

AGENDA NACIONAL DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA (ANIMHU)



2013 – 2017



Ministerio
de **Relaciones Exteriores**
y **Movilidad Humana**



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Secretaría Nacional
de **Planificación**
y **Desarrollo**

Agenda Nacional
de Igualdad para la **Movilidad**
HUMANA (ANIMHU)

Créditos

**Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana,
Ricardo Patiño, Canciller del Ecuador**

Acompañamiento Técnico y Metodológico:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES y
equipo de consultores.

Proceso de construcción y sistematización:

Lorena Escudero, ex Secretaria Nacional del Migrante.

Aprobación y Validación:

Mcs. María Landázuri de Mora, Viceministra de Movilidad Humana.
Dr. Jacques Ramirez, Decano de la Facultad de Relaciones
Internacionales IAEN.

Dirección de Comunicación:

Edición, corrección de estilo, diseño e impresión.

Fotografía, David G. Silvers

Quito D.M., Ecuador, 2014.





Índice

1. INTRODUCCIÓN

1.1.	¿Qué es, por qué y para qué se elabora la agenda nacional de igualdad para la movilidad humana (ANIMHU)?	20
1.2.	¿Cómo se elaboró la agenda nacional de igualdad para la movilidad humana (animhu)?	21
1.3.	Principios sobre los que se sustenta la agenda nacional de igualdad para la movilidad humana (ANIMHU)	

2. MARCO REFERENCIAL DE LA AGENDA NACIONAL DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA (ANIMHU) 25

2.1.	Marco conceptual	27
2.2.	Marco Jurídico	31
2.3.	Espacios multilaterales regionales de discusión de la política migratoria	33
2.3.1	La Comunidad Andina	34
2.3.2	Foro Andino de Migraciones	35
2.3.3	La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)	36

3. ANCLAJE A LA PLANIFICACIÓN NACIONAL: EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2013 – 2017 39

4. DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 45

4.1	Implicaciones	47
4.2.1	En el contexto informativo	
4.2.2	En la agenda pública	
4.2	Atribuciones	48
4.3	Relacionamiento	

Índice

5. DIAGNÓSTICO	51
5.1 Contextualización de las realidades de la movilidad humana	53
5.1.1 Emigración y retorno de personas ecuatorianas	
5.1.2 Perfil de las y los ecuatorianos en el exterior	57
5.1.3 Migración ecuatoriana en tránsito y tráfico de personas migrantes	59
5.1.4 Ecuador como país de inmigración y tránsito de personas migrantes	60
5.1.5 La población con necesidad de protección internacional en el Ecuador	62
5.1.6 Apatridia	63
6. EJES, POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS	65
6.1 Protección integral y restitución de derechos	67
6.1.1 Política 1: No discriminación	69
6.1.2 Política 2: Desconcentración y regularización migratoria	70
6.1.3 Política 3: Ejercicio de derechos	
6.1.4 Política 4: Refugio y asilo	72
6.1.5 Política 5: Justicia y debido proceso	
6.1.6 Política 6: Información y registro	73
6.2 Derechos del Buen Vivir	74
6.2.1 Política 7: Educación	75
6.2.2 Política 8: Salud	77
6.2.3 Política 9: Trabajo digno	79
6.2.4 Política 10: Seguridad Social	80
6.2.5 Política 11: Vivienda	81
6.2.1 Política 12: Convivencia Intercultural	82

6.3	Corresponsabilidad internacional	82
6.3.1	Política 13	86
6.3.2	Política 14	
6.3.3	Política 15	87
6.4	Participación	88
6.4.1	Política 16	

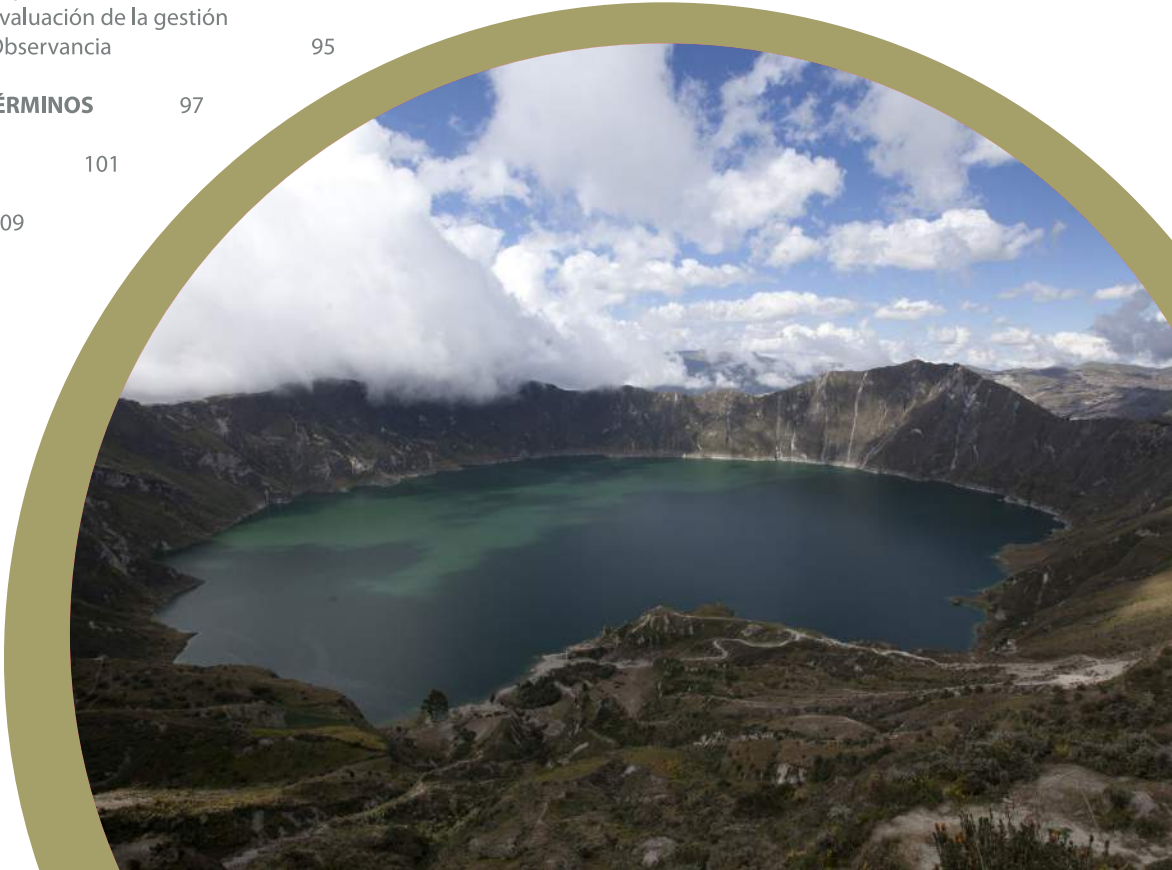
7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 91

7.1.	Metas e indicadores	93
7.2.	Evaluación presupuestaria	
7.3.	Gasto permanente	94
7.4.	Inversión	
7.5.	Capital	
7.6.	Evaluación de la gestión	
7.7.	Observancia	95

8. GLOSARIO DE TÉRMINOS 97

9. BIBLIOGRAFÍA 101

10. ANEXOS 109









La Movilidad Humana es la expresión de la voluntad de las personas que desean recorrer, conocer, cambiar, formar familia, estudiar, hacer negocios, trabajar y ejercer sus derechos alrededor del mundo. En las últimas décadas la globalización incrementó el número de personas con deseos y capacidad para trasladarse a otros lugares. Se estima que 232 millones de personas buscan en países distintos al suyo nuevas oportunidades de vida; la mitad de ellas son mujeres.

Ecuador es un país de origen, destino y tránsito migratorio, así como de refugio. Esto nos convierte tácitamente en un país de brazos abiertos, lo que se señala de manera expresa en nuestra Constitución, generando principios y derechos que no tienen precedentes en ninguna otra constitución del mundo.

En correspondencia con el derecho a la libre movilidad que propugna nuestra Constitución, la sociedad debe comprometerse y las instituciones responder de manera seria y decidida para construir espacios de igualdad y de paz, olvidarnos de la condición de migrante y hablar de Ciudadanos del Mundo.

Reconocemos además que tenemos una inmensa gratitud y deuda para quienes son héroes y heroínas, nuestros compatriotas en el exterior, que con tanta valentía, con tanta incertidumbre fueron a buscar una nueva vida pero nunca olvidaron su país, lo que también ha puesto de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre la migración internacional, los derechos y la soberanía.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presenta la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana –ANIHMU–, que contiene un análisis conceptual y normativo, así como diagnóstico, ejes, políticas y lineamientos de política pública para su aplicación.

El abordaje de esta Agenda se realiza a partir de 4 ejes: i) protección integral y restitución de derechos; ii) derechos del Buen Vivir; iii) corresponsabilidad internacional; y, iv) participación para las personas en Movilidad Humana, con el propósito de velar por el ejercicio de sus derechos y viabilizar la aplicación de la Constitución Política del Ecuador en todas las regiones: costa, sierra, oriente, insular y la quinta región, la que la conforma la comunidad migrante ecuatoriana en el exterior.

La ANIHMU será el referente principal para las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Participación y Control Social, en todos los niveles de gestión, así como para los gobiernos autónomos descentralizados en sus planes y programas, de manera que podamos construir y cumplir las políticas y lineamientos en materia de Movilidad Humana.

Para las misiones, representaciones y oficinas consulares del Ecuador en el exterior, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana dirigirá su labor de velar por el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas que han migrado y sus familias, ofrecerles asesoría, asistencia, protección, promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario a nuestra patria.

RICARDO PATIÑO AROCA
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y
MOVILIDAD HUMANA



1. **Introducción**

1.1 ¿Qué es, por qué y para qué se elabora la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU)?

El movimiento de las personas a través de las fronteras ha sido preocupación de los estados-nación a lo largo de la historia. De hecho, incluso se puede leer y entender la propia conformación de los Estados en relación a la presencia de un 'otro extranjero'. Si las identidades se construyen por alteridad, los estados nación las han construido en relación no solo a los otros Estados-nación sino además, a través de la noción de ciudadanía, en relación a las personas de otras nacionalidades que habitan en su territorio. Y es en función de esta concepción que se han ido construyendo también las políticas nacionales para dar respuesta, generalmente de control y restricción, a la movilidad humana.

A la par de las prioridades en las políticas globales en la materia, que han radicalizado su enfoque securitista en la última década, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha promovido, no sin tensiones, políticas con enfoque de derechos, orientadas por la Constitución de la República del 2008 y los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009- 2013 y 2013 - 2017.

Las orientaciones de estos instrumentos son claras al respecto del abordaje que las entidades estatales deben asumir al ejecutar acciones para hacer efectivos los derechos de las personas en situación de movilidad humana, y para modificar las condiciones que impiden el ejercicio de derechos o que directamente los vulneran. Partimos del Art. 9 de la Constitución de la República: "Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas". Lo cual deja claro que la sociedad debe comprometerse y las instituciones debemos responder de manera seria y decidida para cumplirlo, para así construir espacios de igualdad y de paz.

En movilidad humana tenemos que trabajar con la claridad de nuestra Constitución, empezar por el Art.40, donde se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Le corresponde al Estado - todos

nosotros- desarrollar acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior:

- Ofrecer asistencia a migrantes y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.

- Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.

- Precautela sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.

- Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.

- Mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.

- Proteger las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Tenemos además el reto de ser el único país que reconoce los derechos de asilo y refugio, y que no permite establecer sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad a los ciudadanos de otras nacionalidades.

Para viabilizar este claro mandato, la Constitución (Art. 156) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 14) establecen la conformación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, como los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos constitucionales y los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de los grupos humanos y poblaciones que estructuralmente han sido excluidos o puestos en situación de desventaja en nuestro país. Y es mediante las Agendas Nacionales para la Igualdad que se transversalizan las políticas públicas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación, que apuntan a la inclusión plena de dichos grupos en igualdad de condiciones.



1.2 ¿Cómo se elaboró la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU)?

El proceso de elaboración de políticas públicas debe garantizar la plena participación de los actores que se ven afectados directa o indirectamente por el hecho social que se busca modificar; por ello se procuró que la construcción de la ANIMHU contara con la participación de personas en situación de movilidad humana, y de actores – referentes clave sobre el tema en el Estado y en sociedad civil.

Se realizaron talleres para la recopilación de insumos e identificación de ejes de acción sobre aspectos considerados fundamentales en torno al acceso y ejercicio de derechos de las personas en movilidad; participaron en ellos representantes de los gobiernos locales (alcaldías y juntas parroquiales), asociaciones de familiares de migrantes, inmigrantes y refugiados, organismos de iglesia, ONG vinculadas al tema de la movilidad y/o derechos humanos, y delegados de organismos internacionales e intergubernamentales. Procesos participativos que fueron llevados adelante por la ex Secretaría Nacional del Migrante, que en su momento fue la entidad responsable de la atención a la comunidad migrante.

Los contenidos elaborados en estos espacios participativos se complementaron con entrevistas a representantes de las carteras de Estado que tienen facultades y competencias sobre las distintas realidades que comporta la movilidad humana. Se recopiló información sobre el abordaje de las políticas, programas y proyectos en marcha, las medidas que quedan por tomar en ciertos ámbitos de la movilidad humana, y los mecanismos para profundizar y/o mejorar la política existente o, en su defecto, implementarla.

Además de la participación, un elemento clave en la elaboración de la ANIMHU fue contar con revisiones del marco normativo nacional e internacional sobre las diversas realidades de la movilidad humana, y de bibliografía especializada y estudios referenciales respecto del tema.

Fundamentalmente fue necesario ubicar la elaboración de las directrices de la ANIMHU en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, como herramienta básica de planificación y construcción de política pública en nuestro país.

Finalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, al asumir las competencias de Movilidad Humana, en septiembre 2013, incorpora la visión de las relaciones internacionales, la integración política, social, económica y cultural con otros países, así como el enfoque de la asistencia y protección consular que ejerce por delegación del Gobierno del Ecuador en todo el mundo. Por lo cual se realiza una revisión integral del contenido y actualización de información en diciembre 2013 con el equipo técnico del Viceministerio de Movilidad Humana de la Cancillería Ecuatoriana.

Dado al carácter complejo, multicausal y pluridimensional de la movilidad humana en nuestro país, resulta inoficioso determinar un perfil socio – demográfico de los distintos grupos poblacionales que viven en movilidad y sus familias. Los problemas con la información sobre movilidad humana se deben a que no existe una metodología estandarizada oficial para levantar estadísticas sobre emigración (y retorno), inmigración, tránsito, refugio y desplazamiento interno en el país. En estricto sentido, entonces, no se trata de una ausencia de datos, sino de diversidad de enfoques y fuentes, y de dispersión de esfuerzos en el levantamiento de la información¹

¹ Una revisión de las fuentes estatales disponibles sobre estadísticas de movilidad humana en el país y sus principales limitantes se encuentra en OIM (2012) Perfil Migratorio del Ecuador 2011, OIM-UE: Quito. Las principales entidades estatales que producen información estadística sobre las diversas aristas de la movilidad humana en el país son el Ministerio de Relaciones Laborales (compila datos sobre trabajadores inmigrantes en situación regular en el país); el Ministerio de Relaciones Exteriores (que maneja la información oficial sobre las visas de no inmigrantes, entre las que figuran las solicitudes de asilo y refugio, y las visas de inmigrante); y el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migración (que construye estadísticas sobre entradas y salidas de ecuatorianos y personas de otras nacionalidades a través de los puestos migratorios oficiales, deportaciones y exclusiones de personas extranjeras, deportaciones y exclusiones de ecuatorianos desde otros países y detenciones de extranjeros). Es importante mencionar que sobre la situación de personas ecuatorianas en tránsito hacia otros países, no existen fuentes de levantamiento de información estatales, y dado el carácter de la información que se levanta sobre las personas de otras nacionalidades en el país, la entidad que podría dar cuenta de las personas extranjeras en tránsito por el Ecuador, sería la Dirección Nacional de Migración, a través de los saldos migratorios. Sin embargo, estimar qué grupos poblacionales están presentes en el Ecuador en su tránsito hacia otros países es complicado por ausencia de otras variables, aunque podrían cruzarse los saldos migratorios con las fechas de entrada y salida.

Adicionalmente la dinámica misma de la movilidad en el Ecuador se caracteriza por darse, para un considerable grupo, de forma forzada y como única alternativa al margen de las políticas que establecen controles y requisitos para la entrada y permanencia regular y/o documentada de la persona inmigrante, en tránsito o en situación de refugio en el país. La emigración de ecuatorianas y ecuatorianos está también marcada por esta tendencia a salir de sus lugares de origen y cruzar las fronteras recurriendo a vías no oficiales, debido a la restricción y criminalización que han impuesto tradicionalmente las políticas migratorias de Estados Unidos y los países de la Unión Europea, principales destinos de los flujos emigratorios del Ecuador. Esto implica que la situación de indocumentación de las personas en movilidad humana los lleva a entrar en una dinámica de vulnerabilidad y persecución que conlleva serias vulneraciones de sus derechos, y en muchos casos, el peligro de ser víctimas de las redes transnacionales de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Los factores mencionados dan cuenta de la urgente necesidad de construir una metodología oficial estandarizada, que articule los esfuerzos de compilación de cifras entre las distintas entidades estatales que se ocupan del tema, para levantar y sistematizar información cuantitativa y cualitativa sobre las y los ecuatorianos en el exterior, de aquellos que han retornado y de las personas de otras nacionalidades en nuestro país, así como sobre los procesos de movilidad de estos grupos. Considerando que la movilidad humana es un hecho social cambiante y complejo, la información respectiva será siempre una aproximación a la realidad, sin embargo es imperativo que ésta sea reflejada en toda su diversidad y que tenga un rostro humano.

