad e independencia, por tanto todos los ecuatorianos tienen los mismos derechos e iguales obligaciones y en cualquier controversia de orden jurídico las leyes amparan y protegen a todos por igual.

Existe “el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar o salir del Ecuador...”²³, constituye un derecho de los ecuatorianos el poder circular y movilizarse sin impedimento alguno, así como también a escoger su residencia, previo el pago correspondiente del lote o terreno, adquisición que debe efectuarse de acuerdo a lo establecido en el Código Civil. Así mismo los ecuatorianos pueden entrar o salir del país, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y las autoridades de Migración pueden prohibir la salida de un ciudadano cuando exista en su contra una orden

²² Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art. 23, numeral 3.

²³ Constitución Política del Estado, (1998), Art. 23 numeral 14

expresa de autoridad competente; lamentablemente esta facultad para salir del país viene siendo aprovechada por los ecuatorianos para viajar a otros Estados y en muchos de los casos engañando a las autoridades.

Otra norma establecida en la Constitución está relacionada con “el Derecho a la Identidad de acuerdo con la Ley”²⁴, es algo nuevo en materia legal, en Constituciones anteriores no constaba, se refiere a personas o cosas que pueden ser iguales, coincidentes, de la misma forma, tamaño, color, etc.; en el caso de las personas no es posible encontrar una idéntica, ni aún en el caso los gemelos que aunque tengan un parecido físico existen diferencias de orden psíquico, biológico, fisonomías, morales y físicas que los hace diferentes. Este derecho permite que toda persona pueda identificarse y probar que no existe otra igual, aunque tengan los mismos nombres y apellidos, es por ello que la legislación moderna ha creado este derecho para evitar confusiones, particularmente en los casos de delincuentes, asesinos, narcotraficantes, secuestradores, etc. que mediante la obtención de documentos falsos adquieren otra identidad, también en el caso de ecuatorianos que viajan a otros países adoptando diferentes identidades o perdiendo sus propios documentos de identidad a propósito, para aparecer como ciudadanos de otros países y lograr su objetivo de llegar a otras naciones, sin que el Estado ecuatoriano haya tomado las seguridades del caso en la concesión de cédulas y pasaportes, los cuales son susceptibles de falsificación y uso fraudulento de ecuatorianos y extranjeros, particularmente las cédulas que no tienen las mínimas garantías de seguridad lo que facilita la suplantación de identidades.

²⁴ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art. 23, numeral 24.

De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Del Trabajo

La Constitución Política del Estado ecuatoriano en la sección relacionada con el trabajo determina que “es un derecho y un deber social, gozará de la protección del Estado...”²⁵, considerando al trabajo como un derecho y un deber, el Estado está en la obligación de protegerlo y darle el verdadero valor social y humano, constituyendo una obligación del mismo acabar con el desempleo y subempleo, estableciendo beneficios a favor del trabajador los cuales son irrenunciables, por lo que ni el propio gobierno puede disminuir sus salarios, formas de trabajo, horarios y vacaciones.

La severa crisis económica del Ecuador a provocado que miles de trabajadores pierdan sus empleos en los últimos meses, estimándose que aproximadamente unos doscientos mil ecuatorianos perdieron su empleo y de acuerdo a datos obtenidos a mayo de 1999 existe una tasa de desempleo del 14% y subempleo ubicada en el 55%.

De acuerdo al INEC :

“Son subempleados las personas que estando ocupadas se encuentran en condiciones de subempleo: visible e invisible; los subempleos

²⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art.35.

visibles son aquellos que trabajan involuntariamente menos de la jornada legal de trabajo, mientras que los subempleos invisibles son los que a pesar de trabajar la jornada normal o más horas, perciben ingresos inferiores a los contemplados en la ley.

*Los desempleados son personas de diez años y más que no tienen empleo, pero que toman medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente y además, están disponibles para trabajar”.*²⁶

La nueva Constitución también dispone que el Estado ecuatoriano propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, con iguales derechos y oportunidades, incorporando por primera vez a la mujer al sistema productivo.

De la Familia.-

La Constitución Política de la República del Ecuador en la sección relacionada con la familia establece que “el Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan íntegramente la consecución de sus fines...”²⁷, constituye un

²⁶ El Universo, (Domingo 4 de abril de 1999), Se Agudizará Empleo y Recesión, Primera Sección Pg.14.

²⁷ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art. 37.

deber del gobierno proteger a la familia, la misma que representa la base de la formación de la sociedad, de los pueblos y de la nación, siendo obligación del Estado amparar y garantizar las condiciones de vida, para que la familia se desarrolle y cumpla sus fines vitales y sociales, tomando en consideración los vínculos de hecho y de derecho, de acuerdo al principio de la igualdad de derechos y oportunidades de los que la integran; establece también la Constitución, la obligación que tiene el Estado de educar y proveer los medios y recursos para el ejercicio de la labor educativa y el de proteger a los padres, madres y jefes de familia en el cumplimiento de sus obligaciones, debiendo planificar programas políticos y disposiciones legales para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

De la Salud

La Constitución Política de la República del Ecuador en la sección relacionada con la salud determina “El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico....”²⁸ es obligación del gobierno proteger la salud de la población ecuatoriana, fomentando ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, así como también el mantener en forma permanente este tipo de servicios, brindando una atención equitativa y sin discriminación de ninguna clase; la Constitución también establece que los servicios de salud serán gratuitos para

²⁸ Constitución Política de la República del Ecuador, (1998), Art.42.

todas las personas que necesitan los servicios médicos y que por ningún motivo las clínicas, hospitales, dispensarios, pueden negar la atención en casos de emergencia; esta disposición legal no viene cumpliendo el Estado ya que las atenciones médicas son cobradas en todas las casas de salud y cuando se produce un accidente y los heridos son conducidos a los hospitales o clínicas no son atendidos mientras no exista una persona que se responsabilice del pago de la atención médica.

Además es obligación del Estado adoptar programas tendientes a eliminar el alcoholismo y la drogadicción pero tampoco ésta obligación ha sido asumida con la responsabilidad que el caso lo requiere por parte del gobierno, pues no existe un proyecto de educación para niños, jóvenes y adultos de prevención del uso de drogas, alcohol y cigarrillos que haya sido implementado en el Ecuador, como lo tienen los países de Europa y América, es por ello que se ha incrementado el número de individuos que han caído en el mundo del alcohol y las drogas, y luego han formado bandas juveniles que se han dedicado a cometer actos delictivos.

Conclusiones

Del análisis efectuado a varios artículos que constan en la Constitución Política de la República del Ecuador que se encuentra en vigencia y que están relacionado con el aspecto social y con los derechos de las personas se puede establecer lo siguiente:

1. El Estado Ecuatoriano desde la revolución liberal ha hecho constar en las Constituciones Políticas como un derecho el respeto a la vida y quienes no cumplan con esta disposición legal y hayan privado la vida a otra persona son condenados por la justicia a 16 años de cárcel, pero en la realidad este derecho a la vida ha sido burlado por jueces penales que no han impuesto justicia en casos de delitos cometidos contra la vida de las personas y por Estado cuando no se preocupa por solucionar los problemas sociales y permite que muchas personas mueran por falta de atención médica, por la pobreza e indigencia y por causa de enfermedades infecto contagiosas.
2. La situación de los Derechos Humanos es motivo de preocupación en todo el mundo y constituye un logro muy importante de la humanidad, en el Ecuador los Derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, se han deteriorado, sin que el Estado haya logrado hasta el momento crear las condiciones adecuadas para su pleno ejercicio, tomando en consideración que los derechos humanos no se refieren únicamente a la preservación física y emocional de las personas, sino a todo su entorno natural, a los procesos de desarrollo social y particularmente al mejoramiento de la calidad de vida; se puede concluir que el Estado ecuatoriano incumple con esta obligación, particularmente a lo establecido en el Artículo 27 del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, en lo relacionado a “ establecer políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos en el exterior”²⁹ permitiendo la salida ilegal de miles de ecuatorianos al exterior, porque no existen las condiciones

²⁹ Plan Nacional de DD.HH.del Ecuador, (Decreto 1527), R.O. 346, julio 24, 1998.

económicas para vivir en forma decente en el país, no hay fuentes de trabajo, por lo que se ven precisados a buscar nuevos rumbos, sin que al Estado le importe sus vidas, el abandono en el que quedan sus seres queridos, las condiciones de vida que deberán enfrentar, el daño a su cultura y otras situaciones negativas que a pesar de ser conocidas, no ha existido por parte del gobierno las propuestas de orden jurídico que permitan solucionar y reducir en algo la difícil posición de nuestros compatriotas que tratan de salir del país, enfrentado una serie de peligros en su periplo por llegar a otros países.

3. El Estado está en la obligación de garantizar el bienestar social de los ecuatorianos así lo establece la última Constitución, donde está determinado como un derecho y garantía de los ecuatorianos, pero el Estado como tal, no se preocupa de hacer realidad este derecho y menos garantizar su cumplimiento; no se han establecido las políticas adecuadas para satisfacer las necesidades de la población; no se han aprovechado los inmensos recursos naturales del país; no se han propiciado los mecanismos adecuados para que los derechos económicos, sociales y culturales de los ecuatorianos sean cumplidos; no se ha generado fuentes de trabajo, más bien se está reduciendo el tamaño del Estado y enviando a la desocupación a miles de compatriotas; una gran mayoría de la población no dispone de vivienda a pesar de que en sus campañas políticas ofrecieron construir miles de casas, las invasiones crecen día a día particularmente en las grandes ciudades y el gobierno no logra superar el déficit habitacional y promover nuevos sistemas de financiamiento; el acceso a la educación es limitado, en los últimos meses se han cerrado un gran número de escuelas

particularmente en el sector rural, no existe en los niños y jóvenes interés por el estudio y por alcanzar una profesión, especialmente en ciertas provincias del austro ecuatoriano en las que de acuerdo a una encuesta efectuada a estudiantes de los quintos cursos que asisten los fines de semana a clases de educación Vial en el Azoguez, un 95% se pronunció por el deseo de trabajar en otro país y no continuar sus estudios superiores en las universidades u otros centros de enseñanza.

En materia de salud, alimentación, nutrición, agua potable, la situación es todavía más compleja ante la despreocupación gubernamental, los hospitales y casas de salud del Estado cobran por los medicamentos suministrados a los pacientes a pesar de que la propia Constitución en su artículo 43 determina que “ los programas y acciones de salud pública serán gratuitos para todos”.

A pesar de que constituye una obligación del Estado el garantizar el trabajo para que los ecuatorianos tengan una existencia digna y una remuneración justa, poco se hace y las encuestas así lo establecen, cuando según datos del INEC³⁰ el desempleo se ha elevado, de una tasa del 9.2 % en noviembre de 1997, al 11.5% en 1998; con una variación del 25% lo que en términos absolutos da un total de 409.281 desocupados, además existe una falta de oportunidades para las mujeres ya que la desocupación les afecta en un 16%, debido a la restricción de la demanda de empleo en el sector moderno de la economía y por el crecimiento de la población en edad de trabajo.

³⁰ INEC, (1998), El Desempleo y Subempleo en el Ecuador, trabajo no publicado, Departamento de Estadísticas Demográficas, Quito-Ecuador.

Además en los últimos tiempos se ha incrementado el subempleo y la informalidad al abandonar sus tierras los campesinos, los cuales han salido a la ciudad a engrosar los barrios altos o suburbios donde no cuentan con las mínimas condiciones de higiene y salubridad.

Se ha podido establecer además que los grupos más afectados por el desempleo son los jóvenes cuya edad fluctúa entre los 18 a 30 años, especialmente las mujeres las cuales en muchos de los casos se han dedicado a la prostitución, servicio doméstico, y a otras actividades. El desempleo existente en el país constituye una de las principales causas por las cuales una gran mayoría de compatriotas intenten salir del país ya que en el nuestro las oportunidades no existen, las empresas se están cerrando, nadie quieren invertir por los altos costos de los préstamos bancarios que llegan inclusive a los tres dígitos, los cuales son imposibles de pagar.