Es responsabilidad de esta Agenda, entonces, plantear como una de sus políticas la construcción, sistematización y gestión de la información sobre movilidad humana, con enfoque de derechos humanos, género, generacional e interculturalidad, de cara a identificar las distintas variables e inequidades estructurales que colocan a las personas emigrantes (incluyendo a quienes han retornado),

inmigrantes, refugiadas, en tránsito y desplazadas en condición diferente.

1.3 Principios sobre los que se sustenta la agenda nacional de igualdad para la movilidad humana (ANIMHU)

La ANIMHU tiene como base para su orientación varios fundamentos éticos, políticos y teóricos, que delimitarán el proceso de diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la transversalización de la política pública sobre movilidad humana, y que han sido recogidos de los principales documentos que trazan la ruta de la planificación en la materia: la Constitución, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 - 2010. Estos son:

- El ejercicio de la ciudadanía universal sienta las bases para la progresiva eliminación de las desigualdades estructurales que excluyen a las personas en situación de movilidad humana.
- No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.
- Se reconoce el papel fundamental de los migrantes ecuatorianos en el desarrollo social y económico y cultural de los lugares donde residen actualmente y su aporte sustancial a la economía ecuatoriana. En coherencia, se reconoce el aporte que las personas de otras nacionalidades hacen en este mismo sentido con su presencia en el Ecuador.
- Exigimos el ejercicio y respeto de los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, así como reconocemos los derechos de las personas de otras nacionalidades que se encuentran en nuestro país.
- Las políticas públicas sobre movilidad humana deben formularse a partir de un enfoque basado en derechos, que pone en el centro del proceso de planificación a los seres humanos, permitiendo identificar inequidades de origen nacional y condición migratoria.

- El proceso de planificación, en todas sus fases, debe contemplar la universalidad, la inalienabilidad y la interdependencia de los derechos, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas.
- El diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas sobre movilidad humana deben construirse sobre la base de los principios de corresponsabilidad y de complementariedad entre los estados, las instituciones del Estado ecuatoriano, las organizaciones sociales y los actores de la movilidad humana, y principalmente con la corresponsabilidad de nacionales y extranjeros en el Ecuador.

De forma complementaria, las directrices de políticas y lineamientos de la ANIMHU se construyeron incluyendo las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades, que deben también transversalizarse a través de agendas nacionales de igualdad, con el fin de conjugar acciones afirmativas y medidas de largo aliento para eliminar situaciones de vulnerabilidad a grupos de atención prioritaria en situación de movilidad humana.



2. Marco referencial de la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana **(ANIMHU)**



2.1. Marco conceptual

La igualdad en la movilidad humana: ciudadanía universal, ejercicio de derechos e integración

La apuesta por la construcción de una sociedad nueva, incluyente, justa, solidaria, nos plantea como país un reto prioritario: ¿cómo integrar, en esa construcción, a los segmentos de la población que históricamente han sido excluidos?, y más específicamente en el ámbito que compete a la ANIMHU,

¿Cómo realizar esa construcción con y para las personas en situación de movilidad humana?

Hemos tendido de manera equivocada a plantear como sinónimos ‘igualdad’ e ‘igualación’, y ‘justicia social’ y ‘equidad’. Las políticas sociales de igualación, orientadas por estos principios, se han basado en lograr únicamente que las personas empobrecidas accedan a los bienes primarios de subsistencia, sin considerar las múltiples dimensiones del individuo ni su pertenencia a un colectivo social. Las políticas sociales que buscan la igualación desde esta perspectiva no solamente que no han llegado a reducir las brechas entre individuos de clases sociales diferentes, sino que tampoco han apuntado a que el acceso de las personas a los bienes primarios se traduzca en capacidades (como plantea Amartya Sen, oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida utilizando dichos bienes de subsistencia). La ‘igualación de mínimos’ ha contribuido más bien a esconder las desigualdades estructurales y por ende no ha implicado el encuentro de los ciudadanos en ‘un lugar común’ en el que puedan reconocerse como pares. (Ramírez, R., 2008: 123-127)

Así, una política de igualdad de oportunidades, en contraposición a una de igualación, tendría como objetivo “elevar el campo de juego de quienes están en desventaja. Una vez que se haya logrado igualar dicho campo, se debe atender las desigualdades que no dependen de las elecciones de los individuos”. (Ramírez, R., 2008: 124) Resulta evidente, por tanto, la urgencia de superar la

concepción tradicional de la política social, centrada en el individuo y sus necesidades básicas, y de apuntar a una noción clara de igualdad. Estas reflexiones y los principios del Plan Nacional del Buen Vivir comportan, implícitamente y para este contexto, una aproximación al concepto de igualdad, entendida para efectos de esta Agenda como la generación de paridad entre las personas, que posibilita el ejercicio pleno de sus derechos, sin discriminación o subordinación, y que conlleva la autorealización individual y el mutuo reconocimiento de las diferencias entre los seres humanos.

Frente a la realidad compleja de la movilidad humana, esto plantea de entrada que la igualdad –la nivelación del campo de juego– puede lograrse con la realización plena de los derechos de las personas que de una u otra forma han cruzado las fronteras, lo cual implica replantear la noción de ciudadanía, desde los distintos sentidos de pertenencia que la movilidad genera. Para ello es preciso comprender qué es la movilidad humana, y plantear la reflexión sobre una concepción distinta de ciudadanía y de su ejercicio real.

El uso del término movilidad humana no es nuevo, pues ha estado tradicionalmente asociado al trabajo pastoral que la orden de las y los Misioneros Escalabrinianos ha realizado desde finales del siglo 19 con los diversos colectivos humanos que cruzan las fronteras en todo el mundo, y más recientemente, desde los años 80 del siglo 20, con la labor en Centro América de las Conferencias Episcopales de la Iglesia Católica, de acompañamiento a las personas migrantes y en tránsito hacia Estados Unidos.

A partir de que el término empieza a aparecer en la producción bibliográfica que acompaña la intensificación y complejización de los flujos migratorios, a finales de los años noventa, surge también un equívoco conceptual en asumir que movilidad humana es sinónimo de migración internacional. Esta creencia equivocada ha implicado que las diversas realidades sociales a las que se refiere conceptualmente la movilidad humana, además de la

emigración, es decir, la inmigración, la migración interna, el tránsito, el retorno al lugar de origen al cabo de varios años, el refugio y el desplazamiento interno, principalmente, se invisibilicen, o que se diluya la especificidad de los factores que configuran cada uno de estos hechos sociales. El uso indistinto de ambos términos en la producción académica ha contribuido a naturalizar dicha asociación en el discurso; no obstante, la aplicación de ese discurso en la gestión de la información y en el diseño de la política pública puede tener efectos reales en detrimento de la vida de ciertos grupos y colectivos humanos.

Es fundamental, entonces, superar este equívoco y contar con una definición de movilidad humana para esta Agenda. La primera fuente a la que es necesario remitirse es la Constitución ecuatoriana, que si bien no explicita una definición como tal, sí hace referencia a los sujetos de derecho que viven en situación de movilidad humana. Los textos constitucionales sobre movilidad humana se refieren a las y los ecuatorianos en el exterior y sus familias en el Ecuador, a las familias transnacionales, a las personas en tránsito, a las y los ecuatorianos que retornan, a las personas con necesidad de protección internacional (de asilo y refugio), a las personas y grupos desplazados de forma arbitraria o forzada, y a las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano. Incluso la Constitución se refiere directamente en otros artículos² a las víctimas de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, delitos que no se limitan a, pero están estrechamente relacionados con las distintas dinámicas de movilidad.

Así, al referirse a movilidad humana, se podría afirmar que la Constitución comprende las realidades de emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno forzado; y la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes³. El Acuerdo Defensorial sobre Movilidad Humana, elaborado en el 2009 por las Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina, plantea en líneas muy similares que “la movilidad humana incluye a personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiadas, asiladas, apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y sus familias desde su dimensión de género, generacional, étnica, ambiental, entre otras.”⁴

Esta primera aproximación se complementa con la precisión que la OIM hace al respecto:

Se entiende por «movilidad humana» a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior.

La movilidad es un concepto reciente, cuya utilidad es integrar en una sola idea a todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada por delitos transnacionales (trata de personas), la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. (OIM, 2012: 17)

² Artículo 66, inciso 29, derechos de libertad.

³ Es importante señalar que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en tanto son delitos, no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana, es decir, expresiones del derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, o del derecho a migrar, establecido en la Constitución ecuatoriana. No obstante, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas en situación de movilidad humana, es necesario incluir estas problemáticas en el análisis de la movilidad humana.

⁴ Acuerdo Defensorial sobre Movilidad Humana, Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Quito, 18 de septiembre de 2009, p. 2. El Acuerdo Defensorial hace referencia también a las personas migrantes internas, es decir, a aquellas personas que han mudado su lugar de residencia actual, de una localidad a otra, dentro de un mismo país. En el caso del Ecuador la migración interna es una realidad de larga data, sin embargo, en la medida en que se trata de personas ecuatorianas, no se aborda esta temática en la ANIMHU por cuanto las demandas y necesidades de este grupo poblacional deben ser atendidas por las políticas públicas sectoriales e intersectoriales que benefician a toda la población ecuatoriana.



En la medida en que la movilidad humana hace referencia a una diversidad de realidades, cada una de las cuales comporta en sí misma una complejidad de elementos, da cuenta también de múltiples factores⁵ que deben ser considerados al momento de definir un sistema de políticas públicas. Estos elementos pueden compartir aristas comunes, y otros, implicar particularidades que ameritan un abordaje específico. Así, al hablar de movilidad humana se habla de:

- Diversos actores sociales: personas, grupos, comunidades, instituciones y actores del ámbito de lo público y de lo privado, que intervienen directa o indirectamente en las realidades de la movilidad humana.
- Diversos perfiles de las personas en movilidad: sexo, género, edad, condición económica, nivel educativo, orientación sexual, etnicidad, filiación política y/o religiosa, estatus migratorio, condición de discapacidad, entre otras. La movilidad humana impacta de manera diferenciada a las personas en función de estas condiciones.
- Múltiples y complejas causas de expulsión y atracción, que generan el movimiento forzado o voluntario de las personas: económicas, laborales, comerciales, educativas, sociales, culturales, psicoafectivas, políticas, necesidad de protección y seguridad, etc.
- Diversos proyectos de vida y experiencias de movilidad: relacionadas con el contexto de salida, tránsito, llegada y retorno; acceso a recursos y niveles de información clave (dinero, redes, tecnología, etc.); aspiraciones personales, deseos de movilidad social, etc.
- Distintas etapas del proceso: salida, tránsito/traslado y llegada; la integración (o la exclusión) en la sociedad de destino; el retorno al país de origen, la reintegración en éste o el inicio de un nuevo proceso de movilidad.

• Los diferentes marcos normativos y políticas que gestionan los hechos sociales que comprende la movilidad: países que promueven la libre movilidad apegados a las Convenciones que protegen este derecho humano fundamental; regímenes normativos que restringen y criminalizan el cruce de fronteras de ciertas personas; diversos procedimientos, reglas, responsabilidades, competencias, en cada contexto fronterizo; derecho internacional humanitario referido al refugio; vacíos normativos sobre migración internacional, etc.

Ahora bien, hablar de ciudadanía, en este contexto, implica un cuestionamiento muy profundo a las nociones de identidad o nación, mucho más si se tiene en cuenta que la globalización, por su propia dinámica, ya está modificando y/o alterando los sentidos de pertenencia, para pensar en términos post- nacionales y transnacionales.

Así, resulta indispensable abordar la concepción de ciudadanía más allá de la visión jurídica-legal-formal, que define como ciudadanos a aquellas personas que tienen membresía a una comunidad política y que están regulados bajo una autoridad (Estado). Desde esta perspectiva, todos los ciudadanos son 'iguales ante la ley' y tienen que cumplir deberes y derechos establecidos en los marcos normativos de cada Estado-nación. El ejercicio de la ciudadanía a partir de la noción de nacionalidad o de un estatuto jurídico evidencia conflictos por las diferencias de clase, género, etnicidad, desigualdades sociales en cuanto a la distribución de recursos, acceso a servicios, participación en la toma de decisiones, condición migratoria, etc., lo que se traduce en una presión social para la ampliación de derechos y en última instancia en un cuestionamiento ético al Estado como garante de esos derechos. En resumen, se hace evidente que tal 'igualdad de deberes y derechos' que predica la ciudadanía formal se debilita, develando asimetrías y relaciones de poder estructurales.

Dichos conflictos se vuelven más evidentes aún en los contextos de movilidad humana, pues no solamente se manifiesta la exclusión y la vulneración de derechos a través de la gestión de la política sobre movilidad de un país en

⁵ Para una descripción detallada sobre dichos elementos, revisar *Organización Internacional para las Migraciones (2012) Módulo II: Movilidad humana. Gestión fronteriza integral en la subregión andina, OIM, Lima, p. 13- 20.*

particular, sino que además estas tensiones se expresan en escenarios globales. Es aquí que surge el concepto de ciudadanía universal, que partiendo de la consideración de que las personas en situación de movilidad son sujetos activos en la transformación de las estructuras, propone modelos de integración, implementados a través de política pública:

La ciudadanía universal se basa en el reconocimiento de derechos de movilidad con el fin de evitar conflictos con potencial impacto global. No pretende reemplazar a la ciudadanía nacional, sino ser un modelo de integración que, en su consideración tanto de la política migratoria como del régimen de incorporación, permita solucionar los conflictos aquí identificados y que pueden generar crimen organizado y exclusión social con influencia potencialmente global. (Estévez, 2009:590)

La ciudadanía universal se sustenta en el derecho a la libre circulación consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y, más ampliamente, en el derecho al desarrollo⁶; en tal virtud conlleva la corresponsabilidad de los estados de crear las condiciones nacionales e internacionales para la realización de estos derechos. A través del ejercicio real de la ciudadanía universal, la garantía de los derechos asociados a la libre circulación potencialmente sentarían las bases para que las personas en movilidad humana pongan en marcha su capacidad de cambiar las estructuras, para así gestionar los derechos básicos para una vida digna (garantías laborales, educación, salud, etc.).

Estos derechos básicos ponen las bases para que los migrantes puedan influir en el control democrático y la construcción comunitaria, y también en su constitución como miembros de una polis no con base en su identidad nacional, sino en su contribución [...] al crecimiento y desarrollo de su país anfitrión. (Estévez, 2009:583)

El Ecuador acogió en la Constitución Política el principio de la ciudadanía universal, que va de la mano del derecho a la libre movilidad humana⁷, “[...] y el progresivo fin de la condición de extranjero [...]”. Estos postulados tienen implicaciones contundentes de cara a plantear las directrices de la política pública para lograr la igualdad para las personas en movilidad humana. Primero, porque señalan de manera inequívoca la relación dialéctica e indivisible que ya se había mencionado antes entre igualdad y ejercicio de derechos, lo que implica pensar en mecanismos concretos para la realización efectiva de la ciudadanía universal. Segundo, porque significa reducir las brechas entre los grupos sociales, que para el caso de las personas en movilidad humana no solamente significa ‘nivelar el campo de juego’ para potenciar sus capacidades (en clave de lo planteado por Amartya Sen), sino también, y por sobre todo, superar las diferencias estructurales que sustentan la discriminación; reconociendo que una política sobre movilidad humana de puertas abiertas es algo a lo que muchos estados rehúyen, en buena medida, por el miedo y la xenofobia velada de su población mayoritaria.

Evidentemente esta construcción de una sociedad incluyente que se fundamenta en la igualdad de derechos y oportunidades, la no discriminación y protección, la seguridad, y la participación activa significa pensar no solamente en las políticas que transversalicen la igualdad para las personas en movilidad humana, sino para todos los colectivos que han estado estructuralmente marginados en nuestro país. De esta manera, se puede plantear una convivencia armoniosa para todas las personas, indistintamente de su origen nacional, que contribuya a la consolidación de un país del Buen Vivir.

⁶ “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.” Declaración sobre el derecho al desarrollo Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, Artículo 1.

⁷ Constitución de la República, Artículo 416, numeral 6.

2.2. Marco Jurídico

Frente a una realidad de movilidad humana que se ha complejizado en el Ecuador en los últimos diez años, desde el 2006 el Estado ha trabajado en construir políticas e institucionalidad para responder de forma integral a las diversas aristas de este hecho social, reconociendo de manera paradigmática una serie de garantías y derechos para las y los ecuatorianos en el exterior, y especialmente, para las personas de otras nacionalidades en nuestro país.

El abordaje de la temática en la Constitución parte de una premisa central, que es reconocer en las personas —por primera vez en la historia— el derecho a migrar, des-criminalizando a la movilidad humana al señalar que “No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Art. 40). Lo verdaderamente vanguardista de este planteamiento, sin embargo, no radica precisamente en la amplia protección que el articulado sobre movilidad humana implica para las personas ecuatorianas en el exterior y sus familias⁸; sino en el reconocimiento formal de los deberes, derechos y garantías para las personas de otras nacionalidades en nuestro país, para lograr, como se ha venido planteando, condiciones reales de igualdad.

Así, en el capítulo sobre Principios fundamentales, el Artículo 9 establece que “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”⁹. Y de manera concomitante, el Artículo 11, en el capítulo sobre Principios de aplicación de los derechos, señala que:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. (Art. 11, numeral 2)¹⁰

Ahora bien, el reconocimiento formal en la Constitución de los derechos para las personas en movilidad humana no es suficiente para que en la práctica se dé su ejercicio y realización. Para ello la Constitución establece, por una parte, las Garantías Normativas (Art. 84), que determinan que cualquier entidad estatal con la competencia para emitir una norma tiene que hacerlo garantizando los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales; y, por otra parte, las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana (Art. 85),

[...] disponiendo que su gestión debe hacer efectivo el buen vivir y todos sus derechos; precautelar el interés general sobre el interés particular; garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto, garantizar la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, promover la reformulación de las políticas o la adopción de medidas alternativas, cuando éstas tengan como efecto la vulneración de los derechos constitucionales (Benalcázar, 2008: 3)

Lo que se constata, sin embargo, es que esta perspectiva de derechos hoy por hoy co-existe, entre tensiones y conflictos, con la perspectiva securitista que prevalece en las Leyes de Migración y Extranjería de 1971, y en el Decreto Ejecutivo 1182 de Mayo de 2012 que establece el procedimiento para reconocer la condición de refugio. Adicionalmente,

⁸ En el acápite sobre políticas y lineamientos de la ANIMHU se retoma y detalla el análisis de los artículos sobre movilidad humana en la Constitución. Para una referencia más pormenorizada al respecto, revisar SENAMI (2008) Avances en materia de derechos de las personas migrantes en la nueva Constitución; Benalcázar, Patricio (2008). Políticas públicas y movilidad humana en el escenario constitucional ecuatoriano; Defensoría del Pueblo (2011). Aportes defensoriales para garantizar el ejercicio de derechos humanos en las políticas públicas: de movilidad humana, de agua y comunicación.

⁹ Constitución Política de la República, Art. 9.

¹⁰ El subrayado no corresponde al texto original de la Constitución, sino al énfasis de la ANIMHU.



Actualmente contamos con no menos de 6 cuerpos legales específicos relativos al tema; decenas de normas dispersas en al menos 14 leyes, reglamentos y acuerdos; más de una veintena de convenios multilaterales de protección de derechos humanos en general y específicos o conexos con la movilidad, así como informes de los órganos del sistema regional y universal de protección de derechos humanos, que demandan una adecuación de la legislación interna. (Benalcázar, 2008: 5)

De ahí que se desprende la urgente necesidad de contar con un cuerpo legal secundario que responda a la compleja realidad de la movilidad humana en nuestro país, consistente con los principios, garantías y derechos constitucionales, y armonizado con la normativa internacional¹¹ que ha ratificado el Ecuador.

La normativa vigente sobre Extranjería, Migración y Refugio

En el año 2010, el Comité de Naciones Unidas para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, en el documento de Observaciones Finales para el Ecuador, resalta la vigencia de la Constitución del 2008 por cuanto integra derechos y garantías para los trabajadores migratorios nacionales y de otros países y reconoce la migración como un derecho. Sin embargo, entre los principales motivos de preocupación, el Comité:

[...] alienta al Estado parte a revisar aquellas leyes secundarias que no sean compatibles con la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos a fin de garantizar el pleno cumplimiento de éstos últimos. También recomienda que apruebe a la brevedad posible

la Ley de Movilidad Humana que asegure, en la práctica, los derechos y principios reconocidos en la Constitución y en la Convención, incluyendo el principio de no discriminación.¹²

La Ley de Migración (que regula los procedimientos de control para el ingreso, permanencia y salida de personas ecuatorianas y de otras nacionalidades al territorio ecuatoriano) y la Ley de Extranjería (que establece los tipos y categorías migratorias para la admisión), vigentes en la actualidad, datan de 1971 y fueron codificadas en el 2005, sin sufrir mayores modificaciones de fondo y enfoque.

Estas leyes se construyeron desde una perspectiva de soberanía, control y seguridad nacional, que primaban en el contexto regional de la época, en la cual los regímenes dictatoriales promovían la persecución de personas que consideraban sospechosas y/o subversivas al orden instaurado y a la ideología política imperante. Sin embargo, tienen sus antecedentes en varias normas expedidas en las décadas de 1930 y 1940, cuyos rezagos se pueden evidenciar tanto en los enfoques como en el articulado de la legislación actual.

Décadas más tarde, cuando se expide la Ley de Extranjería en 1971, el enfoque de control a través de la clasificación entre inmigrantes deseables y no deseables se consolida, con la tesis de la migración selectiva que propicia el ingreso y permanencia al país de personas que aporten a su “desarrollo económico, social y cultural” (Art. 11). Se divide el ingreso y permanencia de personas de otros países en dos grandes categorías: los inmigrantes que “se integran legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades

¹¹ Entre los principales se enumera el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo; la Convención sobre el estatuto de los apátridas; la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Refugiados y personas Apátridas en las Américas; la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada y Transnacional y sus Protocolos Complementarios (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo referentes a los trabajadores migrantes.

¹² Comité de Naciones Unidas para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2010, párrafo 16.



autorizadas” y los no inmigrantes “con domicilio en otro Estado que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse” (Art. 10 y 12). Como se evidencia, aparece para ambos casos la noción de legalidad, vinculada a la de extranjeros deseables.

Con la firma y ratificación por parte del Ecuador de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y de su Protocolo Adicional de 1967, y a medida que fue diferenciándose el concepto de asilo del de refugio, el Estado ecuatoriano asumió frente a la comunidad internacional una serie de compromisos jurídicos y humanitarios en favor de las personas que requieren protección internacional y que solicitan la condición de refugiado. Pero fue solamente hasta 1992 que el Estado incluyó en su legislación nacional las disposiciones de la Convención de 1951, a través de la promulgación del Decreto Ejecutivo 3301 de mayo de 1992. Posteriormente se dio una reforma en mayo de 2012 por el Decreto Ejecutivo 1182 que incluye varios cambios al reglamento de la aplicación del derecho al refugio.

Al igual que el refugio, las demás aristas de la movilidad humana no han sido abordados por una ley (orgánica o secundaria) en el marco normativo ecuatoriano; sobre la legislación en materia de protección de la población ecuatoriana en el exterior, de las personas desplazadas internas por causas naturales o antropogénicas, y de las personas víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, aún existe una deuda pendiente desde el Estado ecuatoriano. Y, de manera concomitante, otras leyes conexas, como la de documentos de viaje, la de naturalizaciones, el Código del Trabajo y sus respectivos reglamentos, deben ser armonizadas con la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

Este breve recorrido¹³ de los cuerpos legales que han normado las realidades de movilidad humana en el país, da cuenta de un enfoque en el que han primado la soberanía nacional, la seguridad del Estado y el orden público por

encima de los derechos de las personas en movilidad. Y este abordaje, lastimosamente, se ha anquilosado en las estructuras institucionales del Estado ecuatoriano que tienen o han tenido facultades y competencias en la materia. Es justamente este proceso el que ha dificultado que el enfoque garantista de derechos de la Constitución se concrete, y que se dificulte el camino en el diseño y aplicación de políticas públicas que eliminen las estructuras de inequidad que sustentan la discriminación hacia las personas en situación de movilidad humana.

Es importante, sin embargo, mencionar que a pesar de los nudos críticos en la construcción de una normativa sobre movilidad humana con enfoque integral y de derechos humanos, se ha dado un avance sustancial en la articulación regional de cara a sentar las bases para la concreción del derecho a la libre movilidad, y de otros derechos básicos de la población inmigrante y emigrante.

2.3. Espacios multilaterales regionales de discusión de la política migratoria

El Ecuador ha posicionado su política sobre emigración e inmigración en los espacios bilaterales y multilaterales en los que participa, apuntando a lograr, mediante la articulación interestatal, el reconocimiento, la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes que cruzan las fronteras de la región, y la implementación de mecanismos que posibiliten la libre circulación de sus ciudadanos, así como la recuperación de sus capacidades.

Los avances logrados en los espacios multilaterales regionales se han plasmado en instrumentos intergubernamentales, como el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, que recogen los avances de los instrumentos internacionales de derechos humanos y buscan fortalecer la integración regional para alcanzar una ciudadanía ampliada. Ambos documentos sientan las bases para avanzar en una política migratoria regional conjunta, para lo

¹³ Para un análisis más detallado ver Ramírez, Jaques (2012); Ackerman, Alana (2012).

cual se establecen varios elementos estratégicos, como la información y la difusión de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, la coherencia normativa, los espacios de participación ampliados y el fortalecimiento de la gestión migratoria.

2.3.1 La Comunidad Andina

Hacia finales de los años noventa, cuando la emigración e inmigración empiezan a constituir parte importante en la política interna de los países de la Comunidad Andina, debido a la intensificación de los flujos intrarregionales, las agendas nacionales se extrapolan al proceso y agenda de integración regional de la Comunidad, generando una serie de Decisiones en la materia, que se configuran en normativa comunitaria.

Estas normas, siguiendo la categorización que establece la OIM¹⁴, pueden agruparse en tres ejes temáticos:

1) Facilitación de la circulación y control migratorio en el espacio intracomunitario: que agrupa las Decisiones que tienen por objeto sentar las bases de la libre movilidad en la región:

- Decisión 397: Tarjeta Andina de Migraciones (1996). Dispone que ésta sea el único documento administrativo de control migratorio en el espacio comunitario.
- Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) (2001). Se crean las ZIF para impulsar el desarrollo sostenible y la integración en los espacios fronterizos adyacentes de los países miembro.
- Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) (2001). Se crean para realizar un control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos para facilitar la circulación intracomunitaria.
- Decisión 503: Reconocimiento de documentos nacionales de identificación (2001). Establece la circulación intracomunitaria de las personas de los países miembro, en calidad de turistas andinos, sin necesidad de pasaporte o visado.

- Decisión 526: Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros (2002). Se crean para el uso de personas nacionales de la región y de otros países, residentes en los países miembro, a efectos de promover la identidad andina y facilitar la circulación en territorio comunitario.

2) Facilitación de la migración laboral en el espacio intracomunitario: que se refiere a las Decisiones que apuntan a la concreción de la libre circulación y permanencia en la región, de las personas nacionales de los países miembros, con fines laborales bajo relación de dependencia:

- Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral (2003). Establece normas para alcanzar la libre circulación y permanencia de los trabajadores migrantes andinos en la región, con fines laborales bajo relación de dependencia.
- Decisión 583: Instrumento Andino de Seguridad Social (2004). Busca reconocer a los migrantes laborales andinos, y a sus beneficiarios, en cualquiera de los países miembro, los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los ciudadanos de estos países.
- Decisión 584: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (2004). Se establece una serie de políticas de prevención de riesgos y protección de la seguridad y la salud en el ámbito laboral. También se establecen obligaciones en este sentido para los empleadores.

3) Protección y asistencia consular a los ciudadanos andinos en el espacio extracomunitario: estas Decisiones buscan garantizar la protección de los ciudadanos de los países miembro de la Comunidad Andina que se encuentran en territorio de terceros países:

- Decisión 504: Creación del Pasaporte Andino (2001). Crea este documento de viaje (que contiene una carátula uniforme con las palabras “Comunidad Andina”) para la consolidación de “una conciencia comunitaria” entre las personas ciudadanas de los Países Miembro, y la identificación de la Comunidad en el plano internacional, como bloque de integración.

¹⁴ OIM (2012)

• Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (2004). Establece un mecanismo de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios, en beneficio de las personas ciudadanas de cualquiera de los países miembro, que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen, en lugares donde no exista representación diplomática ni consular de dicho país. El tema de la protección de derechos aparece como elemento central justificativo para crear esta Decisión, al “promover políticas migratorias para la regularización de la situación migratoria de los nacionales de los países andinos” (Art.5). Pero, sobre todo, una de las mayores virtudes de esta norma es la de impulsar efectivamente la concreción de una ciudadanía comunitaria andina.

A esta normativa hay que sumar la creación de diferentes espacios dentro de la Comunidad Andina para tratar el tema de la migración, como el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM, 1994), el Subcomité de Autoridades de Migración Laboral (2004), el Programa Migración y Trabajo (2008) y los recientes Foros Andinos de Migraciones, cuyo principal resultado ha sido la elaboración del Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones.

2.3.2 Foro Andino de Migraciones

Uno de los objetivos estratégicos que el Gobierno viene impulsando es el posicionamiento y consolidación de la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y universal por su abordaje humanista de las migraciones. Ecuador busca incorporar una visión multidimensional del hecho migratorio y, por tanto, una práctica en este mismo sentido.

El primer eslabón en lo multilateral ha sido el Foro Andino de Migraciones, espacio de debate y concertación de la política migratoria a nivel andino, que surgió en el 2008, como propuesta de Ecuador durante su Presidencia Pro - Témprore en la Comunidad Andina.

Fruto de este esfuerzo colectivo surge el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM), elaborado a partir del I Foro Andino de Migraciones en Quito. Este documento tiene como objetivo que los países andinos, y Chile como país asociado, consoliden en materia migratoria un accionar conjunto y coherente, a partir de una filosofía común cuya base sea el tratamiento integral de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, y el impulso del desarrollo humano.

Al efecto, se han definido principios básicos y lineamientos estratégicos que orientarán las acciones regionales, los cuales se concretan en aspectos como la construcción de información para la definición y ejecución de las políticas y programas sobre la realidad migratoria; la adecuación normativa que permita la aplicación de los instrumentos andinos establecidos y el cumplimiento de los principios acordados en los espacios del Foro Andino; y la implementación de una gestión política y programática que cuente con mecanismos administrativos y procedimientos para la ejecución de las actividades previstas en el PADHM.

Desde el año 2008 hasta el 2013 se han llevado a cabo tres ediciones del Foro: en Lima (2009); en Quito (2012); y en Bogotá (2013). Los retos que enfrenta el Foro Andino de Migraciones se centran puntualmente en la formalización del PADHM por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina; dar seguimiento a las áreas prioritarias identificadas en el II Foro Andino (mecanismo permanente de diálogo entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea, cooperación sur- sur, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, observatorio andino de las migraciones, acompañamiento a las personas en condición de retorno o de regreso; adecuación de normativas y de políticas a los nuevos enfoques de la migración internacional), continuar avanzando en los procesos de regularización migratoria en la región; y, efectivizar la vinculación de la sociedad civil a estos espacios multilaterales.

2.3.3 La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)

Considerado como el espacio multilateral en la materia, la CSM “constituye la instancia superior de decisión política del proceso sudamericano, orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional”¹⁵.

Desde su creación en 1999 se han llevado a cabo doce ediciones de la Conferencia, en las que participan Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guayana. Los países miembro han construido acuerdos que se sustentan en a) la contribución de los flujos migratorios intrarregionales en la integración sudamericana; b) la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los pueblos; y c) la persona migrante y la defensa de sus derechos, como el centro de sus propuestas.

En efecto, desde la primera reunión realizada en Lima en 1999, los países miembros coincidieron en que la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familias constituye una preocupación fundamental para la región. En la II Conferencia (Santiago, 2001), los Estados manifestaron como preocupación central la discusión sobre la libre movilidad de los migrantes en el área de integración sudamericana; los acuerdos fruto de la discusión apuntaban a la posibilidad de ampliar el libre tránsito dentro de la región sudamericana sin necesidad de visa, como de hecho ya sucede en casi todos los países para los ciudadanos de la región (Comunidad Andina y MERCOSUR).

La III Conferencia (Quito, 2002) reflexionó sobre las relaciones entre pobreza y migraciones y elaboró el Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur, que formula directrices de intervención coordinada para proteger los derechos fundamentales de las personas migrantes sudamericanas. En la IV CSM (Montevideo, 2003), se reconoció el aporte de las y los migrantes al desarrollo cultural, social, intelectual y económico de los países de América del Sur y otras regiones, y el diálogo giró en torno a remesas, programas de retorno voluntario y asistido, y el vínculo con las comunidades de origen.

En las declaraciones de la V CSM (La Paz, 2004), los

países miembros expresaron la urgencia de fortalecer a los actores involucrados en el tema de migración, y elaborar investigaciones que faciliten el intercambio de información sobre políticas migratorias en cada país miembro. A partir de este momento se reiteró la voluntad política de los estados para sentar las bases de la gestión migratoria regional, a través de prácticas comunes que faciliten su gobernabilidad. Uno de estos consensos se dirige al combate contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y otras formas de delitos transnacionales, tema planteado en la VI Conferencia (Asunción, 2006). Un punto sobresaliente de la declaración de Asunción fue plantear el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros.

A partir de la VII Conferencia (Caracas, 2007), uno de los objetivos centrales de los países miembro fue posicionar en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo y otros espacios internacionales la necesidad de que la cooperación internacional apoye políticas públicas de desarrollo social, orientadas a la transformación de las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social, procurando que la migración no sea forzada por estas causas. En la VIII CSM (2008, Montevideo) se enfatizó que las medidas restrictivas de los países de destino no constituyen una solución real a los flujos migratorios irregulares, denunciando expresamente la Directiva de Retorno aprobada por la Unión Europea.

Con la IX CSM (Quito, 2009), se apela al principio de la coherencia, y los Países Miembro se comprometen a garantizar a las personas migrantes intrarregionales el ejercicio de los mismos derechos que se exige para las y los ciudadanos sudamericanos en los países de tránsito y destino fuera de la región. En la X Conferencia (Cochabamba, 2010) se aprueba el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones 2011 - 2014, como resultado de más de diez años de reflexiones compartidas y consensos de los gobiernos. El Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones constituye la posición común de gobernabilidad migratoria de los países sudamericanos, al tiempo que es también una potente herramienta de integración regional para la consolidación de una ciudadanía sudamericana.