Todas estas situaciones negativas que se producen en el país hacen que muchas personas abandonen el Ecuador, ante la ineficacia administrativa del gobierno, la falta de cumplimiento de sus deberes y obligaciones, más actualmente en que los precios de todos los productos han subido, la inflación ha crecido, los sueldos se los mantiene fijos, el precio del dólar se ha disparado, el gobierno no presenta un plan económico que reviva la esperanza del pueblo; esto genera desconfianza, malestar y a corto tiempo el peligro de una explosión social sin precedentes.

CAPITULO IV

EL SERVICIO DE MIGRACION

En la Administración del Doctor José María Velasco Ibarra, se dictó el Decreto Supremo número 1899, del 28 de diciembre de 1971, el mismo que fue publicado en el Registro Oficial número 382, del 30 de diciembre de 1971, mediante el cual se creó la Ley de Migración, en consideración de que la legislación nacional en actividades de control migratorio era inadecuada con la realidad nacional y discordante con la política migratoria gubernamental; disponiendo que la Policía Nacional asuma la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina y más facultades de control.

La Legislación Nacional vigente en materia migratoria, cuenta con leyes y reglamentos relacionados a esta temática y con varias normas afines que permiten el cumplimiento de los objetivos del Estado, tomando en consideración que éste busca la migración selectiva, esto es que ingresen al país solamente personas calificadas, de buenos antecedentes, manteniendo de esta manera el principio de soberanía, por ser esencial a la propia conservación de la nación.

La Ley de Migración establece normas que regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros, mediante la calificación de sus documentos y el cumplimiento de

disposiciones legales respecto a su permanencia y actividad, impidiendo el ingreso de extranjeros al territorio o admitiéndolos únicamente en los casos y condiciones consideradas convenientes de acuerdo a la política migratoria gubernamental.

Base Jurídica del Servicio de Migración

La Constitución Política de la República del Ecuador

Varios artículos de la Constitución Política del Ecuador están relacionados con la problemática migratoria, lo cual crea el marco legal correspondiente para que las actuaciones policiales estén respaldadas y su cumplimiento tenga un carácter obligatorio, entre otros artículos podemos citar:

Artículo 11. El Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero.

Artículo 13. Los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley.

Artículo 14. Los ecuatorianos gozarán de libertad para entrar y salir del país.

Artículo 25. En ningún caso se concederá la extradición de un ecuatoriano, su juzgamiento se sujetará a las leyes del Ecuador.

Artículo 26. Los ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos..... los extranjeros no gozan de estos derechos.

Artículo 29. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.

Artículo 170 Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República, numeral 13, velar por el mantenimiento de la soberanía nacional y por la defensa de la integridad e independencia del Estado.

Artículo 181. Declarado el Estado de emergencia el Presidente de la República, podrá asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas: el numeral 9; disponer el cierre o la habilitación de puertos.

Artículo 183. La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, su misión, organización, preparación y control serán regulados por la Ley.

La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden público.

El Diccionario Elemental de Guillermo Cabanellas define al orden público como “el sinónimo de un deber, que se supone general en los súbditos, de no

perturbar el buen orden de la cosa pública”³¹, El Diccionario de la Real Academia de la Lengua al respecto dice “El orden público es el estado de legalidad moral en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan”³².

Fausto Fuentes García, en su libro *la Vigilancia Policial* define al orden público como “el imperante de la paz pública, del sosiego y del normal desarrollo de las actividades del país dentro del programa común determinado”.

El orden público constituye un estado de normalidad en las relaciones entre ciudadanos, limita la actividad humana a través del establecimiento de la autoridad y del poder coercitivo del Estado; ante la denuncia que hacen los individuos organizados en sociedad, en beneficio y por la necesidad del convivir social, para ello el Estado organiza a la Policía con las funciones preventivas y represivas, para que esta institución garantice la seguridad interna de la nación bajo tres elementos fundamentales:

1. La Ley que señala las limitaciones a la actividad humana;
2. La autoridad que controla el cumplimiento de la Ley; y,
3. La sociedad como un conjunto de individuos sujetos a lo establecido en las leyes.

³¹ Cabanellas Guillermo,(1997), Diccionario Jurídico, editorial Heliasta.

³² Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Conferencia Gnrl.Dist.Pol. Carlos Trujillo Abarca.

El trabajo policial es de servicio público por excelencia, tiene como finalidad la preservación del ordenamiento jurídico del Estado y la protección de la inviolabilidad de los bienes jurídicos como la vida, la propiedad, la honra, etc., en forma permanente y uniforme, por tanto el servicio policial nace de la Ley y solamente las normas legales determinan la finalidad y la forma de prestación de tal servicio; habiendo establecido el Estado, que el control migratorio constituye una función específica de la Policía Nacional.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional.

La Ley Orgánica de la Policía Nacional establece la misión, organización y funciones de la Institución Policial, la cual está organizada jerárquicamente y depende del Ministerio de Gobierno.

Esta Ley fue promulgada en el Registro Oficial No. 368, el 24 de julio de 1998 y en su artículo 4 ; literal “h”, considera como una función específica de la Policía Nacional “controlar el movimiento migratorio y la permanencia de extranjeros en el país”³³; con el objetivo de garantizar el orden interno y la seguridad individual y social.

³³ Ley Orgánica de la Policía Nacional, (1998), Art. 4 literal h.

Dentro de las Direcciones Nacionales de Servicios, en el Artículo 53, literal “e”; consta “La Dirección Nacional de Migración”³⁴, considerada como un organismo técnico y científico, encargada de planificar y definir las políticas del Servicio de Migración, de controlar y evaluar el cumplimiento de planes y programas, responsabilizándose “del control del movimiento migratorio y pasaportación en todo el territorio nacional y del control y permanencia de extranjeros en el país de conformidad a las leyes y reglamentos pertinentes”³⁵.

Ley de Migración

De acuerdo con la Ley de Migración vigente desde 1971, le corresponde a la función ejecutiva, por intermedio del Ministerio de Gobierno, la aplicación de las diferentes normas y procedimientos relacionados al control migratorio y a través de la Comandancia General de Policía, se entrega esta responsabilidad a la Dirección Nacional de Migración, correspondiéndole “organizar y coordinar los servicios centrales y provinciales de Migración en la República”³⁶; también proceder al examen y calificación de los documentos presentados por nacionales y extranjeros; así como también asumir la vigilancia y represión de la inmigración y radicación clandestina.

La Ley de Migración determina también cuales son las facultades discrecionales del personal del Servicio de Migración para que su misión sea

³⁴ Ley Orgánica de la Policía Nacional, (1998), Art. 53 literal e.

³⁵ Ley Orgánica de la Policía Nacional, (1998), Art. 58

³⁶ Ley de Migración Art. 4, numeral I

más efectiva, entre las principales constan las siguientes: organizar sus archivos de entradas y salidas, realizar el empadronamiento o censo de extranjeros, dar cumplimiento a las normas del tránsito internacional y calificar los delitos y contravenciones cometidas por nacionales y extranjeros.

Las actuaciones del Servicio de Migración de la Policía Nacional, están reguladas a través del Reglamento a la Ley de Migración, lo que permite una adecuada aplicación administrativa de estas disposiciones en los puertos terrestres, aéreos y marítimos, cuando se efectúa la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros, así como también las normas que deben cumplir los extranjeros durante su permanencia en el Ecuador.

Ley de Extranjería

Esta ley se encuentra en vigencia desde 1971, fue creada ante la existencia de un sinnúmero de instrumentos jurídicos, que eran interpretados de diferente manera, así como también en razón de la necesidad de controlar la situación de los extranjeros en el país, particularmente con la intención de apoyar y regular la inmigración selectiva de extranjeros de acuerdo a la política migratoria gubernamental, acorde con la realidad nacional y mundial de ese entonces.

Para el cumplimiento de estos objetivos se creó el Consejo Consultivo de Política Migratoria, se establecieron calidades y categorías de inmigración, se

determinó la obligación de registro para los extranjeros y por medio del Reglamento a la Ley de Extranjería se fijaron los procedimientos para la extradición activa y pasiva, las modalidades de visación, las reglas para el otorgamiento de visas de inmigrante y de no inmigrante.

Bajo estos parámetros legales realiza su actividad la Dirección Nacional de Migración, con el objetivo de proporcionar seguridad a los ecuatorianos y extranjeros que requieren de este servicio y permitir el desarrollo del Estado ecuatoriano, tratando en todo momento de preservar una imagen positiva del país.

Estructura Orgánica, Jerárquica y Funciones del Servicio de Migración

La Dirección Nacional de Migración (ver anexo C) para el cumplimiento de sus actividades específicas cuenta con las siguientes Jefaturas, secciones y departamentos:

1. Director Nacional
 - 1.1. Asesoría Jurídica
 - 1.2. Relaciones Públicas.
 - 1.3. Secretaria

2. Jefatura Administrativa (ver anexo D)
 - 2.1. Secretaria
 - 2.2. Estadística y Archivo

2.2.1. Secretaria

2.2.1. Sección Computación. (ver anexo E)

2.2.3. Sección Estadística

2.2.4. Sección Certificaciones y Archivo

2.3. Departamento Médico

2.4. Departamento de Comunicaciones

2.5. Jefatura Financiera (ver anexo F)

2.5.1. Administración de Caja.

2.5.2. Bodega de Adquisiciones.

2.5.3. Contabilidad.

Existen las siguientes Jefaturas Provinciales y Subjefaturas de Migración:
(ver anexo G)

1. Jefatura de Pichincha - Subjefatura en Sto. Domingo.
2. Jefatura de Carchi.
3. Jefatura de Imbabura.
4. Jefatura de Cotopaxi.
5. Jefatura de Tungurahua.
6. Jefatura de Chimborazo.
7. Jefatura de Bolívar.
8. Jefatura de Cañar

9. Jefatura de Azuay
10. Jefatura de Loja – Subjefatura de Macará. Puesto de control en Zapotillo y Cariamanga.
11. Jefatura de Guayas – Puesto de control en Salinas.
12. Jefatura de Esmeraldas – Puestos de control Limones y San Lorenzo.
13. Jefatura de Manabí- Subjefatura en Manta
14. Jefatura de Los Ríos - Subjefatura en Quevedo.
15. Jefatura de El Oro – Subjefatura en Puerto Bolívar.
16. Jefatura de Napo – Puestos de control Lago Agrio – la Pinta.
17. Jefatura de Pastaza.
18. Jefatura de Zamora Chinchipe.
19. Jefatura de Morona Santiago.
20. Jefatura de Galápagos- Puesto de control Santa Cruz.

De esta forma en todo el territorio nacional se realiza las actividades de control migratorio, a través del personal asignado a las diferentes Jefaturas y Subjefaturas, las cuales están organizadas con sus respectivas secciones de la siguiente manera:

1. Sección control migratorio.
2. Sección salidas.
3. Sección censos.
4. Sección estadísticas y archivos.
5. Sección Comunicaciones.
6. Sección Guardia.

De la salida de Ecuatorianos.

El Reglamento a la Ley de Migración determina que los ecuatorianos para abandonar el país, deben obtener la autorización de salida del Servicio de Migración de la Policía Nacional, dicho documento se extiende en un formulario, denominado Tarjeta de Control Migratorio y previa la presentación del pasaporte válido y vigente.

Solamente se toma en consideración estos dos documentos de acuerdo con la Ley de Migración, a pesar de que existen otros certificados que son complementarios y que de acuerdo a las Leyes vigentes tienen un carácter obligatorio, como el de la cédula de identidad, que de acuerdo con la Ley de Registro Civil Identificación y Cedulación en su artículo 97; establece que la cédula constituye “El documento que acredita la identidad personal”³⁷ y que es necesario presentarla para cotejar los datos que consta en la cédula con los del pasaporte, ver si existe coincidencia en la edad, la fotografía, la firma y evitar de esta forma la salida de ecuatorianos con documentos falsificados.