En la XI CSM (Brasilia, 2011), los países deciden desarrollar esfuerzos para consolidar la construcción de la ciudadanía sudamericana y se reafirmó la prioridad de contar con

¹⁵ <http://www.csmigraciones.info/index.php/sobre-la-csmque-es-la-csm.html>

cifras y monitoreo de los flujos migratorios, para lo cual se planteó la creación del Observatorio Sudamericano sobre Migraciones (OSUMI). Y se insistió en la necesidad de que la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se incorpore a la estructura de la UNASUR como una instancia institucional permanente, para el adecuado tratamiento de la cooperación en materia migratoria en los países sudamericanos.

En el 2012 se llevó a cabo la XII CSM (Santiago de Chile). La XII CSM se caracterizó por la postura crítica de los países miembro frente al Foro Global sobre Migración y Desarrollo, por cuanto ha excluido sistemáticamente la postura sudamericana en sus actas y declaraciones finales, lo cual ha invisibilizado los aportes de la región al debate mundial sobre el tema. Y en relación al Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, enfatizó en la necesidad de que el tema de las migraciones retorne al seno de las Naciones Unidas y se avance hacia una Convención Internacional sobre Migraciones.

En 2013 se llevó a Cabo la XIII CSM (Cartagena). En la cual los países de la región analizaron cuatro ejes temáticos, el seguimiento al Plan Suramericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, las migraciones y la integración suramericana, el fortalecimiento de la gobernanza de las migraciones internacionales y la proyección de la región suramericana. Se debe resaltar la decisión de los países de la CSM sobre el tema de regularización, que enfatizó la meta de que en Suramérica no haya ningún ciudadano de la región en condición de irregularidad.

Este breve recorrido por los planteamientos de la CSM permite analizar que en el contexto sudamericano existe un avance significativo: el haber superado las limitaciones de las políticas unilaterales en materia migratoria; Esto ha garantizado que los principios y directrices que conforman la agenda política de las migraciones en Sudamérica tengan como objetivo la gobernabilidad de las dinámicas migratorias desde un enfoque de los derechos humanos.

No obstante, una lectura de las declaraciones emitidas en estos doce años permite identificar muy poca autocrítica de los estados respecto de los elementos que determinan los flujos migratorios en origen, o sobre las normativas vigentes en materia migratoria, que en muchos casos contribuyen a restringir la libre movilidad de las y los ciudadanos sudamericanos por los distintos países de la región.

Al mismo tiempo, aunque no se puede negar la pertinencia y liderazgo que ha tenido la región en posicionar el tema los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente frente a la violación de derechos que comportan las políticas migratorias de los principales estados receptores de los flujos migratorios, el enfoque de gobernabilidad que sigue primando y con el que se pretende tratar a las migraciones responde más a intereses y acciones de los estados, que a las reales necesidades de las personas migrantes; por ello se empieza a evidenciar en estos mismos espacios la necesidad de incorporar la participación de la sociedad civil, mediante mecanismos que están en proceso de definición.

Por último, lo que se evidencia a partir de este análisis es una ausencia en la región de la reflexión y la coordinación de iniciativas intergubernamentales respecto de las demás aristas de la movilidad humana, especialmente sobre el tema de refugio, más aún si se considera que en Sudamérica existirían alrededor de 392.000 personas con necesidad de protección internacional (PNPI¹⁷), procedentes de Colombia, presentes sobre todo en Ecuador y Venezuela¹⁸, y que, a juicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la realidad de esta población coloca a Colombia como protagonista de una de las graves crisis humanitarias a nivel mundial, junto a Sudán y otros países de Oriente Medio.

¹⁷ Por Población con Necesidad de Protección Internacional se considera a las personas que, por motivos ajenos a su propia voluntad, han tenido que huir de su propio país para proteger sus vidas y/o libertades fundamentales, recurriendo a la protección de otro Estado; esta categoría hace referencia tanto a personas a quienes se les ha otorgado el estatuto de refugiado, como a quienes no han sido reconocidos como tales por el Estado.

¹⁸ ACNUR (2011)



3. Anclaje a la planificación nacional:

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), como instrumento máximo de planificación nacional y definición de política pública, plantea una serie de políticas y lineamientos sobre movilidad humana que, de manera articulada, apuntan a generar cambios profundos en los patrones socioculturales, políticos y económicos que expulsan, excluyen y vulneran los derechos de las personas.

En concordancia con la Constitución, el PNBV reconoce al Ecuador como un país de emigrantes, de desplazamiento interno, de inmigración, de tránsito, de retorno y de refugio, y en esa medida defiende la coherencia y corresponsabilidad internacional en temas de movilidad humana, comprometiéndose a respetar todos los derechos de las personas que llegan y se desplazan, pero al mismo tiempo buscando que a las y los ecuatorianos en el exterior

se les respete sus derechos; promoviendo también entre las personas de otras nacionalidades el contraer obligaciones y deberes frente a nuestro país. Esto implica pensar la política pública de movilidad humana desde los enfoques de derechos, de integralidad y de interculturalidad.

Al igual que en la Constitución, las diversas aristas de la movilidad humana son tratadas de manera explícita en el PNBV, en las políticas y lineamientos de ocho de los doce objetivos del Plan; y de manera transversal en la mayoría de las directrices, a partir del tratamiento de los temas de igualdad, interculturalidad, cohesión e integración social

Así, se abordan directamente los temas relacionados a la movilidad humana en los siguientes objetivos, políticas y lineamientos:

Gráfico # 1: Matriz de alineación de la Constitución y del PNBV 2013 - 2017

Objetivos	Política	Lin amiento
1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder social para el Buen Vivir.	1.2 1.3 1.5 1.7 1.12	d f, g, i i, j m, q g, k
2. Auspiciar de igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.	2,5 2.6 2.7 2.10	g, h j a, b, c, d, e f, g, h, i, j, k l, m e
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía hacia la sociedad del conocimiento	4.1 4.2 4.3 4.4	f b h a, d



Objetivos	Política	Lineamiento
6. Consolidar la transformación de la justicia fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos	6.5 6.8	f, g, k a
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	9.1 9.3 9.5	h c, d f, j
12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la insercción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	12.1 12.2 12.6	e, g g a, b, d, e
TOTAL	21	48

De esta manera, las políticas y lineamientos planteados en el PNBV 2013-2017 apuntan a desatar los principales nudos críticos que generan condiciones estructurales de desigualdad para las personas en situación de movilidad humana, en cuatro aristas principalmente.

La primera arista tiene un peso sustancial en los lineamientos sobre movilidad humana que propone el PNBV en tanto tiene que ver con la garantía y protección de derechos, la inclusión y equidad social, plantea no solamente armonizar la legislación en coherencia con el enfoque garantista de la Constitución, fundamentalmente en lo referente a los derechos del buen vivir, sino además generar mecanismos complementarios (como por ejemplo la regularización de personas en situación de indocumentación) para eliminar las condiciones que posibilitan la vulneración de derechos. Este campo de orientación de la política resulta clave de cara a planificar en clave sectorial e intersectorial; y, sobre todo, para

estructurar un paradigma de igualdad y de justicia social y económica, como plantea el PNBV, en el que el reconocimiento de los derechos de todas las personas, independientemente de su origen nacional, implique el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales.

Otra arista que surge como constante en las políticas y lineamientos sobre movilidad humana en el PNBV apunta a los aspectos de convivencia intercultural. Este elemento, al igual que los referidos a la protección y ejercicio de derechos, resulta medular, pues es necesario el reconocimiento de las diversidades para alcanzar un porvenir compartido. La comprensión y valoración de unos a otros, como diversos pero iguales, implica una compleja construcción de relacionamientos sociales, pues no solamente radica en el reconocimiento de las diversas identidades y manifestaciones simbólicas y culturales que convergen en nuestro territorio, sino también en romper con anquilosadas relaciones de poder

y subordinación sociales, económicas y políticas, para enfrentar la xenofobia y la exclusión; y al mismo tiempo, pensar en deslindar la concepción de ciudadanía de la de nacionalidad (para avanzar hacia la ciudadanía universal), para plantear una identificación colectiva con un proyecto común de país, que sería el alcanzar el Buen Vivir. En este punto es importante enfatizar que la cultura es producto de una construcción dinámica y permanente y está vinculada a contextos sociales específicos (Grimson, 2011), por ello, cualquier política sobre movilidad humana en este ámbito debe analizar las continuidades y rupturas en las identidades y culturas de las personas que llegan y que se van.

La tercera dimensión se refiere al aspecto económico y productivo, pensando en la inclusión de las personas en situación de movilidad humana en las dinámicas laborales, de ahorro y de producción del país, aspectos básicos para garantizar la igualdad; partiendo de la premisa fundamental de que las personas que cruzan las fronteras (de manera forzada o no) no lo hacen motivadas únicamente por la generación y acumulación de ingresos, sino por un proyecto que implica lograr condiciones justas y dignas para la vida (el ejercicio y garantía de derechos, la movilidad social, el reconocimiento identitario, social y cultural, y la inclusión de su proyecto de vida en la sociedad receptora).

La cuarta dimensión tiene que ver con la política y corresponsabilidad internacional sobre la materia, y es clara la apuesta que se hace por reforzar los diálogos intrarregionales que afiancen el camino hacia una libre movilidad posibilitada por la ciudadanía sudamericana, y que además fomenten el respeto y ejercicio de derechos para las personas que cruzan las fronteras de la región. En esta línea es importante resaltar, adicionalmente, los esfuerzos que se promueven para lograr la corresponsabilidad de la comunidad internacional frente a problemáticas que afectan a la región, como la vulnerabilidad de la población en situación de refugio y con necesidad de protección internacional, y los delitos de trata y tráfico ilícito de personas, incorporando varios lineamientos específicos al respecto.



4. Direccionamiento estratégico

Sensibilizar e integrar el principio de igualdad de ecuatorianos y extranjeros y no discriminación por origen consagrada en la Constitución de la República e instrumentos internacionales, es el mecanismo para todo ordenamiento jurídico y sistema político democrático que convierte la igualdad entre las personas originarias de un país y personas en situación de movilidad humana, en un compromiso del Estado para la garantía de los derechos humanos de todas y de todos por igual.

4.1. Implicaciones

4.1.1 En el contexto normativo:

- Contar con la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad que defina la institucionalidad de los Consejos, y efectivice el sistema de igualdad en el nivel descentralizado.
- Impulsar la elaboración y aprobación de la Legislación para la Movilidad Humana, que despliegue la integralidad del principio constitucional y operativice los sistemas de garantía de derechos y de igualdad para las personas en situación de movilidad humana.
- Fortalecer la institucionalidad nacional e internacional, responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad.
- Garantizar la obligatoria incorporación del enfoque de igualdad en razón de personas en situación de movilidad humana, en la gestión de todos los niveles de gobierno.
- Monitorear y evaluar la consistencia de la política pública y la actuación de todas las funciones del Estado, a través de la definición de metas e indicadores de igualdad de manera conjunta entre los Consejos Nacionales de la Igualdad y los rectores de la política pública.
- Activar la responsabilidad de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno para trabajar de forma activa el principio de igualdad y no discriminación, en la adopción y ejecución de sus normativas, en la definición y presupuesto

de sus políticas y en el desarrollo de todas las actividades que involucren a las personas en movilidad.

4.1.2 En la agenda pública:

- Implementar la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, así como asegurar los recursos necesarios para su financiamiento, en el contexto del sistema nacional de planificación participativa, articulándola a todos los instrumentos de gestión pública.
- Adecuar las políticas públicas pertinentes del Plan Nacional del Buen Vivir, de las agendas de coordinación intersectorial, sectorial y zonales, a las diferentes situaciones, condiciones, potencialidades, aportes, necesidades de las personas en situación de movilidad humana, para asegurar la transformación de las relaciones de poder y el logro de la igualdad sustantiva.
- Reducir las brechas de discriminación y desigualdad en todos los ámbitos, con especial énfasis, las que persisten en los grupos de personas en situación de vulnerabilidad.
- Construir las políticas de igualdad para las personas en situación de movilidad humana en el ámbito local, en los distintos niveles de los GAD: provincial, cantonal, parroquial; tomando como referente las políticas de la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana.
- Desplegar los Consejos Cantonales para la Protección Integral de Derechos en los territorios con miras a la construcción del sistema de igualdad.
- Promover la participación ciudadana en temas de Igualdad y Movilidad Humana.

En el efectivo ejercicio democrático:

- Cumplir con la representación en el ejercicio del poder de personas en situación de movilidad humana, a través de la designación, nominación y elección de autoridades, en todas las instancias de toma de decisiones, en la efectiva garantía de los derechos de esta población, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales.

4.2. Atribuciones

Las atribuciones constitucionales definidas para los Consejos Nacionales de Igualdad establecen la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación del principio de igualdad y no discriminación:

1. Observar en las funciones del Estado y en las instituciones del sector público el debido cumplimiento de la normativa nacional e internacional de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.
2. Transversalizar en las funciones del Estado y en las instituciones del sector público, el principio de igualdad y no discriminación de las personas en situación de movilidad para el ejercicio pleno de sus derechos.
3. Formular políticas y herramientas de gestión pública para promover la libre movilidad de las personas y el ejercicio pleno de sus derechos.
4. Evaluar y hacer el seguimiento de las políticas públicas implementadas por las funciones del Estado y las instituciones del sector público, sus resultados e impactos, para el ejercicio y garantía de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad.

4.3. Relacionamiento

Las atribuciones de los Consejos permiten guiar la articulación con las funciones del Estado según el rol y competencia de cada una de ellas, así como con los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

1. En el Ejecutivo para la articulación e implementación de las políticas de igualdad, tanto en el espacio nacional como territorial incluida la definición conjunta de metas e indicadores.
2. En el Legislativo para la generación de la normativa que aplique los mandatos constitucionales de garantía y ejercicio de derechos.

3. En el Judicial para la puesta en marcha de la justicia especializada.

4. En el Electoral para el cumplimiento de la representatividad en los procesos electorales, así como en los partidos y movimientos políticos.

5. En la de Transparencia y control social para la activación del empoderamiento, participación y control ciudadano.

6. En los Gobiernos Autónomos Descentralizados para coordinar la implementación de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos y las Comisiones Permanentes de Igualdad y Movilidad Humana.

Esta articulación es posible si en cada función del Estado existen mecanismos para el proceso de transversalización, así como en las entidades que forman parte de éstas y en asocio con los Consejos Nacionales de Igualdad.

Así también, cada gobierno autónomo descentralizado deberá instalar la instancia técnica que implementará las políticas de igualdad, en coordinación con los consejos nacionales para la construcción de sistemas de igualdad territorial.





5. Diagnóstico, políticas y lineamientos



Como se ha mencionado a lo largo de la ANIMHU, la movilidad humana en el Ecuador incluye una serie de hechos sociales, situaciones y actores que la convierten en una realidad difícil de aprehender. Así, dar cuenta de esta diversidad resulta una tarea compleja, pero necesaria, por cuanto la recopilación y análisis de información sobre la población en movilidad humana debe ser la base para la planificación de la política pública en la materia. Frente a la dificultad de recopilar datos absolutos sobre el número y características de las y los ecuatorianos en el exterior (y de quienes han retornado), y de las personas inmigrantes, refugiadas y en tránsito en nuestro país, solamente se puede contar con estimaciones de cifras, construidas sobre la base de información nacional e internacional comparada. Ahora bien, en ausencia de información cuantitativa más exacta¹⁹, lo fundamental es realizar una caracterización de los contextos en los cuales se desarrollan las diversas dinámicas de movilidad, a fin de evidenciar los elementos que podrían configurar condicionantes de vulnerabilidad para estos grupos humanos.

5.1. Contextualización de las realidades de la movilidad humana

5.1.1 Emigración y retorno de personas ecuatorianas

Características y tendencias de los flujos emigratorios ecuatorianos y del retorno

Es a partir de finales de los años 90 que el Ecuador empieza a experimentar una situación sin precedentes en su historia, no solo porque se complejizan los flujos de movilidad humana (al convertirse en un país de tránsito y de recepción de inmigrantes y de personas en situación de refugio), sino porque además la migración internacional empieza a configurarse en un hecho social multidimensional y multicausal, que se entiende como el resultado de transformaciones estructurales y desajustes sociales, económicos y políticos; así como de un conjunto de opciones individuales y de prácticas y estrategias sociales reproducidas a través de las redes y cadenas migratorias, que se fueron tejiendo y consolidando a lo largo de las últimas dos décadas.

Así, la segunda ola migratoria, que empieza hacia 1998, responde a una coyuntura política, social y económica

marcada por la consolidación de un modelo neoliberal de desarrollo y una crisis en todos los ámbitos de la vida pública que se agudiza a partir de ese año. La profundización de los flujos emigratorios en el Ecuador desde 1999 provocó transformaciones en todos los ámbitos de la vida del país, permeando todo el tejido social. Este escenario, en que se da la eclosión de la migración internacional, está marcado por tres hechos fundamentales

El primero, el aumento de los flujos emigratorios a magnitudes sin precedentes y el establecimiento de nuevas rutas: hacia España, Holanda e Italia, y a través del Océano Pacífico directamente a México y Centro América, para llegar a Estados Unidos (debido a que México, por presión norteamericana, blindó sus fronteras con Guatemala, dificultando el cruce por tierra a través de este corredor migratorio)²⁰. En el año 2000 el Ecuador fue testigo de la migración neta más alta de su historia: 158.359 personas²¹; y a partir del saldo migratorio del periodo 1998 - 2008 se podría estimar que habrían salido del país alrededor de un millón de ecuatorianos²².