Otro documento importante es el certificado o libreta militar que deberán presentar las personas comprendidas en la Ley del Servicio Militar Obligatorio, de acuerdo al artículo 5 de la mencionada Ley, la cual establece sanciones y la inhabilitación para realizar varias actividades como la que consta en el artículo 88, numeral 3; que manifiesta “obtener autorización para ausentarse del

³⁷ Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación Art. 97.

país”³⁸, así como también la obligatoriedad de obtener los documentos militares de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 literal “e” que determina la obligación de presentar “el comprobante militar para ausentarse del país, aquellos ecuatorianos que requieran salir del país”³⁹, otro aspecto que no ha sido tomado en cuenta, está relacionado con la facultad del personal del Servicio de Migración de controlar que el viajero cumpla con los requisitos legales para la admisión en el país de destino, es decir tenga impreso en su pasaporte el visado correspondiente, para que al llegar a su destino no ser excluido y tenga que volver al país o sea detenido; de acuerdo al listado de países que exigen visas a los ecuatorianos y que son los siguientes.

Australia	Francia	Marruecos
Belice	Gabón	México
Bulgaria	Gran Bretaña	Mónaco
Canadá	Ghana	Nicaragua
Corea del Norte	Guatemala	Nueva Zelanda
Costa Rica	Haití	Pakistán
Croacia	Honduras	Polonia
Cuba	Honk Kohg	Rumania
República Checa	India	Rusia Federal
Chechenía	Indonesia	Taiwan
China Popular	Iran	Turquia
Chipre	Irak	Trinidad Itobago
Egipto	Irlanda	Ucrania

³⁸ Ley del Servicio Militar Obligatorio Art. 88, numeral 3

³⁹ Ley del Servicio Militar Obligatorio Art. 99, literal e

El Salvador	Japón	Venezuela
República Eslovaca	Kenia	Vietnam
Estados Unidos	Líbano	Yugoslavia
Estonía	Lituania	Zimbabwe

Otra dificultad se presenta en la sección salidas, cuando se trata de autorizar la salida de un menor de 18 años, en vista de que el Reglamento a la Ley de Migración establece que los menores de edad “deben estar previstos de pasaporte individual valido y vigente”⁴⁰, mientras que la Ley de Documentos de Viaje indica que “en todo pasaporte puede ser incluido el cónyuge del titular y los hijos menores de edad”⁴¹, agregado a este inconveniente de orden legal, existe otro que está relacionado con la validez del permiso del Tribunal de Menores, puesto que unas autoridades le otorgan por 60 días, otros 30 días y en su mayoría no hacen constar la validez, lo que facilita las falsificaciones y la salida de menores en forma ilegal, adoptando otras identidades.

Durante 1998 en la Fundación Reencuentro se reportaron 235 casos de niños perdidos, de los cuales, 118 casos correspondieron a niñas y 117 a niños, particularmente los niños desaparecen por descuido de sus padres, por abandono o porque los pequeños toman la decisión de escapar de las agresiones familiares, en muchos de los casos los propios padres se los llevan a otros países para vengarse de su cónyuge; según estadísticas de la mencionada fundación en 1998 se han producido 135 ausencias voluntarias, es decir que por diferentes causas en forma libre y voluntaria han dejado su casa; 22

⁴⁰ Reglamento a la ley de Extranjería, Art. 8.

⁴¹ Ley de Documentos de Viaje, Art. 6.

ausencias involuntarias es decir menores que fueron plagiados por sus padres, extraviados, abandonados, raptados; 11 plagios por terceros; 10 casos de desaparecidos; que son aquellos en los que no hay pistas y no se pueden levantar hipótesis sobre su situación; 21 casos de extraviados o perdidos, es decir aquellos niños que desconoce la forma de regresar a su casa.

Ante esta grave situación los Tribunales de Menores para autorizar la salida de un menor de edad, han establecido una serie de requisitos, con el objeto de dar cumplimiento a la Ley y evitar la salida ilegal de los mismos, particularmente en los casos de adopción, en caso de que el menor salga con uno de sus padres, cuando uno de ellos está en el exterior o también cuando salga solo sin sus padres. Ante los casos de raptos de menores y con la intención de prevenir los mismos la Corte Nacional de Menores de acuerdo al Artículo 195 y al Artículo 209 literal “a”; resolvieron que las autorizaciones de salida del país de los menores de edad, cuando viajen sin sus padres o salgan con uno de ellos, deberán dichas autorizaciones ser explicativas y contener los datos siguientes:

1. Motivo de viaje.
2. Lugar de destino.
3. Fecha de retorno
4. Persona que viaja con el menor.
5. Nombre de la persona responsable de la protección al menor.

Ultimamente elaboraron un permiso de salida de menores válido por sesenta días, en papel de seguridad y solamente es otorgado por los tribunales

del menores que existen en el país, con la intención de reducir las falsificaciones que en gran número se venían produciendo.

Prohibiciones de Salida y Arraigos

El Reglamento de la Ley de Migración en su Artículo 16, establece una misión muy importante de debe ejecutar el personal policial asignado al Servicio de Migración, particularmente para quienes desempeñan funciones de Jefe Provincial de Migración y Jefe de la sección salidas, los mismos que asumen la absoluta responsabilidad de la salida ecuatorianos y extranjeros sujetos al fuero territorial, debiendo tomar en consideración que los extranjeros no inmigrantes de las categorías 12-I, 12-II, 12-III no están sujetos al fuero territorial; es decir los portadores de pasaportes diplomático, oficial y los dependientes de las categorías 12-I y 12-II.

La categoría migratoria 12-I corresponde a los funcionarios diplomáticos, consulares, agregados militares, culturales, de Policía; los representantes de Organismos Internacionales y sus familiares más cercanos, dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad.

La categoría migratoria 12-II le corresponde a los altos funcionarios de otros Estados y personalidades destacadas en el campo político, científico y cultural y a sus familiares dentro del primer grado de afinidad y segundo de consanguinidad.

La categoría migratoria 12-III se otorga a los empleados privados y domésticos de las personas que constan en las categorías migratorias 12-I y 12-II; a los expertos de organismos internacionales, de cooperación técnica; al personal administrativo de las misiones diplomáticas, consulares y de organismos internacionales; a los ayudantes de los agregados y a sus familiares dentro del primer grado de afinidad y segundo de consanguinidad. Y de acuerdo a una reforma del Reglamento a la Ley de Migración, también los corresponsales de la prensa extranjera tienen derecho de la visa 12-III, pero no gozan de privilegios de la exención de jurisdicción territorial.

Las autoridades migratorias deben verificar en los archivos de prohibiciones de salida y arraigos, si no existe contra el solicitante, prohibiciones de salida, fundada en sentencia o auto judicial ejecutoriado ni orden de detención por delito imputado”.⁴²

Para facilitar el cumplimiento de estas disposiciones los juzgados y tribunales están en la obligación de hacer conocer mediante el oficio correspondiente al Servicio de Migración, la filiación completa y el número de la cédula de identidad de las personas contra quienes se está disponiendo la orden de detención o se prohíbe la salida del país. Estos autos de arraigo o de prohibición de salida son aplicados como medidas cautelares, para evitar que abandonen el país quienes han cometido alguna infracción, para lo cual, el Juez o Tribunal que dicta esta medida tiene la obligación de repetirla cada seis meses, a que mantenga su vigencia, si el caso así lo amerita y para que el

⁴² Reglamento de la Ley de Migración, Art. 16.

Servicio de Migración, comunique a todas las dependencias del país, cuyo personal es responsable del cumplimiento.

El Arraigo.- De acuerdo al diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas “es la acción o efecto de arraigar o arraigarse, en juicio es la obligación impuesta en ciertos casos al actor, de afianzar su responsabilidad o las resultas del juicio”⁴³ . Para el diccionario enciclopédico ilustrado Océano Uno, arraigo quiere decir “notificar judicialmente a una persona que no salga de la población”.

En el ámbito migratorio constituye una medida preventiva para no permitir la salida del país de una persona que ha cometido alguna infracción, doctrinariamente las prohibiciones de salida, se aplica para los ecuatorianos y el arraigo para los extranjeros, entendiéndose por arraigo a la orden judicial tendiente a que una persona no pueda abandonar su domicilio o salir del país, porque existe en su contra una reclamación presentada ante autoridad competente y para asegurar que el demandado, responda sobre la posible infracción o delito cometido.

En la actualidad los autos de prohibición de salida o de arraigo establecidos judicialmente, son entregados en las oficinas del Servicio de Migración, ingresando al computador de la sección salidas, el cual registra los datos correspondientes, los que en su mayoría no tiene la filiación completa de la persona contra quien se dispone la prohibición de salida, tampoco el número

⁴³ Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, 9na. Edición, editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina.

de la cédula de identidad y en muchos de los casos solo se anota un nombre y un apellido y no se hace constar el número de la cédula de identidad, lo que dificulta su cumplimiento. Estos datos al finalizar el día son comunicados a las Jefaturas Provinciales de Migración del país y a los puertos terrestres, aéreos y marítimos, situación que también genera problemas en vista de que, en ese lapso de tiempo la persona contra quién se dicto esta medida, puede abandonar el país por algún sitio fronterizo o por el aeropuerto de alguna provincia que no fue comunicada oportunamente.

Además las autoridades que emiten autos de prohibición de salida o arraigo y que tienen la obligación de repetirla cada seis meses para que se mantenga vigente; no vienen cumpliendo, produciendo una acumulación de prohibiciones en los archivos y además, cuando ya han sido derogadas estas medidas, tampoco se comunica el particular al Servicio de Migración.

Conclusiones Respecto a las Cédulas de Ciudadanía

La cédula de ciudadanía constituye el documento que acredita la identidad personal de los habitantes del Ecuador y además es el comprobante idóneo para ejercer el derecho al sufragio; por tanto requiere que la misma se dotada de todos los mecanismos de seguridad; ya que su utilización representa para el país una gran responsabilidad, ante las falsificaciones que se producen y el uso fraudulento que puede darse. Actualmente este documento es entregado con mucha ligereza, pues las entidades encargadas de otorgarla no han tomado los correctivos necesarios ante las falsificaciones producidas y permiten que estas

ilegalidades continúen, facilitando la acción de los tramitadores, quienes pueden obtener cédulas con datos falsos, con fotografías diferentes, con números que pertenecen a otras personas etc.

Las oficinas del Registro Civil mantienen todavía procesos manuales de archivo y registro de datos, no se han modernizado, no han tomado las medidas de seguridad para mejorar este importante servicio, creando una verdadera base de datos y los controles necesarios para evitar las duplicaciones, adulteraciones, falsificaciones o simulaciones de la cédula de identidad, y de esta forma garantizar la seguridad interna y externa del Estado Ecuatoriano.

La Ley de Registro Civil, identificación y cedulaación, en su artículo 116, establece sanciones para quienes obtienen la cédula en forma dolosa y para quien falsifique la misma; el cual es reprimido de acuerdo a disposiciones del Código Penal, en el capítulo III de las falsificaciones de documentos en general.

Recomendaciones

La cédula de ciudadanía como documento público que permite identificar a los ecuatorianos en goce de derechos políticos y civiles, debe ser administrada bajo un concepto de seguridad total, que elimine la posibilidad de falsificaciones, a través de la implementación de modernos sistemas computarizados, acordes con la tecnología, lo cual permitirá corregir el modelo

existente en la actualidad y otorgar cédulas de ciudadanía, que garanticen la identidad de los ecuatorianos y extranjeros residentes en el país.

Siendo recomendable efectuar los siguientes cambios:

1. En las oficinas del Registro Civil

- 1.1. Creación de una base de datos, con imágenes de las personas a quienes se otorgan las cédulas, las mismas que quedarán archivadas, para que en caso de pérdida puedan ser recuperadas y vueltas a emitir.
- 1.2. Utilización de formularios con numeración secuencial y hologramas de seguridad que se autodestruyan si alguien trata de removerlos.
- 1.3. Registro de Datos, firma, huellas, individual dactiloscopia; recuperables en la pantalla para su verificación.
- 1.4. Archivo de nombre y apellidos, así como también el número de cédulas, para poder ser utilizados en los procesos de elecciones, consultas, referéndum y otros requerimientos de diferentes organismos.

2. En la estructura de la cédula.

- 2.1. Con la actualización de diseños exclusivos del Registro Civil.