¹⁹ Los datos más recientes con los que cuenta el Ecuador sobre la salida y retorno de sus ciudadanos y la llegada de personas de otras nacionalidades al país, son los recogidos en el VII Censo de Población del 2010, por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Estos datos, sin embargo, presentan un subregistro importante si se comparan con otras fuentes de información (estudios especializados de entidades estatales y académicas de los países de destino de la emigración ecuatoriana o de organismos multilaterales en relación al tema de refugio). Esto se debe, entre otros motivos, a que el cuestionario censal se aplicó a las familias de quienes han salido, constituyendo fuentes de datos secundarias; y en el caso de inmigración y refugio, no se recupera información sobre las causas de llegada al Ecuador.

²⁰ En respuesta a los peligros de cruzar las fronteras terrestres, desde 1998 aproximadamente, miles de ecuatorianos indocumentados optan por abordar buques pesqueros con destino a México y Guatemala, los cuales eran constantemente interceptados por la Marina de los Estados Unidos, que hasta el 2009 estuvo posicionada en el puerto de Manta, en la base militar estadounidense concedida en 1999 por el gobierno de Jamil Mahuad.

²¹ Saldo Migratorio del año 2000. Dirección Nacional de Migración/Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC. Otros estimaciones respecto del número de emigrantes en el periodo 1998 – 2008 señalan que habrían salido entre 1.400.000 y 1.600.000 personas. Ver López Olivares, Susana (2009); CEIEME, Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migración en Ecuador, 2008: 3

²² Largo, Eliana (ed): 2010, 37.

El carácter masivo de la emigración en este período se evidencia con el hecho de que cada vez eran más las y los ecuatorianos que directa o indirectamente se vieron afectados por la salida de un familiar al extranjero. Así, por ejemplo, en el año 2000 un 46,5% de niños, niñas y adolescentes del Ecuador tenía algún padre o pariente fuera del país²³. Y en el 2006, según la información levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, a través de la Encuesta de Condiciones de Vida, del estimado de 3'264.857 hogares que existían en ese año en el Ecuador, 507.801 recibía remesas, es decir, uno de cada seis hogares.

El segundo, la existencia de cadenas y redes migratorias, conformadas por amigos, familiares y compatriotas, que explican en buena medida la configuración de esta ola emigratoria; y las nuevas tecnologías de la comunicación (internet, teléfono celular, televisión por cable) que contribuyeron a fortalecer las redes y cadenas, por el flujo de información clave que ellas posibilitan (experiencias migratorias, costos de asentamiento, búsqueda de empleos, inserción social, entre otros elementos). Las redes y cadenas no sólo facilitaron el proceso de emigración, sino que permitieron a la persona migrante enfrentar en buena medida su situación de vulnerabilidad y adaptarse en mejores condiciones a las sociedades de destino. La información que fluye y se construye en y por las redes migratorias genera, en muchos casos, la imagen de una "migración exitosa" que contribuye a alimentar una suerte de efecto demostración en las comunidades de origen de la emigración, alentando el inicio de nuevos proyectos migratorios²⁴. Las redes y cadenas migratorias se fueron configurando, entonces, en factores determinantes de los procesos de decisión, salida y adaptación de las y los emigrantes ecuatorianos, de tal suerte que pueden considerarse no sólo un instrumento de los flujos emigratorios, sino también un factor más que los sustenta.

Y, el tercero, la significativa feminización de la emigración y sus efectos en la reconfiguración de los roles familiares, tanto en origen como en destino. Esta tendencia inició, por un lado, como consecuencia de las restricciones impuestas a la llegada de nuevos trabajadores inmigrantes y las estrategias desarrolladas por parte de los inmigrantes ya residentes para reagrupar a sus familias en los países de asentamiento, especialmente en Estados Unidos

y en España. Por otra parte, la intensificación del componente femenino, es decir, mujeres que 'tomaron la iniciativa' de emprender su proyecto emigratorio de manera independiente (no solamente como acompañante del varón inmigrante, esposo o padre – o como resultado de la reagrupación familiar), se dio como efecto de la 'feminización de la pobreza' en nuestro país; es decir, el mantenimiento económico de la familia, tradicionalmente a cargo de los hombres (o considerada a cargo de los hombres por subvaloración de las actividades domésticas de las mujeres), pasó a ser responsabilidad de la mujer en las comunidades de origen. Cerca del 78% de las mujeres que salieron del país en esta ola migratoria procedían de zonas urbanas, principalmente de Pichincha, Guayas, Azuay, Loja y El Oro, y un 46% de ellas, al momento de salir, tenía relación de pareja y el 9,1% mantenía la jefatura del hogar²⁵.

Los elementos arriba señalados permiten identificar, entonces, dos olas migratorias en el Ecuador. La primera, que inicia en los años 50 del siglo XX y que culmina hacia finales del siglo, en 1998. La segunda, que inicia en 1999, y que se podría determinar que termina hacia el año 2008. Esto último se puede afirmar por cuanto hay dos hechos concretos que marcan una disminución considerable de los flujos emigratorios y que rompen con la dinámica establecida en la última década.

Por un lado, la imposición del visado del acuerdo Schengen para ingresar a España (considerada como la puerta de entrada para las y los ecuatorianos a la Unión Europea) en el año 2003, con lo cual se desaceleró la salida de compatriotas de manera contundente. La drástica disminución de la emigración en este periodo es evidente: en el año 2003 el saldo migratorio de las y los ecuatorianos fue 127.135; para el año 2004 fue de 74.407 personas y al final de la década (año 2010) la diferencia entre salidas y entradas de ecuatorianas y ecuatorianos fue de 5.477 personas²⁶.

²³ Egas, María Fernanda: 2000, 28.

²⁴ Al respecto revisar Altamirano, Teófilo (1992).

²⁵ Largo, Eliana (ed): Op. cit., 38

²⁶ Fuente: datos del VII Censo de Población del 2010, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INEC.



Por otro lado, la desaceleración de la migración se explica también por los efectos de la crisis del sistema económico - financiero que estalló en el 2008, golpeando a Estados Unidos y a la Unión Europea, y que actualmente asola a los países con economías más débiles de la zona euro. Las crisis económicas tienden a radicalizar las tensiones en los países, y son los estratos más débiles de la población los primeros en sufrirlas²⁷. La crisis también alimentó la economía informal, sustentada sobre todo con la mano de obra de los trabajadores indocumentados, sin derechos laborales. De tal manera, las consecuencias de la crisis sobre la población inmigrante se evidencian de forma especialmente preocupante en España:

El colectivo inmigrante ha presentado, al inicio de la crisis, un impacto del paro sensiblemente más severo que el de los nativos. Así, entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2009, el desempleo en los nacidos fuera de España aumentó casi un 164% (desde los 407.700 a los 1.076.300), un avance sensiblemente más elevado que el de los nativos, que fue del 114% (desde los 1.519.800 a los 3.250.300). [Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España: 2011, 13]

En parte, como consecuencia de lo expuesto anteriormente, desde la perspectiva del retorno, el VII Censo de Población del 2010 permitió levantar información sobre la población ecuatoriana que ha retornado de los principales países de destino de la migración internacional: desde el 2005 hasta el 2010 regresaron al Ecuador 63.888 personas; 46% desde España, 26% desde Estados Unidos y un 6% desde Italia²⁸. Las cifras del Censo bien podrían indicar un subregistro sustancial, pues solamente desde España habrían retornado, hasta el 2012, 52.536 ecuatorianos y ecuatorianas, de acuerdo a los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE).

El Censo del 2010 también recabó información sobre el sexo de las personas ecuatorianas que han retornado, evidenciando la tendencia de que los patrones de retorno de alguna manera tienen un correlato en los patrones de emigración: desde Estados Unidos han regresado más hombres que mujeres (país de destino con una emigración ecuatoriana masculina predominante); y desde Italia el retorno de mujeres es mayor que el de los hombres (país al que han emigrado más ecuatorianas que ecuatorianos)²⁹.

Así, el retorno de ecuatorianas y ecuatorianos al país se ha dado como una estrategia frente a la crisis de desempleo mencionada, y en buena medida, por la motivación de encontrar mejores condiciones laborales y de generación de ingresos en el Ecuador. Estudios recientes³⁰ señalan, además, que los lazos familiares han tenido un peso sustancial para motivar la decisión de retornar; bien sea porque las y los migrantes regresan para reunirse con su familia, pues sus hijos e hijas se han quedado aquí, en la mayoría de casos a cargo de abuelos u otros familiares cercanos, o para estar cerca de sus padres, que están envejeciendo. Pero también la preocupación por un ambiente familiar y educativo 'idóneo' para los hijos juega un papel importante en la decisión, pues los padres prefieren traer a sus hijos al Ecuador para que crezcan junto a la familia ampliada, o porque no están conformes con el entorno escolar en los países de destino. Esta última constatación evidencia que la presencia de niños, niñas y adolescentes en edad escolar en los procesos de retorno de sus padres es importante. No se conoce, sin embargo, cuánto participaron las y los hijos en esta decisión, o cuál es el número de niños, niñas y adolescentes que retornaron al Ecuador en los últimos años. Estas constataciones implican diseñar políticas públicas en atención a las necesidades de las y los niños y adolescentes en movilidad humana, tanto de quienes han retornado, como de quienes permanecen aún sin su(s) progenitor(es), especialmente en lo referido al derecho a la educación y a la convivencia familiar y comunitaria.

La gran mayoría de personas que han retornado (más del 90%) vive ahora con su familia nuclear, ya sea porque todo el núcleo familiar regresó, o porque la persona migrante se reunió con su familia al volver; y, además, mantienen un fuerte contacto con su familia ampliada, que se quedó en el lugar de origen³¹.

²⁷ Ver Nair, Sami (2009).

²⁸ Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra: 2012, 50, 51.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ver Moncayo, María Isabel (2011); Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra, op.cit.

³¹ Moncayo, op. cit., 2011: 61.

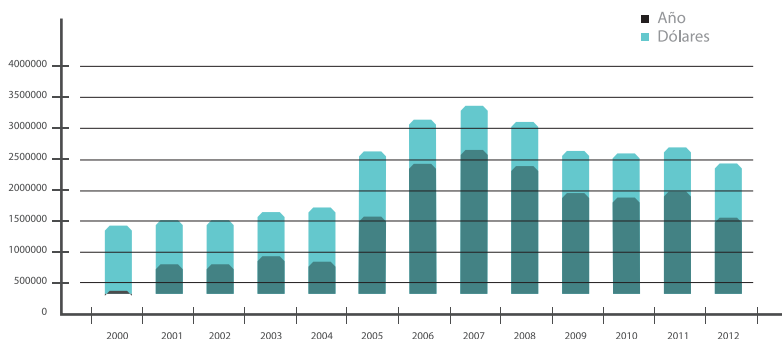
Cabe señalar que un número importante de las personas retornadas han sido deportadas. La Dirección Nacional de Migración indica que entre 2005 y 2011 se efectuaron 19.424 deportaciones de ecuatorianos y ecuatorianas; Estados Unidos constituye el principal país de donde proviene la mayoría de deportaciones (10.760 casos), seguido por México (2.729 personas) y España (2.302 personas)³². Esta se configura, entonces, en una arista del retorno a la cual hay que atender.

Es importante mencionar que debido a la precariedad de condiciones laborales generadas por la crisis en la Unión Europea, especialmente en España, se ha configurado la tendencia entre las personas migrantes ecuatorianas a dejar los países a los cuales llegaron al inicio de su proyecto migratorio, para movilizarse internamente en el espacio Schengen, buscando mejores opciones de inserción laboral, especialmente hacia Alemania y Reino Unido³³. Respecto de esta dinámica poco se ha reseñado con cifras; aun así se conoce que no solamente es una estrategia de las y los inmigrantes ecuatorianos en la UE, sino además de ciudadanos extracomunitarios (de los países de Europa del Este) y de los países de la zona

euro con economías más débiles. En respuesta a esta nueva forma de movilidad, las políticas restrictivas de los países con economías más fuertes de la Comunidad Europea, como Reino Unido, por ejemplo, se radicalizan en detrimento de los derechos de las personas, limitando severamente el acceso a la seguridad social, la salud, la vivienda, los subsidios por desempleo, entre otros beneficios.

En dicho contexto, cabe mencionar que el período de crecimiento de las remesas se encuentra entre los años 2000 y 2012, las cuales trajeron consigo un fuerte impacto en la economía nacional, constituyéndose en la segunda fuente de divisas del país, luego de la exportación petrolera, alcanzando su mayor contribución en el año 2007 con 3,140.9 millones USD, posterior a ello su aporte decrece notablemente hasta ubicarse en 2,446.4 millones USD para el año 2012³⁴. El histórico de las remesas refleja claramente el vínculo de la población emigrante con el país, y la gran importancia de su aporte en la sostenibilidad de la dolarización y de la reducción del gasto social.

Gráfico # 1: Evolución de las remesas, período 2000 - 2012



Fuente: Banco Central del Ecuador, Evolución de las remesas, Evolución anual - 2012
Elaboración: SENPLADES

³² SENAMI. 2013,:14

³³ Para más información al respecto ver nota del 15 de mayo de 2013 de la edición digital de El Comercio de Perú Los jóvenes "españolinos", atrapados entre dos mundos.

³⁴ Evolución de las remesas, Evolución anual - 2012, Banco Central del Ecuador,

5.1.2 Perfil de las y los ecuatorianos en el exterior

Caracterización socio demográfica

Los datos del VII Censo de Población del 2010 señalan que en las más de seis décadas de emigración ecuatoriana, existirían alrededor 280.000 compatriotas viviendo en el exterior, distribuidos principalmente entre España (45.1% del total), Estados Unidos (28.6%) e Italia (7.9%)³⁵. Sin embargo, el centro de estudios 'Migration Policy Institute'³⁶, sustentado en la Matriz Bilateral de Migración del Banco Mundial³⁷, ha construido aproximados sobre cifras al año 2010, que señalan que habría 1.147.902 ecuatorianos y ecuatorianas viviendo en 46 países en el mundo. Según esta fuente el grueso de la emigración ecuatoriana se divide en los tres países que señala el Censo: España, Estados Unidos e Italia.

Esta contundente diferencia en las cifras sobre el número de compatriotas en el exterior no puede pasarse por alto, especialmente si se considera que la información demográfica determina en buena medida las prioridades del diseño y la inversión presupuestaria de la política pública. Mientras las estadísticas del Censo de 2010 señalan que el número de personas migrantes constituye el 1,9% del total de la población ecuatoriana (14.483.499 personas³⁸), los datos del Banco Mundial apuntan a que las y los ecuatorianos en el exterior suman el 7,9% de toda la población. Más allá de los datos absolutos, se puede señalar algunas tendencias y características generales de la población ecuatoriana en el exterior. En primera instancia, la emigración no proviene de los hogares más pobres del país (pobreza según necesidades básicas insatisfechas), pues el proyecto emigratorio implica un alto costo económico³⁹. Así, según investigaciones recientes⁴⁰, que hacen referencia a las ciudades con mayor índice emigratorio, se constata que de la población emigrante proveniente de Cuenca, un 38,4% sufre carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas; lo mismo sucede con un 30,4% de la población emigrante de Guayaquil y un 23,7% de Quito. Estos datos corroboran la premisa de que la emigración en el Ecuador no está ligada solamente a causas económicas, sino que intervienen también de ma-

nera determinante factores socioculturales y la presencia de redes.

Adicionalmente, es importante mencionar que la emigración ecuatoriana es prioritariamente urbana, por cuanto el 73,6% de los emigrantes proviene de esta zona, mientras solo un 26,4% corresponde a espacios rurales⁴¹.

Un dato que merece ser resaltado es el hecho de que la emigración no proviene de todo el territorio nacional; las provincias que congregan a la mayoría de la población emigrante son Cañar (8,51% del total en el país), Loja (5,97%), Azuay (5,68%) y Pichincha (4,15%) en la Sierra; El Oro (4,29%) en la Costa; y Morona Santiago (4,99%) y Zamora Chinchipe (5,57%) en el Oriente. Sin embargo, las ciudades que concentran el mayor número de emigrantes, en términos absolutos, son Cuenca, Guayaquil y Quito⁴².

Sobre los principales países de destino de la emigración ecuatoriana

Estados Unidos: Desde 1950 hay registros de compatriotas en Estados Unidos, y siguiendo los datos del censo estadounidense del 2010, las y los ecuatorianos serían la segunda nacionalidad más numerosa de inmigrantes provenientes de América del Sur, luego de Colombia, con 564.631 compatriotas viviendo en ese país⁴³.

³⁵ Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra, op. cit. 41.

³⁶ El Instituto de Política Migratoria, con base en Washington, DC, fue creado en 2001 por Kathleen Newland y Demetrios G. Papademetriou. Es una organización independiente, no partidista, sin fines de lucro dedicada al estudio de los movimientos de personas en todo el mundo. Trabaja para analizar las políticas migratorias a nivel local, nacional, e internacional.

³⁷ Migration Policy Institute (2010)

³⁸ Cifra levantada por el Censo de Población del 2010.

³⁹ Inversión de entre 3.500 y 12.000 dólares americanos, dependiendo del lugar de destino de la persona emigrante, y de si existe la falsificación de papeles – visas.

⁴⁰ Ramírez, Franklin; Ramírez, Jacques, op. cit.:

⁴¹ 109. SENAMI, op. cit: 7

⁴² Ramírez, Franklin; Ramírez, Jacques, op. cit.: 97

⁴³ US Census Bureau, op. cit

En más de seis décadas de emigración a este país, los patrones de asentamiento y retorno han cambiado considerablemente, en respuesta a las políticas migratorias adoptadas por los distintos gobiernos: durante los 70 y especialmente a finales de los 80 debido a la ‘amnistía’ de la Reforma Migratoria de 1986, un considerable número de ecuatorianos y ecuatorianas se radicaron en Estados Unidos de manera permanente. A finales de los 90, y sobre todo a raíz de los atentados terroristas de septiembre del 2001, por el contrario, las políticas migratorias se ajustaron, generando que se intensifique la emigración ecuatoriana indocumentada. Información del Migration Policy Institute refiere que entre el 2002 y el 2005, un promedio de 9.196 personas ecuatorianas por año obtuvo su residencia legal, y se desconoce cuántos compatriotas han permanecido en los Estados Unidos más allá de la fecha señalada en sus visas o han entrado al país sin autorización. Ello en principio sugeriría que la considerable emigración ecuatoriana aún permanece en Estados Unidos en una zona gris, ‘clandestina’, poco integrada y al margen del ejercicio de derechos en esta sociedad.