- 2.2. Dotándole a la cédula de códigos de barras, para que la información impresa, pueda ser ingresada al sistema a nivel nacional y controlar la duplicación en el otorgamiento del documento.
- 2.3. Imprimir una numeración secuencial única, la cual debe estar incorporada a sistema informático y realizada con todas las medidas de seguridad, siendo recomendable la termo-impresión.
- 2.4. Debe ser elaborada la cédula con tintas de seguridad y utilizando sellos invisibles, que sean imperceptibles a la vista normal.
- 2.5. Es necesario también utilizar hologramas, los cuales le darán a la cédula la apariencia de una imagen tridimensional, lo que le hace irreproducible.
- 2.6. Se debe dotar al documento de un laminado térmico y un protector de durabilidad, para evitar su destrucción por el uso e inclemencias climáticas.

Cumplimiento de Compromisos y Normas Internacionales de Aviación Civil

Nuestro país es miembro de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que es una entidad encargada de dictar normas y regulaciones encaminadas a lograr la optimización de los recursos humanos y

materiales, para facilitar la movilización de personas, equipos y carga en los aeropuertos internacionales; los países miembros adquieren compromisos con dicha entidad para mejorar la atención a los pasajeros, de acuerdo a los métodos recomendados y a los procedimientos internacionales, que tratan sobre formalidades de aduana e inmigración, con la obligación de promulgar reglamentos especiales que permitan facilitar y acelerar la navegación de las aeronaves, evitando todo retardo innecesario a las tripulaciones, pasajeros y carga.

A partir de 1920 a través de la Liga de Naciones se viene efectuando estudios con el objeto de simplificar los trámites en los aeropuertos, por medio de formatos normalizados para pasajeros y visados, con disposiciones uniformes para la presentación, el contenido en cuanto se relaciona a los datos y la validez, tratando de mejorar las facilidades a los turistas. Las primeras intervenciones de la “OACI” en materia de pasaportes se iniciaron en 1946 al presentarse sugerencias para simplificar el modelo de la tarjeta – pasaporte para los no inmigrantes, el otorgamiento de visados y otros documentos de identidad; las mismas que merecieron el apoyo de las Naciones Unidas, quienes recomendaron también la utilización de un pasaporte de tipo internacional.

Ante el constante aumento del tránsito de pasajeros y por la entrada en servicios de las aeronaves de gran capacidad para acelerar el paso de las personas por los controles migratorios y reducir al mínimo las demoras que podrían ocasionarse; entre otras propuestas para lograr este fin, se pensó en la utilización de un pasaporte de lectura mecánica, que reemplace al pasaporte

convencional, el mismo que podría acelerar el paso por los controles, por tratarse de un documento que puede leerse por medios electrónicos y también porque se podría inspeccionar visualmente.

En 1968 se creó un grupo de expertos para que estudiaran la problemática de los pasaportes, con la participación de Alemania, Austria, Canadá, Estados Unidos, Francia, India, Kenya y Suecia, luego se agregó el Reino Unido, y la URSS; habiéndose celebrado cinco reuniones entre 1969-1978 y en la quinta reunión se adoptaron recomendaciones relacionadas a la producción y uso de pasaportes de lectura mecánica.

El grupo de expertos consideró varias técnicas y conceptos de impresión en relieve como las tarjetas de crédito; la utilización de perforaciones en las tarjetas, el empleo de códigos ópticos; la utilización de cinta magnética perforada y la lectura óptica de formas, adoptando finalmente la lectura óptica de caracteres y 1984 la Comisión Europea de Aviación Civil, adoptó una recomendación para los estados miembros, a que en la brevedad posible expidan pasaportes de lectura mecánica, los cuales debían ajustarse a las especificaciones del Doc. 9303, para garantizar que dicha lectura fuera posible en todo el mundo.

En 1990 se dictaron nuevas normas relacionadas con las facilidades que se deben brindar a los usuarios del sistema aéreo, al publicarse la novena edición del anexo A “Facilidades” aplicable desde el 15 de noviembre de 1990; la misma que contiene los requisitos y procedimientos para la entrada y salida de personas, recomendando lo siguiente:

1. Exigir la presentación del pasaporte válido a los visitantes que viajan por vía aérea.
2. Normalizar los datos de identidad personal que figuran en sus pasaportes nacionales.
3. Expedir pasaportes de lectura mecánica, con validez de por lo menos cinco años.
4. Abstenerse de expedir pasaportes conjuntos, para ambos cónyuges y también para menores de 16 años.
5. Si un Estado continua exigiendo visados de entrada a los visitantes, estos deberán expedirse en formato de lectura mecánica.
6. Una vez presentado el pasaporte a los funcionarios de Migración, éstos deberán examinar y devolver de inmediato el documento a su propietario.

Beneficio de la Utilización del Pasaporte de Lectura Mecánica

1. Permite que los pasajeros que utilizan los aeropuertos internacionales sean atendidos con rapidez.

2. Existen mayores seguridades para los pasaportes, lo que permite evitar las falsificaciones.
3. Se unifica la información contenida en los pasaportes y en su presentación, por la utilización de formatos establecidos por el “OACI”.
4. Facilita la inspección de las autoridades migratorias en todos los países.
5. Elimina la presentación de Tarjetas de embarque y desembarque.
6. Permite registrar en una base de datos la nómina de personas que entran y salen del país.
7. Los datos archivados pueden ser utilizados para proporcionar información actualizada a los organismos de seguridad.
8. Mejora el control de las personas con prohibiciones de salida y arraigo.
9. Facilita la localización de personas que han cometido algún delito y son buscadas en otros países.
10. Permite un efectivo control de la salida de menores de edad.

Modernización de los Servicios de Migración

La Dirección Nacional de Migración en los últimos tiempos ha emprendido un proceso de modernización, con el objeto de mejorar la atención al público a

través de los programas de capacitación y especialización del personal y la instalación de sistemas computarizados que le permitan estar a tono con los tiempos modernos y entrar en el proceso de globalización al que se dirige el mundo.

Actualmente la Dirección Nacional de Migración ha realizado algunas instalaciones de equipos, los cuales permiten optimizar los recursos humanos y materiales, habiéndose desarrollado subsistemas de concesión de salida, certificados de censos, prohibiciones de salida, control de prorrogas, registro de deportados y excluidos particularmente en Quito y Guayaquil, pero debido al alto costo de los equipos no ha sido posible integrar a la red central a todas las Jefaturas y Subjefaturas de Migración por lo que se requiere el diseño de la red digital a nivel nacional, con la integración de las Jefaturas Provinciales al servidor central.

La modernización del Servicio de Migración debe estar complementada con el control de la emisión de los pasaportes para reducir los altos índices de salidas ilegales de ecuatorianos a los diferentes países del mundo, lo cual está generando una mala imagen del Ecuador. Para mejorar las actividades de control es necesario que el Ministerio de Relaciones Exteriores entregue la atribución de expedir los pasaportes ordinarios a la Dirección Nacional de Migración, a fin de que sea la Institución Policial la encargada de emitir los pasaportes a nivel nacional, gracias a que cuenta con la infraestructura física, con las Jefaturas y Subjefaturas de Migración y en cada una de ellas podría funcionar la oficina de pasaportación a cargo del mismo personal que actualmente labora en estas oficinas. Esta situación permitirá:

1. Integrar en una sola red a la Dirección Nacional de Migración con todas las Jefaturas y Subjefaturas.
2. Garantizar la seguridad en la emisión de pasaportes.
3. Reducir el alto índice de falsificación de documentos (pasaportes, cédulas, permisos militares).
4. Registrar las prorrogas de permanencia de extranjeros.
5. Archivar los ingresos y salidas de ecuatorianos y extranjeros.
6. Mantener estadísticas actualizadas.
7. Registrar las prohibiciones de salida y arraigo, y difundir de inmediato a nivel nacional.
8. Controlar la salida de menores en forma eficiente.
9. Tener un registro del robo de pasaportes a nivel nacional e internacional.
10. Verificar la autenticidad de los datos de la cédula de ciudadanía.
11. Colaborar con las Fuerzas Armadas en el control del cumplimiento de lo establecido en la Ley del Servicio Militar Obligatorio.

12. Llevar un registro actualizado de personas buscadas a nivel nacional e internacional por delitos cometidos.
13. Registrar los censos y la permanencia legal de extranjeros.
14. Ingresar directamente los datos de los ecuatorianos y extranjeros que entran y salen del país, en el archivo del departamento de estadísticas para mantener los datos actualizados.
15. Integrar el registro de visas otorgadas por otros países a los ecuatorianos (EE.UU., México, Panamá, etc.).
16. Mantener un registro de fotografías de las personas que obtienen el pasaporte, inclusive de la firma y huella.
17. Integrar los datos de pasaportes otorgados por las embajadas y consulados del Ecuador.
18. Tener información actualizada de las personas que han salido del país y las que ingresaron.
19. Mejorar la seguridad interna del país ante la internacionalización del delito.
20. Unificar los códigos y las variables migratorias a nivel mundial.
21. Poder verificar los datos de las personas en los aeropuertos y oficinas migratorias, por medio de las fotografías, huellas y firmas.

22. Agilizar la atención al público.
23. Entregar el pasaporte a personas idóneas, luego de verificar los datos.
24. Emitir los pasaportes en forma rápida, segura y oportuna.
25. Agilidad para la atención al público en el ingreso y salida, en los puertos terrestres, aéreos y marítimos del país.

Detalles del Proyecto

1. Servidor Central: Implementar un equipo de computación con gran capacidad de almacenamiento, memoria y velocidad de procesamiento de datos, al cual se enlazan mediante una red de área local varios computadores y terminales. (ver anexo H)
2. Estaciones de Ingreso de Información: En éstas máquinas se debe incluir equipos como: cámara de captura de imágenes, scanner, lápiz óptico, etc, que servirán para realizar el ingreso de datos de las personas, fotografías, huellas dactilares, etc.
3. Estaciones de Consulta de Datos: Pueden ser terminales enlazados también a la red y servirán para verificación de la información (Control de visas, prohibiciones de salida, censos, etc.)

4. Enlaces de Consulta: Para obtener información requerida, actualizada e inmediata, se realizarán enlaces directos con los centros de computo de: Embajada Americana, Mexicana, Francesa y otras con el objeto de efectuar verificaciones sobre falsificaciones de visas; Archivo Central, Oficina Central de Interpol (OCNI), Tránsito, Tribunal e Menores, Registro Civil, Policías Técnica Judicial, etc., para asegurar que los datos indicados sean los correctos.

5. La Transmisión de datos (información) se la transmitirá a través de canales, usando señales que pueden ser eléctricas (telefonía), luminosas (cableado de fibra óptica), de radio frecuencia (microondas, HF), etc.

CAPITULO V

LEY DE DOCUMENTOS DE VIAJE

Esta Ley contiene una serie de normas y disposiciones relacionadas con los pasaportes, el salvoconducto y el documento especial de viaje que se otorga a los refugiados y apátridas, con la finalidad de que puedan entrar y salir del país; las causas de nulidad de estos documentos de viaje y más normas legales atinentes a la concesión de los mismos.

Pasaporte.- Guillermo Cabanellas lo define como: “Documento expedido por una autoridad y que permite el libre paso o tránsito por un país o pueblo o de uno u otro”.

Etimológicamente viene del Francés “ Pass Port” que significa pasar el puerto. Este documento de viaje antiguamente constituía una especie de carta de recomendación para los viajes, quienes lo portaban eran considerados como personas pacíficas y como consecuencia de las rivalidades entre naciones llegó a constituirse en un requisito indispensable para cruzar las fronteras.

El Pasaporte ha tenido diversas formas, empezando por pergaminos y salvoconductos sin que presente mayor problema su control, en razón de que había muy poca gente que viajaba, lo hacían generalmente los funcionarios oficiales, los comerciantes y personas pertenecientes a las clases privilegiadas.

Es a inicios de la 1ra. Guerra Mundial cuando empiezan los problemas y se siente la necesidad de que todas las personas que viajan obtengan el pasaporte. En 1920 en París se organizan las primeras conferencias a cargo de la Liga de las Naciones para simplificar el trámite y mejorar las condiciones del viajero, adoptándose formatos normalizados, con disposiciones uniformes de: presentación, contenido y validez.