España: De acuerdo a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas de España, según el Censo de noviembre del 2011 había 316.756 ecuatorianos y ecuatorianas empadronados en territorio español⁴⁴; este dato es bastante menor que el referido por el Banco Mundial, que habla de 519.123 personas inmigrantes ecuatorianas, lo que se puede interpretar en parte por cuanto las cifras del Censo de 2011 se obtuvieron del Padrón Municipal, fuente que da cuenta de las personas que se acercan a registrarse en los municipios donde habitan, y no necesariamente abarca a las personas que están en situación de indocumentación.

La inmigración latinoamericana en España es bastante significativa pues constituye alrededor del 33% del total de personas extra comunitarias⁴⁵. Dentro de este numeroso colectivo, el ecuatoriano es el más representativo y en España solo son superados por los colectivos rumano y marroquí.

El flujo migratorio de ecuatorianos con destino a España estuvo liderado, en sus inicios, por mujeres. Sin embargo las cifras señalan que la presencia de ambos sexos tiende a equilibrarse. Entre 1999 y 2000, la proporción de mujeres bajó de 67,4% a 55,5%, con la consecuente subida del porcentaje masculino de 29,3% a 45,3%. A pesar de estos cambios, se reconoce que el grado de feminización del colectivo ecuatoriano es elevado, siendo la nacionalidad más numerosa por sexo femenino en España⁴⁶.

Un dato que corrobora esta afirmación es el hecho de que, del total de madres extranjeras en España, un 19% es de nacionalidad ecuatoriana (siendo el segundo colectivo más numeroso)⁴⁷.

Italia: La presencia masiva de la comunidad ecuatoriana en Italia se evidencia a partir de 2002, con la introducción de la última regularización de la ley de inmigración conocida como la Bossi-Fini, de la que miles de migrantes, incluidos los ecuatorianos, logran beneficiarse. La comunidad de ecuatorianos actualmente representa la segunda comunidad más numerosa proveniente de América Latina, después de la peruana. El grupo de ecuatorianos, al igual que en el caso de España, llega de forma masiva, pasando de las 1.632 personas en el año 2000 (inmigrantes con situación administrativa regular), a 80.983 a finales del 2008. Las cifras del Instituto Italiano de Estadísticas (ISTAT) para el año 2011 señalan que habría alrededor de 91.625 personas ecuatorianas⁴⁸ (cifra que se acerca mucho a la estimación del Banco Mundial de 95.226 compatriotas), incluyendo a las que están en situación administrativa irregular. Los ecuatorianos tienden a concentrarse en el noroeste de Italia y en zonas urbanas, las ciudades donde mayormente residen son Milán, Génova, Torino y Roma.

⁴⁴ INE (2013)

⁴⁵ OIM, 2011: 34

⁴⁶ Aparicio, Rosa (2005)

⁴⁷ Aparicio, José Ramón (2005)

⁴⁸ ISTAT (2011)

5.1.3 Migración ecuatoriana en tránsito y tráfico ilícito de personas migrantes

El derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, está en la práctica sometido a condiciones socio- económicas que relativizan su voluntariedad y a políticas de control y restricción de los países de tránsito y destino. La legislación migratoria restrictiva de los principales países de destino de la emigración ecuatoriana, supone el surgimiento de mecanismos para facilitar la movilidad de personas ecuatorianas, que no siempre implican procedimientos regulares y que pueden terminar en la explotación para fines ilícitos, a través de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, delitos de carácter internacional.

Ante el reforzamiento de los controles migratorios estadounidenses, desde 1998 se utiliza la vía marítima desde la costa ecuatoriana a México o Guatemala en ruta hacia Estados Unidos, desde donde también se dan deportaciones de ecuatorianos y ecuatorianas indocumentadas. Es importante señalar que entre 1999 y 2007, aproximadamente 8.000 ecuatorianos fueron detenidos por la Guardia Costera estadounidense, intentando ingresar por este corredor migratorio en tránsito. Un promedio de entre 1.000 y 2.000 personas ecuatorianas por año fueron aprehendidas en la frontera estadounidense durante ese periodo⁴⁹.

Información de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, y de la academia⁵⁰, señalan que las y los ecuatorianos constituyen la cuarta nación de procedencia de personas detenidas por las autoridades de migración mexicanas, luego de los guatemaltecos, los hondureños y los salvadoreños; 25% aproximadamente serían mujeres, y un 15% personas menores de 18 años. Cabe mencionar que en las zonas de la frontera entre Estados Unidos y México, donde se producen las deportaciones, no existen instancias estatales, bajo la figura de protección consular, que puedan prestar ayuda o asesoría a estas personas, o que exijan el respeto pleno de sus derechos.

Las y los ecuatorianos que se ven forzados a tomar la vía irregular para emigrar, recurriendo a redes de tráfico ilícito y ‘coyoterismo’, al efecto de obtener préstamos de dinero para pagar por el cruce de fronteras, en muchos casos se enfrentan con la pérdida de su patrimonio en manos de ‘chulqueros’, y de deudas imposibles de solventar, pues éstas son utilizadas como mecanismos de control sobre la persona migrante.

Pero las más terribles violaciones de derechos de estas personas, principalmente de niños, niñas adolescentes y mujeres, se dan en el tránsito mismo hacia el país de destino, puesto que viven situaciones de secuestro, extorsión, abandono en el transcurso del viaje e incluso asesinato. Las redes de tráfico ilícito de personas muchas veces tienen vinculación con las redes de narcotráfico, trata de personas y tráfico de armas, por lo cual las personas migrantes víctimas del tráfico ilícito suelen caer también como víctimas de estos delitos transnacionales.

En agosto de 2010, en Tamaulipas (México), la organización criminal ‘Los Zetas’ secuestró, extorsionó y luego ejecutó a 72 personas, en su mayoría inmigrantes provenientes de Centro y Sudamérica, entre quienes hubo un ciudadano ecuatoriano; esta masacre no solamente pone en evidencia la estrecha relación que existe entre las distintas formas de delitos transnacionales vinculados con la movilidad humana, sino por sobre todo, la extrema vulnerabilidad a la que se ven sometidas las personas emigrantes y en tránsito, en buena medida debido a la criminalización que existe frente el derecho a la libre movilidad.

⁴⁹ Migration Policy Institute (2007)

⁵⁰ Estudios del Servicio Jesuita a Migrantes de México, y de FLACSO México

5.1.4 Ecuador como país de inmigración y tránsito de personas migrantes

La primera inmigración tuvo lugar con la llegada de los españoles en 1526. En los siguientes siglos llegó la población judía, la misma que produjo gran impacto en la clase empresarial ecuatoriana de ese entonces, así como la población árabe que supo incorporarse en la clase política del país y la comunidad china que se incorporó en el comercio y los negocios con gran facilidad. Ya en el siglo XX, en la década del setenta, el país recibe una ola migratoria temporal proveniente de Chile y Argentina, a causa de su crisis política y el establecimiento de las dictaduras en la región, no obstante, algunos colectivos permanecieron en el país de manera indefinida, bajo la figura del exilio⁵¹.

A partir del año 1999 empezaron a darse grandes movilizaciones transfronterizas desde Perú y Colombia hacia nuestro territorio. La cercanía geográfica, la dolarización de nuestra economía, la permeabilidad de las fronteras del Estado ecuatoriano y ciertas facilidades ofrecidas por la normativa andina, son factores que hacen que la inmigración sea una opción posible de supervivencia frente a las adversidades de los contextos colombiano y peruano.

La Dirección Nacional de Migración señala que los saldos de inmigración, desde 2000 hasta abril de 2011, ascienden a más de un millón de personas; se estima que viven en nuestro país alrededor de 600.000 personas colombianas, 320.000 peruanas, 25.000 estadounidenses y 279.000 personas de otras nacionalidades⁵². No obstante estos datos, especialmente los referidos a los movimientos transfronterizos (con países limítrofes), podrían presentar un subregistro, en virtud de las entradas indocumentadas de las personas inmigrantes, de la dinámica pendular de la migración económica, y de la existencia de ‘flujos mixtos’⁵³.

Considerando que el flujo de movilidad proveniente de Colombia es mixto (simultáneamente llegan personas inmigrantes y personas con necesidad de protección internacional), resulta complicado establecer cuántas personas, de entre las 600.000 que estima la Dirección Nacional de Migración, son en estricto sentido personas que requieren de protección internacional, y que por desconocimiento o miedo no han solicitado el estatuto de refugiado. La población proveniente de Colombia se encuentra ubicada tanto en las grandes ciudades (destino preferencial por las opciones de inserción laboral), como también en las zonas rurales. La presión sobre los escasos servicios públicos y sobre las precarias fuentes de empleo en la frontera norte del Ecuador, y los altos niveles de inseguridad que allí se presencian (en gran medida por el alcance que tienen las consecuencias del conflicto armado colombiano en la frontera norte del Ecuador), obligan a la personas inmigrantes colombianas a desplazarse hacia el interior del país en búsqueda de mejores oportunidades de supervivencia.

El perfil demográfico de la población muestra una clara heterogeneidad en cuanto a la edad, el género y la proveniencia, encontrándose entre este grupo un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus padres. La información del VII Censo de Población del 2010, a pesar de las limitantes antes señaladas, da cuenta de que alrededor del 28% de la población extranjera en el Ecuador es menor de edad (17 años o menos), manteniéndose una paridad entre la presencia de hombres y mujeres en este grupo⁵⁴.

Respecto a las demás nacionalidades presentes en el país, se puede evidenciar que la inmigración de personas de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Europa se da por temas de turismo, estudio, voluntariado e intercambios culturales. Esta información se confirma con el número de visas de inmigrante y no inmigrante (excluyendo las visas correspondientes a la condición de refugiado) otorgadas

⁵¹ Estudio del Observatorio Laboral Ecuatoriano MTE-UNFPA, Sistema de Información sobre Migración Laboral, Gloria Camacho, 2007.

⁵² SENAMI, op. cit. 15; Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra, op. cit: 56.

⁵³ Personas que se trasladan al mismo tiempo, por las mismas rutas y a los mismos destinos, pero por distintos motivos, como por ejemplo las personas que huyen de la violencia buscando protección internacional y las personas que emigran por motivos económicos

⁵⁴ Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra, op. cit: 62.



en el periodo 2011 – 2012 por el Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁵: del total de visas concedidas a las y los ciudadanos europeos, el 14,4% corresponde a la categoría de inmigrante, frente a un 85,7% de visas de no inmigrante otorgadas; para el caso de visas entregadas a ciudadanos de Estados Unidos y Canadá la relación se mantiene casi exacta: un 14,1% de visas de inmigrante concedidas frente a un 85,9% de no inmigrante.

A partir del año 2006 el Ecuador empieza a recibir importantes flujos de inmigrantes caribeños (haitianos y cubanos), existiendo un alto porcentaje de personas sin documentos presentes en el país, concentrados especialmente en la ciudad de Quito⁵⁶. Dentro de este grupo de personas inmigrantes, las y los inmigrantes de nacionalidad cubana han buscado diversas estrategias para regularizar su situación; así, entre el 2006 y 2010 el Estado ecuatoriano entregó 6.412 visas de distinto tipo a población cubana⁵⁷.

Es importante resaltar que para las personas inmigrantes de origen haitiano existió una amnistía especial para su regularización, por razones humanitarias, luego del terremoto que asoló su país en el 2010; no obstante se presume que todavía existiría en Ecuador un número considerable de población en situación irregular, de Haití y de Cuba, en condición de tránsito hacia otros países. Esto último se corrobora especialmente en el caso de las personas haitianas, con el saldo migratorio del 2011, que indica que en ese año ingresaron 2.545 personas de esta nacionalidad y salieron 2.520, evidenciando que existiría una tendencia a no permanecer en territorio ecuatoriano, sino únicamente de forma transitoria, para luego viajar a Venezuela, Chile y Brasil⁵⁸.

No solamente los inmigrantes haitianos transitan en Ecuador para llegar a otros países del continente. En

el año 2010, el Ministerio de Relaciones Exteriores, conjuntamente con la Dirección Nacional de Migración, a partir del análisis de los saldos migratorios por nacionalidades del periodo 2008 – 2010, informaron sobre la existencia de un nuevo flujo migratorio proveniente del Medio Oriente y África. Ello determinó que a partir de ese año se estableciera el requerimiento de visas de ingreso al país para los ciudadanos de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia, considerando sobre todo que la presencia de estos colectivos en el Ecuador podría estar asociada a redes de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Cabe señalar que las personas inmigrantes ven afectado el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, por la situación de indocumentación que es la principal causa que impide su inserción en el mercado laboral, incluso en el sector informal, pues están propensas a abusos por parte de los empleadores (que pagan salarios inferiores a lo establecido por la ley e incumplen las remuneraciones concertadas por el trabajo) y al decomiso de mercadería de la venta informal.

La ausencia de normativa que regule la realidad de la inmigración en el país desde un enfoque de derechos y en consistencia con los contextos actuales que configuran la dinámica migratoria, lleva a la persona inmigrante a desarrollar su proyecto de vida en una situación de precariedad. En el caso de las personas colombianas, que no han accedido al procedimiento de solicitud de refugio o no han solicitado una visa de residencia o viven en condiciones de mayor vulnerabilidad por las circunstancias en las que están forzadas a salir de su país, es decir, bajo amenazas que ponen en peligro su integridad física y su vida, y, en la mayoría de los casos, dejando atrás todas sus pertenencias y vínculos familiares.

⁵⁵ Según la Ley de Extranjería las visas de inmigrantes se otorgan a quienes “se integran legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas” y las de no inmigrantes a personas “con domicilio en otro Estado que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse” (Art. 10 y 12).

⁵⁶ Un 30% de la población extranjera en general vive en la capital, según datos del Censo del 2010.

⁵⁷ Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra, op. cit p. 67

⁵⁸ Información recopilada del estudio Los flujos haitianos hacia América Latina: situación actual y propuestas, elaborado por el Servicio Jesuita a Refugiados LAC (2011)

5.1.5 La población con necesidad de protección internacional en el Ecuador

El Ecuador ha recibido, desde los años 70 hasta diciembre del 2013, 173.000 solicitudes de refugio, presentadas por personas de más de cien nacionalidades, principalmente de colombiana (98,4%) y otras nacionalidades (1,6 %). El 55,8% de las solicitudes han sido presentadas por hombres y 44,2% por mujeres; y el 19% corresponde a niños, niñas y adolescentes (personas entre 0 y 17 años de edad).

De estas solicitudes, el Estado ecuatoriano, a través de la Dirección de Refugio, ha otorgado refugio a 60.500 personas.

a. Características del conflicto colombiano y de la frontera norte

La continua confrontación armada en Colombia ha desatado una crisis humanitaria que tiene como resultado casi cuatro millones de desplazados internos y 395.900 personas en situación de refugio en todo el mundo⁵⁹.

Los enfrentamientos civiles generados por la lucha política de la década de los cincuenta se complejizaron en los sesenta, con los conflictos sociales y económicos que se venían agravando desde el siglo anterior, debido a la existencia de un modelo inequitativo de distribución de la riqueza en el país. A raíz de que en la década de los ochenta el problema del narcotráfico empieza a ser un nuevo elemento detonante de la violencia, el conflicto armado se amplió al interior del país, a otros municipios y a zonas urbanas, y comenzó a ser reconocido fuera de las fronteras colombianas como un conflicto asociado al terrorismo y el tráfico de drogas.

El conflicto se empeoró en la década de los noventa y a principios de este siglo, sobre todo a raíz de los sucesivos fracasos en los procesos de paz emprendidos

por los diversos gobiernos de turno, y la intervención del gobierno de Estados Unidos en el año 2000, a través de la implementación del Plan Colombia y posteriormente en el 2002 con la Iniciativa Regional Andina.

Lejos de contribuir a la ansiada solución del conflicto interno, pues ninguna de estas acciones enfrenta las causas de fondo, el Plan Colombia y las iniciativas surgidas con similares objetivos, han tendido a agravar la situación de vulnerabilidad de la población civil, sobretodo de los sectores sociales más excluidos. Las fumigaciones llevadas a cabo por el gobierno colombiano han resultado perjudiciales, no sólo por los efectos secundarios que sufre la población civil, los animales, las fuentes de agua y cualquier tipo de cultivo al entrar en contacto con los químicos utilizados (glifosato), sino además por los procesos de desplazamiento que han provocado dichos efectos en las poblaciones campesinas colombianas y ecuatorianas de la frontera norte.

La complejidad de la violencia en Colombia ha llegado al punto de que muchos casos de desplazamiento interno y de cruce transfronterizo son ocasionados por las acciones simultáneas de los diversos grupos armados (guerrilla, paramilitares y fuerzas armadas) contra una misma familia, o un mismo poblado o comunidad, y el miedo que esto impone en la población civil, sobre todo en las zonas de control o disputa territorial, da lugar a que muchas familias huyan de la violencia generalizada sin haber tenido una amenaza o contacto directo con los actores armados.