En el Ecuador a partir del 16 de febrero de 1938 se crea la Dirección General de Inmigración y Extranjería, adscrita al Ministerio de Gobierno y se determinan las funciones que cumplirá este organismo, entre las que consta “El control de la permanencia y actividad de extranjeros y la concesión de permisos de salida para nacionales y extranjeros, siendo este el primer documento donde se hace relación al control de los documentos de viaje, luego mediante Decreto 2917 publicado en el Registro Oficial Nro. 674 de 21 de enero de 1966 la Junta Militar de Gobierno expidió la Ley de Pasaportes, Certificados Especiales o Documentos de Viaje, ante la necesidad de normar la salida de los ecuatorianos hacia otros países.

El 20 de febrero de 1989, se dicta la Ley de Documentos de Viaje que sustituye a la Ley de Pasaportes, que se mantiene vigente hasta hoy; con su Reglamento que fuera publicado en el Registro Oficial Nro. 537 el 29 de noviembre de 1994, en el Gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén.

El pasaporte es el documento de identidad, que un Estado otorga a sus nacionales a través de las autoridades competentes el mismo que permiten a su titular, esposa e hijos viajar fuera del territorio nacional; por tanto, todo

ecuatoriano para salir del país debe proveerse del pasaporte, constituyendo un derecho la obtención del mismo y ninguna autoridad puede negar su concesión, siempre que cumpla con los requisitos de Ley.

Por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores la expedición de los pasaportes ordinarios, realiza la Dirección General de Registro Civil en Quito; las Gobernaciones en las Provincias del Guayas, Azuay, Tungurahua, Pichincha y en el exterior las oficinas consulares.

El Pasaporte tiene una vigencia de seis años y no puede ser revalidado, siendo responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores establecer el formato, las características y seguridades del libretín de Pasaporte de acuerdo a las normas internacionales; en el pasaporte ecuatoriano puede ser incluida la esposa y los hijos menores de edad; siendo permitido que el titular, la cónyuge o hijos menores de edad sean incluidos en el pasaporte y puedan utilizarlo en forma individual o colectivamente.

Requisitos para la obtención del Pasaporte Ordinario

Los documentos que posibilitan la salida de los ecuatorianos hacia otros países son obtenidos con suma facilidad a través de “Los Tramitadores” quienes están en las mismas dependencias o fuera, esperando a los clientes para facilitar la obtención legal e ilegal de los documentos como: el pasaporte, la cédula, el permiso de salida, la autorización de salida de un menor,

certificación militar; existiendo además las agencias de viajes, quienes realizan todo tipo de trámite que permite la obtención del documento de viaje.

La Ley de Modernización del Estado elimina una serie de trabas que anteriormente existían, para la obtención de documentos en las oficinas públicas, a través de normas legales de fácil interpretación que permiten agilizar los trámites; en lo que tiene que ver con el otorgamiento de los pasaportes en las oficinas del Registro Civil en Quito se realiza de la siguiente manera:

1. Solicitud al Director General de Pasportación, la misma que debe ser llenada por el solicitante, con sus datos personales y fotografía, acompañado de otros documentos, como la cédula, la libreta militar, certificado de votación, cuatro fotos;
2. Compra de un formulario de pago para la adquisición de pasaporte, aquí también se registran los datos de identificación personal y fotografía;
3. Pago en el Banco de Fomento por la compra del libretin del pasaporte, aquí le entregan un comprobante;
4. Retorna al Ministerio de Finanzas con el formulario y el comprobante para que le entreguen el libretin del pasaporte;
5. Pago en el Municipio el impuesto al deporte;

6. Con todos estos documentos vuelve otra vez al Registro Civil, a la oficina de Pasaportación donde se comprueba los datos, fotografías, se toman huellas y se elabora una ficha denominada Tarjeta de Control Individual de Pasaportes;
7. El Jefe de Pasaportación realiza una revisión, firma el documento, coloca el sello y cubre los datos y la foto con una lámina de seguridad.

Estos trámites que el usuario debe realizar en diferentes dependencias causan molestias y pérdida de tiempo y de ninguna manera se cumplen las políticas de modernización esto permite que haya una manipulación del libretín de pasaporte, lo cual es aprovechado por los falsificadores y coyotes, para cambiar los datos y la foto de acuerdos a sus intereses, ya que nadie garantiza que todos quienes iniciaron el trámite vuelvan a las oficinas del Registro Civil; siendo esta una de las causas por las cuales se produce con facilidad la suplantación de identidad para viajar a otros países, utilizando cédulas y visas falsas.

Solamente se otorgan pasaportes ordinarios en Quito, Ambato, Guayaquil y Cuenca, los ecuatorianos de otras provincias deben viajar a las ciudades antes mencionadas para obtener el documento de viaje, trámite que lo realizan de la siguiente manera:

En Quito obtienen el pasaporte los ciudadanos de las provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

En Ambato lo hacen los ciudadanos de las provincias de Cotopaxi, Napo, Bolívar, Chimborazo, Pastaza y Sucumbios.

En Guayaquil adquieren los ciudadanos de las provincias de El Oro, Los Ríos, Manabí y Galápagos.

En Cuenca adquieren los ciudadanos de las provincias de Loja, Zamora, Morona y Azoguez.

Los interesados en obtener el pasaporte que pertenecen a las provincias mencionadas, deben soportar varios inconvenientes entre los que se puede anotar:

- Los altos costos de la movilización, alojamiento, alimentación, para trasladarse a las ciudades autorizadas a otorgar el pasaporte.
- Muchos desconocen las oficinas donde se realizan estos trámites (Gobernación, Oficina de Rentas, Banco del Fomento).
- En muchas ocasiones se pierden en estas cuatro ciudades y son objeto de robos y asaltos.
- En las gobernaciones les cobran valores no autorizados (Ayuda damnificados del Niño-Gobernación).

- En ciertas ocasiones no están presentes las autoridades que firman el pasaporte (Gobernador, Jefe Político), lo que produce demoras.
- Deben esperar 48 horas para que les entreguen el documento.
- Casi siempre caen en manos de los tramitadores que les cobran sumas elevadas de dinero.
- Obtenido el libretín del pasaporte y efectuados los pagos respectivos, otra vez debe volver el interesado a la Gobernación de su provincia, para la legalización y firma de la autoridad.

A esta problemática que tiene la obtención del pasaporte y que según informes policiales existen autoridades que están comprometidas con los tramitadores, falsificadores y coyotes, facilitando la acción de los traficantes de personas, quienes cobran altas sumas de dinero; a esta situación hay que agregar la presencia de funcionarios pertenecientes a las agencias de viajes, que tramitan los pasaportes en las diferentes dependencias y los interesados llegan solamente a poner las huellas y firmar el libretín.

Durante varios años la Dirección de Registro Civil, a través de sus oficinas, por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores asumió la responsabilidad de la expedición de los pasaportes ordinarios en Quito; pero se dieron cuenta de dicha institución no respondía en forma adecuada a los requerimientos de la ciudadanía, existía corrupción, una mala atención al usuario y demora en los trámites; ante esta situación a partir del 13 de enero de

1999, este trámite en Quito pasó a manos de la Cancillería, al Departamento de Asuntos Migratorios y Pasaportes, el mismo que atiende al público en un local antifuncional, mantiene limitaciones del personal y equipos, no tienen acceso a los datos del Registro Civil, existe un desconocimiento total y absoluto de la falsificación de los pasaportes y han debido enfrentar en los últimos meses una gran demanda del documento de viaje; los trámites han sufrido demoras, ya que se insiste en los procedimientos que anteriormente efectuaba el Registro Civil, como el pago del libretín al Banco de Fomento, registro de datos en un formulario y demora de 48 horas para la entrega del pasaporte.

Inclusión de Familiares en el Pasaporte

La Ley de Documentos de Viaje establece que “en todo pasaporte pueden ser incluidos el cónyuge del titular y los hijos menores de edad”⁴⁴, existiendo en la página uno del libretín, el espacio para colocar la fotografía de la cónyuge con sus datos personales, fecha de nacimiento y la firma; además para anotar los nombres de los hijos y en las páginas 31 y 32 del libretín adherir las fotografías de los menores, con la firma y sello de la autoridad competente.

Esta facilidad que existe en la Ley está permitiendo que muchas personas procedan a la falsificación del pasaporte con mucha facilidad; en razón de que las páginas Nro. 1, 32 y 33 donde se registran los datos de la esposa y de los hijos no están cubiertas con la lámina de seguridad “confirm”. La página del

⁴⁴ Ley de Documento de Viaje, Art. 6.

titular del pasaporte está protegida por la mencionada lámina, la cual utiliza óptica de alta tecnología y seguridad, imposible de falsificar, alterar, simular o duplicar.

Esta falencia es aprovechada por los tramitadores y coyotes para que otras personas, suplantando identidades utilicen el pasaporte, cambiando las fotografías de la esposa y de los hijos para viajar a otros países y lo que es más grave, se han detectado casos de personas que están utilizando este método para llevar niños cuyos padres están en el exterior o también para robarlos y enviarlos luego a otros países, traficando con la vida de las personas, sin que los funcionarios del Servicio de Migración puedan controlar esta anomalía, en vista de que no cuentan con los elementos técnicos para detectar falsificaciones, como son: las lupas, lámparas de luz blanca, de luz ultravioleta, el proyector de mesa, el proyector retrorreflectivo, equipos computarizados, etc.

Seguridad del Pasaporte Ecuatoriano

La mayoría de pasaportes utilizados por los viajeros ecuatorianos son auténticos, en razón de que están confeccionados bajo normas especiales de seguridad, particularmente la página de los datos, las hojas, el cosido de las páginas y otras características, lo que se viene produciendo es que los pasaportes auténticos están siendo modificados para ser utilizados por titulares ilegítimos, también se dan casos de pasaportes auténticos que ha sido robados de las oficinas y consulados y que luego son llenados con datos de viajeros

ilegales; además los pasaportes que contienen visas para viajar a Europa y a los Estados Unidos son utilizados por otras personas a través de la sustitución de algunas páginas seleccionadas y adecuadas luego con los datos personales de quienes tratan de viajar al extranjero mediante la suplantación de identidad.

La cubierta del pasaporte.- Es una de las partes más difíciles de reproducir o falsificar, generalmente no necesitan cambiar la pasta debido a que el pasaporte lo pueden conseguir con facilidad, en las oficinas, gobernaciones y consulados, particularmente por la manipulación que existe del libretín al pasar de una oficina a la otra y la facilidad que los tramitadores tienen para conseguir la venta directa de los pasaportes.

La página de los datos.- Está protegida por la lámina de seguridad “Confirm” la misma que cubre toda la página y forma una piel lo cual no permite la falsificación, por el concepto óptico de alta tecnología que tiene el laminado que se produce por encargo del Gobierno Ecuatoriano, utilizando en este caso el sello del Ecuador.

Las páginas del pasaporte.- Son elaboradas con materiales especiales que no permiten borrar los datos; tienen una imagen de Rumiñahui en la mitad de las hojas observable al colocar una de las páginas a contra luz; tienen además cuatro sellos del Ecuador en cada una de las páginas que se iluminan al colocarlas bajo la luz ultravioleta.

La encuadernación.- El pasaporte está cosido con hilo fluorescente, que se lo puede ver al acercar una lámpara de luz ultravioleta.

Reforma a la Ley de Documentos de Viaje

Para que la expedición de los pasaportes ordinarios pase a ser controlada por la Dirección Nacional de Migración, es necesario alcanzar de los organismos competentes las reformas a la Ley de Documentos de Viaje y al Reglamento, de esta forma se estaría solucionando los problemas que actualmente existen, como son:

- La falsificación de documentos;

- La salida ilegal de personas;

- Las dificultades en la adquisición del pasaporte al tener que movilizarse a varias dependencias y obtener diferentes documentos;

De esta forma se va a centralizar la información, el otorgamiento y archivo en un mismo organismos, mejorando la atención al público y cumpliendo de esta manera lo establecido en la Ley de Modernización del Estado y además se estaría dando cumplimiento al Decreto Ejecutivo 1861 publicado en el Registro Oficial 532 del 28 de septiembre de 1990, el mismo que faculta a la Policía Nacional la emisión y control de los pasaportes.

Reformas Recomendadas

**El Artículo 6 de la Ley de
Documentos de Viaje dice:**

Reforma:

Art.6.- En todo pasaporte puede ser incluido el cónyuge del titular y los hijos menores de edad conferidos en forma individual. En el pasaporte que se conceda al ecuatoriano, podrá ser incluida la cónyuge extranjera que haya renunciado en el acta de matrimonio a su nacionalidad de origen o manifestado expresamente su voluntad de adquirir la nacionalidad ecuatoriana.

Sustitúyase:

Art.1.- Sustitúyase el Artículo 6 por el siguiente:

“Art 6.- La Cónyuge y los hijos menores de edad obtendrán el pasaporte en forma individual y no podrán ser incluidos en el documento de viaje del titular”

Justificación

1. La reforma a este artículo permitirá reducir la falsificación de pasaportes y la salida ilegal de personas a otros países.
2. Se evitaran las adulteraciones de los pasaportes, ya que la cónyuge y los hijos deberán obtener su pasaporte en forma individual; de esta forma la fotografía y los datos de los mismos estarán protegidos con la lámina de seguridad que tiene el pasaporte ecuatoriano.
3. Se eliminará la salida de ecuatorianos y extranjeros que están cambiando la fotografía de la esposa e hijos para salir del país utilizando pasaportes y visas pertenecientes a otras personas.
4. Se reducirá el alto índice de robo de menores que se viene produciendo, por la facilidad que existe de incluir a los hijos menores de edad en el pasaporte del titular.
5. La reforma permitirá corregir la falla existente en la actual Ley en el Artículo 6 cuando dice “Pueden ser incluidos el cónyuge del titular” en razón de que deja abierta la posibilidad de que la esposa obtenga el pasaporte y que el esposo sea el incluido.
6. La reforma al Artículo 6 respecto a la inclusión de la cónyuge extranjera en el pasaporte previa la presentación de la renuncia a su nacionalidad de origen; se hace necesaria en vista de que dicho documento también es susceptible de falsificación y puede ser aprovechado para abandonar el país con otra identidad, por lo que es necesario que la persona interesada obtenga su pasaporte en forma individual.

**El artículo 7 de la Ley de
Documentos de Viaje dice:**

Reforma:

<p>Art. 7.- Los menores de edad, para salir del país, requieren autorización escrita de la persona que ejerza la patria potestad o el respectivo tutor o curador. Esta autorización será otorgada ante autoridad judicial competente.</p>	<p>Sustitúyase: Art.2. Sustitúyase el Art.7 por el siguientes: “Art.7.- Los ecuatorianos menores de 18 años de edad, para salir del país con sus padres deben portar su pasaporte individual válido y vigente. Si salen solos o con unos de sus padres, requieren la autorización escrita otorgada ante el Tribunal de Menores”.</p>
<p style="text-align: center;">Justificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Es necesario que todo menor de edad obtenga su pasaporte individual para evitar falsificaciones y suplantación de identidad. 2. Esta medida permitirá reducir el robo de menores. 3. También evitará que los menores de edad sean llevados fuera del país utilizando pasaportes de otros que ya se encuentran en el exterior. 4. La reforma al artículo 7 es necesaria en vista de que, cuando el menor sale en compañía de sus padres no requiere autorización escrita de ellos, como se menciona en el artículo que hoy esta en vigencia. 5. La reforma al artículo 7 debe efectuarse ya que la autorización de salida de un menor solamente la puede otorgar el Tribunal de Menores (Artículo 264 numeral 11) y no como consta actualmente que una autoridad judicial competente lo puede otorgar, puesto que esto daría lugar a que cualquier autoridad quiera otorgar la salida sorprendiendo al personal policial. 	

**El Artículo 11 de la Ley de
Documentos de Viaje dice:**

Reforma

<p>Art. 11.- El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá conceder pasaportes ordinarios a través del Director Nacional de Registro Civil en la Capital de la República, los Gobernadores en su respectiva jurisdicción y los Funcionarios Consulares en el exterior. Dichas Autoridades llevarán un registro de los pasaportes concedidos.</p>	<p>Sustitúyase: Art.3.- Sustitúyase el Art.11 por el siguiente: “Art. 11.- El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá conceder pasaportes ordinarios a través de la Dirección Nacional de Migración en la Capital de República y las Jefaturas de Migración en las Provincias.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Justificación

1. Por el sin número de falsificaciones de pasaportes que se vienen produciendo.
2. Por las dificultades que se presentan para la obtención del pasaporte ya que en la actualidad el interesado debe movilizarse a varias oficinas para obtener diferentes documentos que le permitan finalmente adquirir el pasaporte.
3. Por la necesidad de centralizar en una solo oficina el otorgamiento, registro y archivo, facilitando la obtención del mismo.
4. Porque la seguridad interna del Estado Ecuatoriano requiere de un adecuado control, y la emisión de pasaporte es facultad de la Policía Nacional.
5. Porque la Dirección Nacional de Migración dispone del personal suficiente para implementar las oficinas de pasaportación en todas provincias; y de esta forma dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Descentralización y Desconcentración.
6. Porque el Ecuador debe cumplir las resoluciones del OACI respecto a la seguridad y rapidez en la atención a los viajeros internacionales y para facilitar el control de la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros en los puertos terrestres, aéreos y marítimos, para lo cual la Dirección Nacional de Migración implementará el sistema de emisión y control de pasaporte de lectura mecánica, lo que permitirá unificar todo tipo de información y mejorar la imagen de nuestro país.

Reformas del Reglamento a la Ley de Documentos de Viaje

El Artículo 11 del Reglamento a la Ley de Documentos de Viaje dice:

Reforma

<p>Art.11 De la Inclusión de familiares en el pasaporte.- El cónyuge y los hijos menores de edad, de uno o de ambos cónyuges podrán ser incluidos en el pasaporte del Titular. El Titular, el cónyuge o los hijos menores de edad, incluidos en el pasaporte de éste, podrán utilizarlo individual o colectivamente.</p> <p>En el pasaporte en el que se haya incluido al cónyuge y a los menores de edad, además de las fotografías del titular y del cónyuge se adherirán, en las páginas 31 y 32 del libretín, las fotografías de los hijos menores de edad y se harán constar las fechas en que cada uno de ellos fue incluido en el pasaporte. Similar mención se hará respecto del cónyuge del titular. Se colocará, así mismo, los respectivos firma y sello de la autoridad competente.</p>	<p>Sustitúyase:</p> <p>Art. 4.- Sustitúyase el Art. 11 por el siguiente:</p> <p>Art.11.- La cónyuge y los hijos menores de edad deberán obtener su pasaporte en forma individual y cumplir los requisitos establecidos en el Art. 7 del Reglamento a la Ley de Migración.</p>
<p align="center">Justificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con esta reforma se pretende reducir los altos índices de falsificaciones y suplantaciones de identidad. 2. El Reglamento a la Ley de Migración en su Art. 8 dice: “Los ecuatorianos menores de dieciocho años de edad deberán estar provisto de pasaporte individual válido y vigente”, esto refuerza la idea de reformar el artículo mencionado, en vista de que muchas veces el viaje hacia otro país lo realiza únicamente la cónyuge o los hijos, el momento que viajan sin sus padres se presentan una serie de problemas con las autoridades migratorias en vista de que actualmente las páginas donde van la fotografía y los datos de la cónyuge y los hijos no están protegidas por la lámina de seguridad Confirm. 	

El Artículo 20 del Reglamento a la Ley de Documentos de Viaje dice: **Reforma**

<p>Art.20 Expedición.-</p> <p>Por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, los pasaportes ordinarios serán expedidos por la Dirección General de Registro Civil en Quito, las Gobernaciones de Provincias en el resto del país y en el exterior las oficinas consulares.</p>	<p>Sustitúyase:</p> <p>Art. 5.- Sustitúyase el Art. 20 por el siguiente:</p> <p>Art.20.- Expedición.- Por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, los pasaportes ordinarios serán expedidos por al Dirección Nacional de Migración de Quito, por las Jefaturas de Migración en las Provincias y en el exterior por las oficinas consulares .</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Justificación

1. La reforma a este artículo está relacionada con la enmienda al artículo 11 de la Ley de Documentos de Viaje.
2. A través de la modernización de los servicios de migración se pretende implementar un sistema de otorgamiento de pasaportes, cuya central estará en la Dirección Nacional de Migración y conectada por medio de una red a las Jefaturas de Migración en las provincias y a los consulados ecuatorianos en el exterior, centralizando la información en la Dirección Nacional de Migración, con el objeto de mantener un registro computarizado que permita el archivo de los documentos de viaje otorgados y el registro automático de la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros por los diferentes puertos, terrestres, aéreos y marítimos.

**El Artículo 30 del Reglamento a la Ley
de Documentos de Viaje dice:**

Reforma

<p>Art. 30.- Inciso II</p> <p>Las Gobernaciones de Provincia y la Dirección General de Registro Civil solicitarán al Ministerio de Relaciones Exteriores la provisión de pasaportes ordinarios.</p> <p>Inciso III</p> <p>Los Titulares de las Gobernaciones de Provincia y de la Dirección General de Registro Civil, serán los responsables de la custodia y entrega del pasaporte al momento de su expedición.</p>	<p>Sustitúyase:</p> <p>Art.6.- Sustitúyase el Art. 30 por lo siguiente:</p> <p>Inciso II</p> <p>La Dirección Nacional de Migración solicitará al Ministerio de Relaciones Exteriores la provisión de libretines de pasaportes ordinarios.</p> <p>Inciso III</p> <p>Los titulares de las Jefaturas Provinciales de Migración, serán responsables de la custodia y entrega del pasaporte al usuario al momento de su expedición.</p>
<p>Justificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Dirección Nacional de Migración será la encargada de solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores los libretines de pasaportes ordinarios y proceder a la distribución a las Jefaturas Provinciales de Migración. 2. La Dirección de Migración y las Jefaturas serán los responsables de la custodia, archivo y expedición de los pasaportes ordinarios en sus respectivas jurisdicciones. 3. La implementación de un sistema de otorgamiento de pasaportes susceptibles de lectura mecánica, será responsabilidad de la Dirección Nacional de Migración así como la capacitación del personal y la adecuación de las diferentes dependencias para la atención al público que requiera adquirir el pasaporte. 4. La Dirección Nacional de Migración centralizará la atención al público gestionando ante los organismos competentes para que los interesados puedan proceder al pago de los diferentes valores en las nuevas oficinas de pasaportación que funcionarán en las Jefaturas Provinciales de Migración. 	

**El Artículo 36 del Reglamento a la Ley
de Documentos de Viaje dice:**

Reforma

<p>Art.36 Inciso II</p> <p>“Las Gobernaciones de Provincia y la Dirección de Registro Civil informarán al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Dirección General de Migración de los pasaportes anulados por pérdida o sustracción, para efectos de registro y control”</p>	<p>Sustitúyase:</p> <p>Art. 7.- Sustitúyase en el Art. 36 por lo siguiente:</p> <p>Inciso II</p> <p>Las Dirección Nacional de Migración mantendrá un archivo actualizado de los pasaportes anulados por pérdida o sustracción para efectos de registro y control e informará al Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Justificación

1. En la actualidad no se lleva un registro de los pasaportes que han sido anulados por pérdida, sustracción o falsificación; muchas gobernaciones no envían los listados a la Dirección Nacional de Migración.
2. Es necesario centralizar en la Dirección Nacional de Migración la pérdida, sustracción o falsificación, por razones de seguridad y para informar a otros organismos que requieran este tipo de datos.
3. El registro de los pasaportes anulados por pérdida, sustracción o falsificación, permitirá ejercer un mejor control y detectar fácilmente los pasaportes que han sido sustraídos, para proceder a su anulación siempre y cuando los servicios migratorios sean modernizados.
4. La centralización de la información permitirá mantener un registro actualizado de los pasaportes sustraídos, perdidos o falsificados.