El flujo de población colombiana con necesidad de protección internacional que ha llegado al Ecuador ha puesto a prueba decisiva la capacidad del Estado ecuatoriano y de la sociedad civil para dar respuesta a sus efectos, no sólo en lo que respecta a las necesidades inmediatas de protección y asistencia humanitaria que demanda esta población (garantizar el derecho a la vida, la libertad y la integridad física), sino también en cuanto a posibilitar, a mediano y largo plazo, su inserción e integración en las comunidades de recepción.

⁵⁹ ACNUR, 2011, *op. cit.*

Esto último no sólo implica poner en marcha los procedimientos más idóneos (coherentes con la Constitución y la normativa internacional) de reconocimiento del estatus de refugiado, sino también brindar otras opciones de regularización migratoria, y buscar los mecanismos para que ésta pueda acceder a servicios y derechos básicos como vivienda, empleo, salud y educación, sin que ello se traduzca en desequilibrios o deterioro en las condiciones de vida de las poblaciones ecuatorianas locales. Esto conlleva, además, romper con los estigmas que pesan en el imaginario social sobre la población colombiana, y se alimentan con el tratamiento criminalizante que suelen dar los medios de comunicación a la problemática, dando pie a discriminación, abusos y marginación.

Frente a la demanda de los solicitantes de refugio, y en muchos casos el mal uso de esta figura, supone para el Estado Ecuatoriano evaluar con mayor profundidad la condición de los solicitantes de refugio antes de conceder el estatus de refugiado, a fin de cumplir en estricto rigor con la ayuda humanitaria a la que se ciñe esta figura, así como ofrecer visas temporales y permanentes para quienes llegan a Ecuador con otros fines.

5.1.6 Apatridia

Adicionalmente, el país presenta casos de apatridia, que si bien su registro es bastante reducido, existen personas que no pueden ejercer efectivamente los derechos que le otorga la nacionalidad. Muchos de estos casos se dan a causa de la falta de inscripciones de niños y niñas al momento de nacer. Es decir, que en el país viven y crecen personas sin ser reconocidas legalmente por el Estado. Asimismo, en los últimos años se ha observado también un incremento en el número de inmigrantes al país, muchos de los cuales se encuentran en situación migratoria irregular, lo que ha creado los denominados “limbos jurídicos” que dan lugar a la apatridia, donde la persona no puede ejercer efectivamente su derecho a la nacionalidad.

Cabe mencionar, que la Legislación vigente no aborda la apatridia de manera explícita. De forma tangencial los

instrumentos normativos que consideran la temática desde la condición de la naturalización son: la Constitución, el Código Penal, la Ley de Documentos de Viaje 2009, Ley de Naturalización de 1976, y Ley del Registro Civil y Código Civil. [Pre Diagnóstico sobre la Apatridia en Ecuador: 2011]. En tal sentido, es imperioso incluir el abordaje de dicha condición en la propuesta de Ley Orgánica sobre la Movilidad Humana, a fin de promover el efectivo cumplimiento de los derechos de estas poblaciones.

En el Ecuador, la entidad que ha venido efectuando el reconocimiento de casos de apatridia es el Ministerio de Relaciones Exteriores, así también debería hacerlo el Registro Civil como entidad responsable de la inscripción de niñas y niños al momento de nacer; no obstante ante la inexistencia de normativa específica sobre el tema, no se han establecido procedimientos formales para su registro y tratamiento. En el caso de quienes quieran optar por adquirir la nacionalidad ecuatoriana encuentran un gran impedimento frente a la Ley de Naturalización, la cual presenta entre los requisitos la nacionalidad, lo cual excluye por completo los casos de apatridia que pudieran presentarse para este procedimiento.

Una vez que se ha realizado un breve recorrido por los diferentes contextos de las realidades migratorias que presenta el país, es preciso caracterizar las condiciones en las cuales la población en situación de movilidad humana hace efectivos sus derechos. Para el efecto, en la siguiente sección se desarrolla el diagnóstico en función de los siguientes ejes: (i) protección integral y restitución de derechos, (ii) derechos del Buen Vivir, (iii) corresponsabilidad internacional y (iv) participación. Posteriormente, se propone políticas y lineamientos, contruidos sobre la base de los estándares progresistas de garantías y protección de derechos respecto a movilidad humana establecidos en la Constitución Política del 2008, mismos que también configuran el marco normativo y fundamento para la implementación de las directrices de esta Agenda.



6. Ejes, políticas y lineamientos





6.1. Protección integral y restitución de derechos

En este eje se consideran todas las acciones orientadas a la protección y restitución de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, mediante los siguientes elementos: (i) la adecuación de normativa existente en función de las realidades que componen la movilidad humana y los derechos que estipula la Constitución; (ii) la regularización de la condición migratoria como medio necesario para la planificación adecuada de los servicios públicos y acceso a los mismos; (iii) el acceso a los servicios de justicia para la protección y sanción efectiva en caso de vulneración de derechos; (iv) la disponibilidad de información como base fundamental y punto de partida para la prevención, sanción y reparación de derechos; y, finalmente, (v) el fortalecimiento de un servicio público de excelencia que brinde atención oportuna y eficaz, para la protección de las personas en movilidad humana en casos de vulnerabilidad.

En lo que respecta a la emigración, a lo largo del proyecto migratorio, los emigrantes ecuatorianos son sujeto de actos discriminatorios y violentos. Se conoce que en muchos casos son extorsionados por “coyoteros”, y reciben tratos inhumanos durante su travesía. En los lugares de destino no regularizan su condición migratoria, por lo cual acceden a trabajos en condiciones precarias y son explotados laboralmente; su condición migratoria les imposibilita acceder a servicios públicos, tales como la educación, la salud, la seguridad social y la justicia. Además, las sociedades de destino presentan características xenófobas, que muchas veces han llevado a los migrantes a ser víctimas de crímenes de odio.

A ello se suma el alto riesgo para las mujeres que optan por una emigración irregular, y especialmente si emigran de manera independiente, pues son propensas a ser víctimas de explotación, trata de personas, tráfico ilícito y violencia en general. Ello determina poner especial énfasis en las políticas públicas que aborden las condiciones de vulnerabilidad implícitas en la emigración femenina. Por

otro lado, en muchos casos las mujeres ecuatorianas emigraron para evitar el maltrato intrafamiliar y conseguir reivindicaciones de género; y personas con orientaciones sexuales y/o identidades de género diversas optaron por dejar el Ecuador y asentarse en España o Italia, donde las construcciones socioculturales en torno al género y la diversidad sexual se consideraban menos discriminatorias o excluyentes⁶⁰.

En lo referente a la inmigración, la precariedad de las condiciones de vida que presentan la mayoría de personas inmigrantes en situación de indocumentación en el país, se agrava cuando se trata de mujeres jefas de hogar, personas afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, pues son sujeto de prácticas y actos de omisión sustentados en la discriminación, el racismo y la xenofobia. La Defensoría del Pueblo señala que en el año 2012 se presentaron 695 casos sobre violencia y discriminación, de los cuales 457 fueron resueltos.

Por otro lado, se observa el desplazamiento interno forzado de personas ecuatorianas en la frontera norte del país, hecho que ha sido generado a raíz de las constantes transgresiones de los grupos armados irregulares más allá de los límites establecidos por el Estado vecino, que tienen que ver con el abastecimiento logístico, operativo y financiero, e incluso con el reclutamiento forzado con fines delictivos⁶¹ y como combatientes o ‘niños soldados’ de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos. Pero también ha sido resultado de las fumigaciones con glifosato de los cultivos de coca y amapola que se realizaron a partir del año 2000 en los departamentos colombianos de Cauca, Nariño y Putumayo, en el marco del Plan Colombia, y que afectaron a zonas rurales de Sucumbíos, degradando severamente la biodiversidad y la salud de las personas (especialmente niños y niñas) expuestas a los herbicidas en esta provincia ecuatoriana.

⁶⁰ Al respecto revisar los estudios realizados por Largo (2010); García y Oñate (2008); Camacho y Hernández, (2005); Herrera, Carrillo y Torres (2005); Ruiz (2002); Herrera y Martínez (2002).

⁶¹ Ver el acápite de trata de personas



A pesar de constituir una forma de movilidad interna, es importante plantear políticas y lineamientos para la población afectada por el desplazamiento forzado, toda vez que afecta de manera especial a los grupos más vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes) y particularmente a comunidades que comparten vínculos identitarios, históricos, culturales y de organización social y familiar, con sus pares en Colombia.

Tal es el caso de los pueblos indígenas binacionales; Shuar, Shiwiar, Achuar, Kichwa, Andoa, y Secoya, que se localizan en las fronteras de Perú y Ecuador, asentados en las provincias de Morona Santiago, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe⁶², así como los Kichwas, Awá, Cofanes, Épera y Siona, cuyo territorio fue dividido por las fronteras políticas entre Colombia y Ecuador, y que se asientan en las provincias de Napo, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Las prácticas culturales propias de estos pueblos, como la tendencia a la movilización dentro de su territorio ancestral (indistintamente de si están de un lado u otro de la frontera) como mecanismo de fortalecimiento de las relaciones de parentesco, se confunde con los desplazamientos que se dan, tanto de indígenas del lado colombiano de la frontera hacia Ecuador, como de indígenas ecuatorianos hacia Colombia, en búsqueda de apoyo y protección frente a la violencia y violentación de sus derechos individuales y colectivos, y que por ende poco se documenta de manera oficial, o no se visibiliza porque no se dan de manera masiva.

Es importante señalar que la Constitución ecuatoriana, en el numeral 3 del Artículo 7, establece que son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento “Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador, con presencia en las zonas de frontera”. Adicionalmente, la protección que debe otorgar el Estado ecuatoriano a personas desplazadas de manera forzada, debe darse en el sentido de lo establecido en la Constitución, en el Artículo 42, que garantiza el derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades y a retornar, de manera voluntaria, segura y digna, a sus lugares de origen.

⁶² Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. CODENPE

6.1.2.1 POLÍTICA 1: No discriminación

Prevenir, controlar y sancionar las prácticas racistas, xenóforas y violentas cometidas contra personas en situación de movilidad humana en el país, asegurando la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de dichos actos, e impulsar su prevención en el exterior.

Lineamientos:

- a. Impulsar estudios, investigaciones e informes técnico-políticos sobre actos de discriminación, racismo, xenofobia y violencia cometidos contra personas extranjeras en nuestro país, y contra ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, en colaboración con la academia y la sociedad civil, en el Ecuador y en otros países.
- b. Apoyar a las organizaciones de personas en situación de movilidad humana, en la realización de veedurías y vigilancia sobre la gestión de autoridades públicas (administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control), así como de las entidades privadas que operen en el país, sobre las prácticas, actos y omisiones que se consideren discriminatorios, y en la presentación de los informes respectivos a las entidades de la Función de Participación Ciudadana y Control Social y Defensoría del Pueblo.
- c. Crear un programa especializado en la reparación integral a víctimas de violaciones de derechos humanos, articulado al Sistema de Protección Integral de grupos de atención prioritaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con especial atención a las personas en situación de movilidad humana, que garantice la restitución efectiva de sus proyectos de vida.
- d. Crear y fortalecer un sistema de protección administrativo y de acceso a la justicia que permita a las personas en movilidad humana denunciar violaciones al ejercicio de sus derechos a fin de que las instituciones ejecutoras de la política pública investiguen, sancionen y reparen oportunamente dichas violaciones.
- e. Garantizar que las entidades públicas cuenten con mecanismos internos que identifiquen (sea por denuncia o de oficio) casos de violaciones de derechos e inicien con la investigación, sanción administrativa y reparación integral a las víctimas.
- f. Diseñar protocolos de atención que institucionalicen la prestación de servicios y el acceso a programas y servicios que implementan las entidades públicas ecuatorianas, dentro del país como en el exterior, sin discriminación por la nacionalidad y/o la condición migratoria.
- g. Fomentar procesos formativos de mediano y largo plazo a servidoras y servidores públicos en el país y en el exterior, que prestan servicios a personas inmigrantes, emigrantes, retornadas, personas con necesidad de protección internacional (PNPI), desplazadas internas, y víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en temas de discriminación y xenofobia, y los derechos y garantías de estos grupos, las distintas realidades de la movilidad humana y las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado ecuatoriano en esta materia.
- h. Acompañar los procesos de denuncia y restitución de derechos vulnerados vinculados a prácticas discriminatorias de las que hayan sido víctimas las y los ecuatorianos en los países de tránsito y destino de la emigración, articulados al Sistema Supranacional de Protección de Derechos.

6.1.2 POLÍTICA 2: Desconcentración y regularización migratoria

Adecuar la normativa nacional, regional y de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar los derechos de la población en situación de movilidad humana, y fortalecer los mecanismos e institucionalidad idóneos para la regularización de las personas inmigrantes en Ecuador.

Lineamientos:

a. Reformar y generar la normativa nacional, zonal y de los gobiernos autónomos descentralizados con el fin de eliminar todas las formas de discriminación basadas en el origen nacional y la condición migratoria y que garanticen el ejercicio de derechos humanos de la población en situación de movilidad humana; con prioridad en los ámbitos laboral, seguridad social, identidad, salud, vivienda y educación.

b. Promover la formulación y aprobación de la nueva Legislación para la Movilidad Humana, armonizada con la Constitución e instrumentos internacionales que regulen las realidades de movilidad humana con perspectivas de igualdad, y que se construyan participativamente con la intervención de las entidades estatales y actores vinculados a las temáticas.

c. Incorporar en la nueva Legislación para la Movilidad Humana, una visión del asilo, refugio y apatridia acorde con la Constitución y a las obligaciones internacionales asumidas por el estado, además de procedimientos de asilo, refugio y apátrida eficientes.

d. Garantizar la inclusión de formas de prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como la protección y restitución de sus derechos en la Legislación de Movilidad Humana.

e. Reformar el sistema ordinario de regularización de personas inmigrantes que garantice el acceso sin discriminación por la nacionalidad u ocupación y que atienda primordialmente los principios de unidad familiar, interés superior del niño y equidad de género.

f. Incorporar al proceso ordinario de regularización un sistema de visas especiales que brinden protección a personas inmigrantes en Ecuador con vulnerabilidades específicas, atendiendo prioritariamente a víctimas de trata, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, víctimas de delitos de odio, y personas con enfermedades catastróficas o personas con discapacidad.

g. Implementar campañas de difusión e información de los procesos de regularización ordinarios y extraordinarios para personas inmigrantes, en consideración de los contextos geográficos, culturales, idiomáticos y socio económicos de la población.

h. Fortalecer las capacidades institucionales de la autoridad migratoria encargada de la regularización ordinaria y extraordinaria, a fin de superar las dificultades en su acceso por cuestiones geográficas, sea a través de la apertura de nuevas oficinas y/o de brigadas móviles en los lugares que se requiera.

i. Establecer mecanismos para verificar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficiencia para los procedimientos de regularización migratoria.

j. Fortalecer los espacios multilaterales de discusión de la política migratoria para construir y suscribir acuerdos migratorios bilaterales y multilaterales de regularización del estatus migratorio de personas migrantes ecuatorianas, y de personas inmigrantes en el Ecuador.

6.1.3 POLÍTICA 3: Ejercicio de Derechos

Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado, en el territorio nacional y en el exterior, para la atención y protección efectiva de las personas en situación de movilidad humana, y el ejercicio de sus derechos.

Lineamientos:

a. Velar por los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior a través de las misiones diplomáticas,



articulando acciones con entidades de protección de derechos en el Ecuador y en los países de tránsito y destino de la migración ecuatoriana, especialmente cuando se trate de casos de ecuatorianos y ecuatorianas sometidos a procedimientos de retorno forzado, internamientos u otros motivos de privación de su libertad, y poniendo especial énfasis en niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus padres, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

b. Garantizar que las entidades estatales con competencia para la protección de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, velen por la integridad de los niños, niñas y adolescentes y adultos mayores dependientes que han quedado en situación de vulnerabilidad porque sus progenitores han retornado de manera forzada (deportaciones, exclusiones u otras formas legales) al Ecuador.

c. Garantizar que los procesos de reunificación familiar de personas ecuatorianas se den sobre la base de información adecuada y oportuna y velar por el cumplimiento de los principios del interés superior del niño y de la unidad familiar, dentro del ámbito de competencia del Estado ecuatoriano.

d. Innovar el carácter del servicio público para las y los ecuatorianos en el exterior, y para quienes deseen retornar al Ecuador, en atención a sus realidades y condiciones de vulnerabilidad, para garantizar una atención digna, oportuna y adecuada.

e. Fortalecer los mecanismos de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el acceso a las y los ecuatorianos en el exterior a su información personal, a los servicios migratorios y consulares, con énfasis en derechos a la participación y a la seguridad social.

f. Fortalecer el enfoque de la Diplomacia Ciudadana como un mecanismo para consolidar los vínculos con las y los ecuatorianos en el exterior y contribuir a la protección de sus derechos.

g. Garantizar el acompañamiento a personas ecuatorianas que han retornado y a sus familias, en sus procesos de re integración social, cultural y económica en sus espacios familiares y comunitarios, incorporando mecanismos de atención integral en todas las instituciones.

h. Fortalecer la coordinación inter institucional entre gobiernos autónomos descentralizados, destacamentos de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas), centros de atención en salud, centros educativos y casas de acogida, en las fronteras del territorio, para implementar programas de protección, atención emergente y asistencia humanitaria, identificación de población desplazada de manera forzada (incluyendo la accesibilidad y remisión de casos al proceso de solicitud de refugio), y la detección de sus necesidades de atención, en especial de pueblos indígenas binacionales, que garanticen sus derechos individuales y colectivos.

i. Formar adecuadamente al personal militar y civil que participe en misiones de paz y en programas de ayuda humanitaria en materias de derechos humanos, protección internacional y de protección a personas desplazadas de manera forzada, de tal forma que la participación de personal ecuatoriano se ajuste plenamente a los estándares internacionales.

j. Evitar toda forma de control migratorio que sea criminalizante, fortaleciendo las capacidades de la autoridad encargada del registro migratorio, especialmente frente a su necesidad urgente de recibir protección internacional.

k. Promover el reconocimiento de casos de apatridia, su registro; el acceso a información pertinente, regularización, e instar a las soluciones concretas en estos casos.

l. Promover la integración local, como una de las soluciones duraderas para las personas con necesidad de protección internacional mediante su participación y acceso a procesos de desarrollo de las comunidades de acogida (proyectos comunitarios de infraestructura, principalmente en las áreas de salud y educación, organización comunitaria, y proyectos productivos y de generación de ingresos).

m. Asegurar que los eventuales procesos de repatriación/ retorno de personas en situación de movilidad humana observen los principios de seguridad y dignidad, mediante la facilitación de información adecuada a la persona para que decida sobre su retorno y la acción coordinada entre las entidades públicas responsables, organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales para promover, facilitar y coordinar la repatriación voluntaria.

n. Impulsar la implementación de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en los GAD como instancias de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

6.1.4 POLÍTICA 4: Refugio y Asilo

Efectivizar el derecho al debido proceso en el acceso, registro y reconocimiento en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y racionalizar el uso de esta figura de ayuda humanitaria.