**El Artículo 41 del Reglamento a la Ley
de Documentos de Viaje dice:**

Reforma

<p>Art.41 Inciso II</p> <p>“Así mismo informará sobre la inclusión del cónyuge e hijos del titular en los casos en los que se hubiera producido.”</p>	<p>Suprímase:</p> <p>Art.8. Suprímase el inciso II del Art. 41</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

Justificación

1. Al reformarse la Ley de Documentos de Viaje en lo relacionado a la obligatoriedad de la cónyuge y de los hijos menores de edad, de obtener su pasaporte en forma individual, ya no se requiere informar a la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, en vista de que toda la información estaría centralizada en la Dirección Nacional de Migración.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Del análisis efectuado se determina que el problema migratorio es trascendental en el país y su complejidad justifica profundizar en el estudio por las implicaciones que tiene, para establecer las causas del incremento en la salida de ecuatorianos hacia otros países, siendo la causa principal, la difícil situación económica en la que se encuentra inmersa una gran mayoría de la población, lo que ha generado un incremento de la pobreza e indigencia, las mismas que ha futuro van a llevar al Ecuador a graves estallidos sociales de impredecibles consecuencias.

Entre las principales causas que han producido esta delicada situación económica del país, se pueden determinar las siguientes:

1. El incumplimiento del gobierno a lo establecido en la Constitución Política del Estado, respecto a los derechos y garantías de los ecuatorianos, particularmente en lo relacionado a lograr el bienestar de la población y procurar el incremento de la redistribución del ingreso para que las grandes mayorías poblacionales se beneficien de la riqueza y el desarrollo.

2. El derecho al trabajo establecido en la Constitución, como una obligación del Estado y como un deber social tampoco ha sido cumplido por el gobierno, pues no ha asegurado el respeto a la dignidad, una existencia respetable y una justa remuneración, garantizando los derechos de los trabajadores, más bien a congelado los sueldos y ha enviado a la desocupación a miles de empleados.
3. La protección que el Estado debe brindar a los padres, madres y jefes de familia, formulando políticas que permitan alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no se cumple al no tomar las medidas correspondientes que permitan controlar la salida indiscriminada de ecuatorianos hacia otros países, puesto que muchos de ellos abandonan sus hogares y familias y no retornan a sus lugares de origen.
4. Es obligación del Estado garantizar la salud, la seguridad alimentaria, agua potable, alcantarillado y fomentar ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, esta situación no ha sido observada por el Gobierno Central, al suprimir el centro estatal de medicamentos e insumos médicos (CEMEIN) e imponer tarifas para la atención médica en los hospitales públicos y centros médicos del Estado.
5. Existe un escaso dinamismo del sector empresarial que no permite un adecuado crecimiento de la economía y genera un receso al sector productivo.

6. Se viene produciendo la quiebra generalizada de las empresas especialmente las pequeñas y medianas que predominan en el Ecuador, debido al congelamiento de los ahorros y depósitos bancarios, a las altas tasas de interés que aplican los bancos.
7. Existe una pérdida de poder adquisitivo de la moneda, una alta inflación y el encarecimiento del costo de vida.
8. Se vienen produciendo continuas alzas de los precios en los artículos de primera necesidad, debido a la falta de control gubernamental que permite a los grandes empresarios impongan en precio que deseen sus productos y que estos se regulen de acuerdo a la oferta y demanda del mercado, tal es el caso de los combustibles, medicinas, materiales de construcción, vestidos, etc.
9. Hay una mínima inversión extranjera ante la inseguridad política del país, el cambio casi permanente de las leyes, la corrupción, la inseguridad pública, la compleja estructura salarial, la desconfianza en el sistema político ecuatoriano, la inestabilidad del gobierno, los continuos paros, huelgas, lo que ha convertido al Ecuador en un país de riesgos, no elegible, consecuentemente los inversionistas extranjeros que buscan seguridad y rentabilidad para sus inversiones no traen sus capitales y los invierten en otros Estados que si les brindan estas garantías.
10. No hay una política de capacitación laboral, el Gobierno Nacional mediante Decreto Ejecutivo suspendió el SECAP convirtiéndole en una sociedad

anónima, a pesar de que dicha institución durante 30 años de vida ha desarrollado miles de cursos de capacitación en diferentes especialidades, gracias a la cooperación internacional recibida; lo cual ha traído como consecuencia que el sector privado cree sus propios institutos, de acuerdo a sus necesidades, sin que una gran mayoría de la población sea beneficiada, además las entidades del sector público han organizado cursos de capacitación para mejorar sus actividades gerenciales, descuidando el Gobierno Central la capacitación del sector informal y de los trabajadores que se dedican a labores artesanales.

11. La supresión de varias entidades estatales como: La Dirección Nacional de Construcciones Escolares (DINACE); la Dirección Nacional de Deportes y Recreación (DINADER); el Servicio Nacional de Almacenes de Libros (SNALME) el Centro Estatal de Medicamentos e Insumos Médico (CEMEIN); la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA); La Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas (CONAUPE); la Unidad Ejecuto del Programa de Microempresas (UNEPROM); El Instituto Nacional de Empleos (INEN); La Corporación de Desarrollo e Investigación Geológica, Mineros y Metalúrgica (CODIGEN), entre otras, aduciendo duplicidad de funciones y porque las mismas puede ser delegadas al sector privado; han contribuido a elevar los altos índices de desempleo y que las personas perjudicadas busquen donde trabajar y orienten su mirada hacia otros países.

12. Las migraciones del sector rural hacia el urbano generadas por el fenómeno del Niño, por las condiciones de pobreza e indigencia y otras causas

sociales, están dirigidas hacia dos polos de desarrollo de Quito y Guayaquil particularmente, lo que viene generando la creación de cinturones de miseria en estas dos ciudades, ante el déficit de vivienda, complementados con la ausencia de servicios de agua potable y alcantarillado, aumentado en número de informales, desempleados y subempleados; esta situación causa graves problemas económicos y sociales, así como también dificultades al sector agropecuario ante la falta de mano de obra en el campo.

13. La crisis económica por la que atraviesa en país afecta a la gran mayoría de ecuatorianos, particularmente a los jóvenes y mujeres comprendidos entre los 18 a 30 años, ya que se han elevado los índices de desempleo y subempleo y muchos de los hogares no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos, lo que genera graves consecuencias y secuelas de desnutrición y una baja de la calidad de vida de la población en general, manifestándose la desocupación como la causa y consecuencia de la pobreza, la cual va en aumento.
14. La Dirección Nacional de Migración no dispone del número suficiente de Jefes, Oficiales y Policías, para poder realizar un efectivo control migratorio y atender al público en forma eficiente y eficaz, lo que perjudica la imagen institucional del país y facilita la salida ilegal de personas, a través de la falsificación de documentos y la suplantación de identidades.
15. En la Dirección Nacional de Migración no se ha descuidado la preparación y capacitación del personal policial tratando de alcanzar la excelencia, a

través de cursos, seminarios y conferencias en el Ecuador y en otros países, sin embargo un alto porcentaje no ha sido instruido en las técnicas para la identificación de falsificaciones de pasaportes y visas, además el Servicio de Migración no dispone de los equipos y más implementos que posibiliten detectar la adulteración de documentos, como las lámparas de luz blanca, ultravioleta, lupas y otras máquinas verificadoras de documentos, lo que permite que las bandas dedicadas al tráfico ilegales de personas operen con cierta facilidad.

16. La Dirección Nacional de Migración viene implementando un moderno sistema informático para registrar las prohibiciones de salida y arraigos, censos, permisos de salida, control de prorrogas, registro de deportaciones y exclusiones, de acuerdo con un plan de informática, así como también han adquirido un importante número de equipos de computación, para las diferentes provincias, sin embargo las Jefaturas Provinciales de Migración aún no disponen de una conexión con el servidor central de la Dirección Nacional de Migración y no pueden atender al público en forma ágil y oportuna.

17. La Dirección Nacional de Migración tiene un reducido número de vehículos, para las acciones de control migratorio, muchas Jefaturas y Subjefaturas no disponen de un solo vehículo para movilizarse, lo que no permite ejercer un estricto control de la permanencia legal de los extranjeros y que los mismos se dediquen a realizar solamente las actividades autorizadas por la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y poder verificar la veracidad de los

datos que se registran en la oficina de censos, controlar la migración clandestina y recorrer la zona fronteriza.

18. En materia de comunicaciones, la Dirección Nacional de Migración cuenta con un sistema telefónico, que le permite establecer contacto con las diferentes Jefaturas y Subjefaturas, sin embargo no posee una banda de radio de comunicaciones propia dentro de las frecuencias policiales, además existe un reducido número de equipos de radios portátiles lo que no permite tener una comunicación alternativa en los operativos de control para controlar el auge delincencial y la radicación clandestina de extranjeros.

19. En materia de construcciones la Dirección Nacional de Migración, dispone de amplias oficinas en las diferentes Jefaturas y Subjefaturas y controles migratorios en los puertos terrestres, aéreos y marítimos, en los últimos años se han efectuado importantes cambios y adecuaciones, modernizando sus oficinas y construyendo otras, con el objeto de optimizar la atención a los ecuatorianos y extranjeros, lo que ha permitido mejorar la imagen del servicio, sin embargo se requiere adquirir un nuevo local para que funcione la Dirección Nacional de Migración y también proceder a la construcción de las oficinas de migración en los Centros Nacionales de Frontera CENAF, de acuerdo a los convenios internacionales vigentes.

20. La Dirección Nacional de Migración está en la capacidad de asumir el control de la pasaportación en el Ecuador, incluida la emisión y otorgamiento de pasaportes en vista de que existen las disposiciones legales

correspondientes, que facultan a la Policía Nacional la producción de pasaportes por razones de seguridad interna, lo que permitirá controlar y reducir las falsificaciones de documentos, la demora de los trámites y la manipulación del libretín del pasaporte, centralizando los datos de las personas que obtienen el mismo en un archivo central en la Dirección Nacional de Migración, la cual estará enlazada con todas las Jefaturas y Subjefaturas y las diferentes dependencias públicas que serán integradas al sistema a través de una línea dedicada.

21. Los modernos equipos de computación que se deben instalar al asumir la Dirección Nacional de Migración la emisión de pasaportes, permitirán registrar los datos de las personas que entran o salen del país, un registro de los censos, prohibiciones de salida y arraigos, un archivo inmediato de los datos de los turistas que llegan y salen del Ecuador, mantener un registro actualizado de las personas buscadas por el cometimiento de delitos a nivel nacional o internacional, integrar al sistema a varias instituciones y organismos como: El Registro Civil, Tribunal de Menores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Embajadas, Tránsito, Policía Judicial, Interpol, etc., de esta forma se obtendrá un verdadero archivo individual de los extranjeros que están residiendo en el país, facilitando la localización de los mismos, una mejor atención al público y reducir al máximo las posibilidades de falsificación de documentos como cédulas, pasaportes, visas y otros.

22. La Dirección Nacional de Migración dispone de la infraestructura necesaria en todas las provincias para la instalación de equipos de computación,

necesarios para el otorgamiento de pasaportes, una vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores delegue esta atribución a la Policía Nacional, esto permitirá que en todas las provincias se otorguen el documento de viaje, sin que los interesados en obtener el mismo tengan que movilizarse a Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, para controlar de mejor manera la seguridad interna y externa del país.

23. A pesar de que la Dirección Nacional de Migración ha emprendido una lucha frontal contra el tráfico ilegal de personas, el tráfico de menores y el coyoterismo, al haber logrado la reforma al artículo 37 de la Ley de Migración, que tipifica este delito y endurece en cierta forma la pena, no ha logrado los éxitos deseados, debido a que los jueces no aplican la ley, por lo que es necesario ejecutar las reformas respectivas a la Ley de Migración y al Código Penal Capítulo III del Título IV, estableciendo drásticas sanciones para estos delitos, puesto que mientras no se aplique la Ley continuaran las salidas ilegales, de suplantación de identidad, el tráfico de menores y la falsificación de pasaportes y visas.

24. Existen dificultades con la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y otras autoridades que emiten las prohibiciones de salida del país, para quienes han cometido algún delito, porque los documentos correspondientes llegan a los puertos terrestres, aéreos y marítimos en forma extemporánea, generalmente cuando ya han abandonado el país las personas que están requeridas por las autoridades, de esta forma evaden la acción policial, generando conflictos entre instituciones cuando se trata de

establecer responsabilidades cuando se produce la salida de país de una persona contra quién pesa una prohibición.

25. El Sistema de multas que viene aplicando el Servicio de Migración para los extranjeros que ingresan al país y que han cometido algunas contravenciones es totalmente obsoleto, fue elaborado hace muchos años atrás, sin mayor criterio técnico, ni jurídico; en otros países las multas son fuertes y se manejan de acuerdo al salario mínimo vital y son aplicadas bajo un reglamento estricto, no como en el Ecuador que cualquier infracción cometida por algún extranjero, es sancionada con una multa de 10.000 sucres, esto ha permitido que una gran mayoría de extranjeros residan ilegalmente en el país, trabajen sin autorización, no cumplan con el censo anualmente, no registren la visa a tiempo e incurran en contravenciones a las Leyes de Migración y Extranjería.

26. La autorización de salida de acuerdo con la ley tiene validez de un año, el usuario puede utilizarla para varias ocasiones, esta situación genera dificultades para el control policial y facilita la salida de personas buscadas por el cometimiento de delitos en el Ecuador, debido a que las resoluciones de Poder Judicial, llegan generalmente cuando la persona contra quién pesa una orden de detención ya esta en otro país, puesto que obtienen con anticipación el permiso de salida para utilizarlo de acuerdo a sus intereses.

27. La ley de documentos de viaje establece la facilidad de la inclusión de los hijos menores de edad y del cónyuge del titular, esta situación viene facilitando la salida ilegal de ecuatorianos al exterior y el tráfico de

menores mediante la suplantación de identidades y la falsificación del pasaporte y de la cédula de ciudadanía, con grandes consecuencias de orden familiar; debido a que en el libretín del pasaporte, las páginas asignadas para los datos y la fotografía del cónyuge y los hijos menores de edad no están aseguradas con la lámina de seguridad "Confirm".

28. De acuerdo con las Leyes de Migración, de Documentos de Viaje y sus respectivos Reglamentos, existe una serie de facilidades para la salida de ecuatorianos hacia otros países, debido a que las mencionadas leyes son anticuadas y no existe una verdadera Doctrina de Migración, esta situación viene perjudicando la imagen internacional del Ecuador, nuestros nacionales son vistos como potenciales ilegales, falsificadores de documentos y personas no confiables, lo que genera discriminación y en los últimos tiempos xenofobia, porque se les culpa de la inseguridad y de ser los causantes del incremento delincencial en otros países.

29. La salida indiscriminada de ecuatorianos perjudica en cierta forma al Estado, debido a que el gobierno gasta parte del presupuesto nacional en educación y muchos de los viajeros ilegales se han beneficiado de esta situación, incluso varios estudiantes han obtenido becas para estudiar en el extranjero, sin que hayan retornado a trabajar en beneficio del país, atentando de esta forma al desarrollo del Ecuador y constituyendo una pérdida para el Estado.

30. Las facilidades que existen para la obtención de los pasaportes ecuatorianos y la suplantación de identidades, permiten que ciudadanos de

otros países obtengan el documento de viaje y adopten la nacionalidad ecuatoriana; dicho documento podría ser utilizado por terroristas, secuestradores, narcotraficantes, etc. lo que atenta a la seguridad interna del Estado ecuatoriano y perjudica la imagen internacional del país.

Recomendaciones

1. Que el Gobierno Nacional elabore un plan de emergencia para salir de la crisis económica en la que se encuentra el país, estableciendo planes de desarrollo que permitan la reactivación económica a través de una adecuada política fiscal, cambiaría, monetaria y crediticia, priorizando los gastos, reduciendo el déficit fiscal, incentivando las exportaciones y otras medidas que contribuyan a generar empleo, disminuir la pobreza e indigencia y bajar la inflación.
2. Atraer la inversión nacional y extranjera con reglas claras que permitan captar y retener los capitales foráneos, que generan producción y empleo sobre la base de una estabilidad jurídica, tributaria y salarial; abriendo líneas de crédito a bajos intereses para reactivar la producción, a través de una política económica de Estado sólida con reglas claras y duraderas.
3. Descongelar las cuentas bancarias y los depósitos de las personas, ya que las mismas constituyen el capital de trabajo de las empresas y han producido una crisis en el sector financiero dejando sin capital operativo a

los que comercializan los productos, en definitiva incentivar la inversión y generar confianza en el sistema financiero, mirando hacia la producción y exportación de los productos ecuatorianos, lo cual permite el ingreso de divisas al país y genera nuevas fuentes de empleo.

4. Que el Gobierno Nacional de acuerdo al Plan Ecuador 2000, Acción y Compromiso para salir de la Crisis, de cumplimiento a los objetivos del mismo relacionados a disminuir la pobreza, reactivar la producción, reducir la inflación y las altas tasas de desempleo, dando cumplimiento a la generación de 142.000 empleos directos, ofrecidos a través de la rehabilitación vial, con la contratación de ejecución de obras; el arreglo y construcción de puentes y camino vecinales y la ejecución de los ejes viales de integración, que permitirán el desarrollo particularmente del sector fronterizo; concediendo créditos al sector productivo particularmente a la microempresa, brindando facilidades al comercio y promocionando los productos ecuatorianos en el exterior.
5. Que el Gobierno Nacional, con el Ministerio de Salud mejoren la administración, infraestructura y equipos de los hospitales del Estado y amplíen la cobertura a los diferentes sectores de la población, particularmente a los más pobres y necesitados; atendiendo a los niños menores de 6 años con la entrega de vitaminas y alimentos nutritivos y brindándoles la atención médica preventiva.
6. Que el Gobierno Nacional logre la aprobación de la nueva ley de educación, la misma que permitirá la descentralización educativa del país y

un manejo administrativo que cuente con la participación de los padres de familia, profesores y la comunidad y además proceda a la construcción de aulas escolares, entrega de libros y material didáctico suficiente y a la rehabilitación de las aulas escolares que fueron afectadas por el Fenómeno del Niño.

7. Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Bienestar Social y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mejoren los servicios de atención a la población ecuatoriana, incorporando a la población rural a los beneficios del sistema, reduciendo los costos para mejorar las prestaciones e incorporas a los familiares de los afiliados al Seguro Social, modernizando los servicios y brindando facilidades para que los afiliados escojan el médico y la clínica que atienda su salud.
8. Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Vivienda reduzca los déficit existentes y proceda a la construcción de 50.000 casas por año, facilitando los créditos correspondientes y otorgando un subsidio por parte del Estado y de igual forma financie las mejoras en las viviendas ya existentes, facilitando los préstamos y otorgando un subsidio.
9. Que el Gobierno Nacional incremente los recursos humanos que la Policía Nacional requiere, para cumplir su misión de acuerdo con la Ley, tomando en consideración la norma internacional de tener tres Policías por cada mil habitantes y que la Comandancia General asigne el número suficiente de Jefes, Oficiales y Policías al Servicio de Migración, de acuerdo a la

importancia que tiene este servicio en el control de la seguridad interna y externa del Estado.

10. Que el personal policial asignado al Servicio de Migración sea el más idóneo, con grandes cualidades intelectuales y morales, porque la imagen de país y de la Institución Policial se refleja en un trato amable al turista y es la primera impresión que recibe el extranjero al llegar al Ecuador, además este personal deberá estar capacitado en las modernas técnicas de detección de falsificación de pasaportes, visas y más documentos.
11. Que el Gobierno Nacional entregue a la Policía Nacional los recursos económicos correspondientes para la compra de vehículos, radios armamento y más implementos necesario para garantizar el orden y la seguridad, vigilar de mejor manera la migración clandestina, efectuar el registro nacional del movimiento migratorio y controlar la entrada y salida de ecuatorianos y extranjeros.
12. Que el Gobierno Nacional asigne los fondos respectivos para la adquisición de un sistema de emisión y control de pasaportes y un sistema de inspección en el puerto de entrada, tomando en consideración que los pasaportes constituyen instrumentos de control migratorio, identificación de nacionales y extranjeros y ejecución de políticas internas y externas directamente relacionadas con la seguridad del Estado.
13. Que el Gobierno Central designe como organismo ejecutor de la adquisición de estos modernos sistemas de control migratorio al Ministerio

de Gobierno y a la Dirección Nacional de Migración, a fin de que la implementación y administración de un sistema de seguridad para emisión y control de pasaportes esté a cargo de la Policía Nacional, para reducir al mínimo cualquier posibilidad de falsificación de los documentos de viaje.

14. Que el Ministerio de Relaciones Exteriores delegue a la Dirección Nacional de Migración la expedición de pasaportes ordinarios a través de las Jefaturas Provinciales de Migración existentes en todo el país, las cuales operaran con los equipos a adquirirse, previa las reformas que se requiere efectuar a la Ley de Documentos de Viaje.
15. Que el Ministerio de relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Migración realicen el estudio y actualización de las Leyes de Migración, Extranjería y de Documentos de Viajes, con el objeto de modernizarlas y ponerles a tono con el proceso de globalización que viene extendiéndose por todo el mundo, particularmente a lo relacionado al control migratorio, tomando en consideración la necesidad del mantenimiento del orden público y la seguridad interna y también el interés turístico y el deseo de movilización rápida y sin contratiempos.
16. Que el Gobierno Nacional respalde el trabajo y la lucha frontal que viene realizando la Dirección Nacional de Migración contra el tráfico de personas, robo de menores y el coyoterismo, estableciendo drásticas sanciones para quienes viene engañando y extorsionando a los ecuatorianos; y que la Función Judicial sancione en forma ejemplar a

quienes incurren en el tráfico de personas y también a los que soliciten estos servicios.

17. Que el Gobierno Nacional de acuerdo al Informe favorable del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Migración reforme el Reglamento a la Ley de Migración, a fin de que el permiso de salida tenga validez para una sola ocasión, ya que esta situación contribuye a mejorar las actividades control de la salida de personas buscadas por la justicia y de alguna manera sirve para incrementar las recaudaciones del Servicio de Migración.
18. Que la Dirección Nacional de Migración actualice el sistema de multas que por contravenciones cometidas por los extranjeros viene aplicando, a fin de que las mismas sean sometidas a consideración de los organismos competentes, para lograr su aprobación y ejecución, tomando en consideración, los sistemas que otros países vienen aplicando para este tipo de infracciones, las mismas que son establecidas de acuerdo al salario mínimo vital y contienen fuertes multas para los extranjeros que incumplan la ley.

REFERENCIAS

1. ARTÍCULOS DE PUBLICACIÓN PERIÓDICA.

- El Comercio (septiembre 20 de 1998), Deportados, Editorial, Pg.5.
- Ministerio de Salud (1997), Situación de la Salud en el Ecuador, Tríptico.
- Revista Criterios, (enero de 1999), Cámara de Comercio de Quito, Edición 18, Pg.45.
- Diario el Universo, (Sábado 20-03-99), Migración ha dejado solas a las Mujeres.

2. LIBROS

- La Biblia, Genesis.
- Vazco Miguel A., (octubre de 1986), Diccionario Derecho Internacional.
- Guzmán M. Antonio, (1994), Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador, Editora Nacional, Pg. 25.
- Cabanellas Guillermo, (1997), Diccionario de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Tomo 1, Edición 9na. Buenos Aires Argentina.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

3. MANUSCRITOS Y ESCRITOS NO PUBLICADOS

- Dirección Nacional de Migración, (1999), Lista de Personas desaparecidas, Cuenca- Ecuador.

- INEC, (1998), El desempleo y Subempleo en el Ecuador (trabajo no publicado), Departamento de Estadísticas Demográficas, Quito-Ecuador.

4. FUENTES DE TIPO LEGAL

- Constitución de la República del Ecuador, agosto 10 de 1998.
- Ley de Migración y Reglamento
- Ley de Extranjería y Reglamento
- Ley Orgánica de la Policía Nacional y Reglamento.
- Registro Oficial de la República del Ecuador, Nro. 370, julio 28, 1998.
- Código Penal de la República del Ecuador.
- Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador (Decreto 1527) Registro Oficial Nro. 346, julio 24 de 1998.
- Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación.
- Ley de Servicio Militar Obligatorio.