Lineamientos:

a. Garantizar el acceso al procedimiento para solicitar refugio en el Ecuador, en apego a la Constitución y las normas del Estado Ecuatoriano establecidas para el efecto, con los principios de independencia, imparcialidad, idoneidad, no discriminación y garantía de los derechos humanos, y en concordancia con el principio de no devolución.

b. Asegurar que el Estado ecuatoriano mantenga el registro de personas que fueron reconocidas como refugiadas en el Ecuador, bajo condiciones de seguridad y confidencialidad.

c. Implementar un programa adecuado de información (veraz, transparente y de fácil comprensión) y difusión del procedimiento para solicitar la condición de refugiado, con énfasis en espacios públicos, entidades estatales, el sistema educativo y el de salud.

d. Diseñar protocolos de atención como parte del procedimiento de solicitud de refugio, para todos los grupos de personas con necesidad de protección internacional con necesidades específicas, con énfasis en personas analfabetas, con discapacidad, mujeres víctimas de violencia basada en género, niños, niñas y adolescentes no acompañados, separados y víctimas de violencia, personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), víctimas del delito de trata de personas y sobrevivientes de tortura.

e. Garantizar los principios de interés superior del niño y de unidad familiar en el procedimiento para solicitar la condición de refugiado, tomando en cuenta los diversos tipos de familia garantizados en la Constitución.

f. Garantizar el registro de niños y niñas nacidos en Ecuador, hijos de madre y/o padre no nacionales, con énfasis en personas con necesidad de protección internacional.

6.1.5 POLÍTICA 5: Justicia y debido proceso

Promover la denuncia de derechos violentados, el acceso a la justicia, el ejercicio de tutela efectiva y debido proceso a personas en situación de movilidad humana.

Lineamientos:

a. Fortalecer los mecanismos internos que permitan al Estado ecuatoriano coordinar oportuna y ágilmente los casos judiciales de personas ecuatorianas con las autoridades competentes de otros países, impulsando la cooperación judicial bilateral o regional, con especial prioridad en los casos judiciales de niños, niñas y adolescentes, mujeres víctimas de violencia basada en género, víctimas de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

b. Facilitar el acceso a la información y defensoría pública, para la prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana.

c. Fortalecer el proceso de extradición, con especial atención a prevenir que extraditen a personas con doble nacionalidad, con atención a los acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados a la privación de la libertad.



d. Asegurar el derecho de petición de las personas emigrantes e inmigrantes tanto en la justicia ordinaria como en la justicia constitucional, sin discriminación por el origen nacional o la condición migratoria.

e. Incluir programas específicos de capacitación de mediano y largo plazo sobre la temática de inmigración y refugio en la formación de jueces, fiscales, defensores públicos, facultades de derecho públicas y privadas, miembros de la fuerza pública, y en general para todos los operadores de justicia.

f. Prevenir y sancionar casos de abusos y maltratos cometidos por la fuerza pública, garantizando un debido proceso de sanción a los responsables y la reparación integral a las personas en movilidad humana.

g. Fortalecer el sistema de protección judicial para mujeres emigrantes y en necesidad de protección internacional y que son víctimas de violencia basada en género, con énfasis en agresiones sexuales y feminicidios, y otras vulneraciones de derechos.

h. Aplicar las convenciones y protocolos internacionales para personas en necesidad de protección internacional y personas inmigrantes en situación irregular que hayan sido víctimas de trata (aun cuando no se haya iniciado un proceso penal por su caso), de tortura o violencia sexual.

i. Establecer mecanismos flexibles que faciliten la denuncia de casos de trata de personas y tráfico de migrantes que garanticen la protección de los denunciantes.

j. Establecer un mecanismo de protección a niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus padres, mediante la activación del sistema nacional descentralizado de protección, para restablecer la unidad familiar con sus padres o tutores.

k. Facilitar que las personas sometidas al procedimiento de deportación y que invoquen la condición de refugio puedan formalizar su solicitud ante autoridad competente.

6.1.6 POLÍTICA 6: Información y registro

Sistematizar y levantar información cualitativa y cuantitativa sobre las diversas realidades de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y sobre ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, respetando el derecho a la confidencialidad de los datos de carácter personal, que permita consolidar la planificación de la temática.

Lineamientos:

a. Crear un Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana que levante, recopile y actualice de manera permanente información socio demográfica y georeferenciada, sobre las realidades y derechos de la población inmigrante, emigrante, retornada, personas en necesidad de protección internacional (PNPI), desplazados internos y de los diversos tipos de familia que se conforman en estos contextos, así como sobre las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes y la incidencia de estos delitos a nivel nacional.

b. Fortalecer el Subsistema Integral de Información sobre Violencia y Discriminación del SNI, mediante la implementación del registro sobre actos y omisiones de discriminación, racismo, xenofobia y violencia cometidos contra personas en situación de movilidad humana, que incluyan indicadores de género, etnicidad, y etarios en las entidades públicas que brindan atención a esta población, en el país y en el exterior.

c. Articular la información de los diferentes planes, programas, proyectos y servicios implementados para atención a las personas en situación de movilidad humana para que sean sistematizados y remitidos al Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana.

d. Articular el Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana (emigración, inmigración, retorno, refugio, tránsito, apátrida) a los mecanismos y herramientas de levantamiento permanente de información socio-demográfica

y económica que existen en el Ecuador (censos y encuestas) y al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), u otros medios, para garantizar su accesibilidad.

e. Fomentar las iniciativas de investigación y estudios sobre las diferentes dinámicas de la movilidad humana, estableciendo mecanismos de cooperación con la academia y la sociedad civil ecuatoriana y de otros países.

6.2 Derechos del Buen Vivir

Este eje se compone de los derechos del Buen Vivir, entre ellos: educación, salud, trabajo digno, seguridad social, hábitat y vivienda y convivencia intercultural, orientados a la progresiva eliminación de barreras por nacionalidad-origen, para el ejercicio pleno de los derechos del buen vivir, centrándose en el fortalecimiento y creación de programas integrales de atención y apoyo para la población en situación de movilidad humana, así como en la implementación de mecanismos que amplíen su acceso a diversos servicios en el Ecuador y en el exterior.

Educación

En lo que respecta al nivel de instrucción educativa de los emigrantes ecuatorianos, se conoce que es en su mayoría secundario (46% del total); tanto los hombres como las mujeres que emigraron a Europa tienen mayor nivel educativo que aquellos que emigraron a Estados Unidos. Además, sin importar el destino, las mujeres poseen un nivel educativo más alto que los hombres⁶³.

Las y los ecuatorianos inmigrantes en Estados Unidos tienen una edad promedio de 36,5 años, ubicándose la gran mayoría en el rango generacional de los 15 y 44 años⁶⁴. Y en cuanto al nivel educativo, se conoce que es en su mayoría primario, con un 52,5%; cabe mencionar que, proporcionalmente a la población mayoritariamente masculina, las mujeres presentan niveles de instrucción superiores a la de los hombres.

A ello se suma, entre otras condiciones que pueden explicar en parte el aumento de este flujo emigratorio, la gestión de becas de estudio a cargo de la SENESCYT, que en el período 2008-2012 ha entregado más de 3000 becas a través de sus programas: Convocatoria Abierta, Universidades de Excelencia y Cooperación Internacional, en las 175 mejores universidades de 48 países. (Rendición de cuentas 2012, MCCTH).

En este mismo sentido, el reconocimiento de los títulos obtenidos en el exterior, así como la validación de los documentos de identidad, como identificaciones habilitantes para el acceso al sistema educativo (inicial, básico y medio) se convierten en demandas prioritarias para de la población en situación de movilidad humana, sustentadas en la LOEI (Art. 52), y la LOES (Art.126).

También el Ministerio de Educación, a través de su programa Plan Retorno, incentiva el retorno de profesionales en educación que se encuentren en el exterior y deseen volver al país, para que formen parte del Magisterio Fiscal Ecuatoriano, en principio bajo un contrato temporal y posteriormente de manera definitiva, mediante los concursos de méritos y oposición.

Desde la inmigración. Se puede evidenciar que la inmigración de personas de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Europa se da por temas de turismo, estudio, voluntariado e intercambios culturales. En cuanto a la inmigración colombiana, en muchos casos la falta de documentos oficiales lleva a que muchos niños, niñas y adolescentes, sean excluidos arbitraria y discrecionalmente del acceso y permanencia en el sistema educativo formal.

Con el proyecto Prometeo, cuyo objetivo es la incorporación de científicos internacionales de alto nivel en el desarrollo de investigaciones científicas para maximizar las capacidades de las Instituciones de Educación Superior como de Institutos Especializados, se han abierto nuevos flujos inmigratorios tanto de profesionales nacidos en otros países como de ecuatorianos residentes en otros

⁶³ *Ibid*: 8

⁶⁴ Herrera, Gioconda (2008)

países. Al 2012 se han incorporado alrededor de 737 investigadores que han cooperado en actividades de investigación científica, docencia, difusión y transferencia de conocimiento tanto en la academia como en instituciones públicas, en áreas de: ciencias de la vida, medio ambiente, recursos naturales, entre otros, siendo importante mencionar que varios de ellos migran a Ecuador con sus familias. Al momento, los prometeos se encuentran en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, El Puyo, Loja, Manta, Ambato y Riobamba, y provienen de 28 países, entre los cuales se encuentran: España, Estados Unidos, Australia, Alemania, Reino Unido, Turquía, Japón, Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, India, Canadá, Venezuela, Cuba, Francia, Portugal, Italia y Bélgica. Dicha inmigración puede ser temporal, el mínimo de su estadía es de cuatro meses, así también pueden vincularse al sector investigativo del país indefinidamente.

Sin duda este hecho constituye una gran oportunidad para el país, al dejar de ser exportadores de talento humano, y ahora atraer la investigación y la reproducción de nuevos conocimientos generados localmente, así como también recuperando las capacidades de nuestros investigadores que han producido valor agregado en el exterior, y ahora lo harán desde su país.

Finalmente, en el marco de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), la educación constituye un elemento fundamental para la construcción de una convivencia intercultural, a partir del conocimiento de las diversidades y sus dinámicas que permiten comprender su interacción y contribuir al efectivo ejercicio de los derechos que se les atribuye.

6.2.1 POLÍTICA 7: Educación

Promover el ejercicio del derecho a la educación tanto en los países de destino de las personas emigrantes ecuatorianas como a su retorno, y para todas las personas inmigrantes que viven en el Ecuador, ampliando las modalidades educativas y adaptando las condiciones de acceso conforme las realidades de la movilidad humana.

Lineamientos:

- a. Implementar, fortalecer los programas públicos de educación y ampliar sus modalidades para personas ecuatorianas que viven en el exterior de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, mediante las nuevas tecnologías de comunicación e información.
- b. Impulsar la firma de acuerdos bilaterales con los países de destino de la emigración o multilaterales con los espacios de integración regional de los que forma parte el Ecuador, tendientes a establecer mecanismos adecuados y efectivos para el ejercicio del derecho a la especial atención en la universalización de la educación, el reconocimiento y validación de los estudios y la permanencia en el sistema educativo.
- c. Asegurar que la condición migratoria no constituya impedimento u obstáculo para el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes extranjeros en el sistema nacional de educación ecuatoriano, de conformidad con el principio de universalidad y la Ley de Educación Intercultural.
- d. Impulsar y fortalecer los mecanismos idóneos previstos en la Ley de Educación Intercultural para el reconocimiento y validación de estudios de niños, niñas y adolescentes extranjeros que viven en el Ecuador, y de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos que han retornado del exterior, con especial atención al sistema de ubicación cuando las y los estudiantes no poseen documentación de su país de origen o donde ejercieron sus estudios, y de quienes se encuentran en situación irregular.
- e. Promover y facilitar el acceso y permanencia de hijos e hijas de personas ecuatorianas que han retornado, a los sistemas de educación general básica, bachillerato y educación superior.
- f. Posibilitar que las personas en movilidad humana puedan continuar o concluir sus estudios, en los niveles de educación general básica, bachillerato y educación superior, y prever el acceso para quienes no cuentan con documentación suficiente para homologar sus estudios.

g. Impulsar y fortalecer el acceso a la educación superior de personas en movilidad humana, que incluya además el acceso a beneficios y becas del SENESCYT y del IECE, prioritariamente para personas emigrantes ecuatorianas y progresivamente para personas inmigrantes en el Ecuador.

h. Incluir en los procesos de capacitación a docentes y directivos de los centros educativos, en la malla curricular nacional y en la construcción e implementación de Códigos de Convivencia, la temática de la movilidad humana, sus potencialidades, impactos y consecuencias como un modo de sensibilización en los espacios educativos, promoviendo el derechos a la libre movilidad humana y censurando los estereotipos.

i. Garantizar que el sistema nacional de educación (básica, media y superior) reconozca los documentos de identificación de extranjeros de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación por la condición migratoria.

Salud

En el contexto de crisis económica en el que se encuentran los principales países de destino de la emigración ecuatoriana, el recorte del gasto social ha sido de las primeras medidas que se han tomado para hacer frente a la situación. De tal manera, los grupos más vulnerables frente a dichas decisiones lo constituyen las personas en situación de movilidad humana.

Tal es el caso de España, uno de los principales destinos de la emigración ecuatoriana, país que transitó de un servicio de salud gratuito a un servicio que tiene un precio. La reforma sanitaria, impulsada por el Gobierno de Mariano Rajoy, limitó el acceso para las personas sin documentos únicamente en casos de emergencias, por enfermedad grave y accidente; la asistencia al embarazo, parto y postparto; a menores de edad; solicitantes de asilo y refugio y víctimas de trata (Real Decreto-ley 16/2012, Capítulo I: De la asistencia sanitaria en España, Art 3). Y en el caso de quienes poseían documentos, muchos perdieron su tarjeta sanitaria por su condición de desempleo, motivo por el cual ahora no son sujeto de atención sanitaria, al menos que presenten las condiciones señaladas anteriormente.

De la misma forma, las prestaciones de salud en Estados Unidos se ven sumamente limitadas toda vez que su acceso es posible en tanto la persona en situación de movilidad humana posea ciudadanía, se encuentre en relación laboral de dependencia o contrate un seguro de salud privado. No obstante, el Ecuador ha establecido convenios con algunos centros de salud estadounidenses, bajo la afiliación voluntaria desde el exterior.

Sin embargo, la política más efectiva en cuanto al acceso a servicios de salud es la extensión de la seguridad social a nivel internacional mediante el mecanismo de afiliación voluntaria y los convenios de portabilidad de la seguridad social que ha impulsado fuertemente el Ecuador a nivel regional y con mayor éxito en

España. Esta oportunidad ha superado de manera importante la vulnerabilidad de los emigrantes y ha protegido de manera efectiva a los inmigrantes.

Por otro lado, a través del Plan Ecuador Saludable para profesionales de la salud "Ecuador vuelvo por ti" el talento humano en salud empieza a retornar al país. Uno de los grandes problemas en este sector es, precisamente, la falta de médicos, enfermeras y ayudantes de enfermería, los mismos que emigraron buscando mejores remuneraciones, entorno laboral y especialización. En tal sentido, el Plan incentiva el retorno de los profesionales de la salud que se encuentran en el exterior, principalmente en Estados Unidos, Canadá, Chile, y países de la Unión Europea a fin de abastecer de este talento humano a los centros de salud, con especialidades en dos de las mínimas que deben existir en todo establecimiento de salud: pediatría y gineco-obstetricia, otorgando prioridad a la zona rural, como el área más desabastecida (Fuente: Plan Ecuador Vuelvo por ti).

Desde la realidad inmigratoria, el servicio de salud ecuatoriano es gratuito y universal, no obstante el servicio a nivel local no se encuentra lo suficientemente cubierto, sobre todo en el área rural y zonas de frontera que no poseen centros de salud ni personal médico. Incluso, la situación irregular de las personas inmigrantes les imposibilita recibir la atención o les hace sujeto de estafas, al fijar arbitrariamente tarifas

más elevadas por los servicios de atención médica. Entre los esfuerzos que el gobierno ha emprendido por atender a personas inmigrantes, se encuentra la “Red de Protección Solidaria” por medio de la cual los inmigrantes residentes que padezcan una enfermedad catastrófica pueden acceder a dicho programa y ser atendidos en hospitales públicos.

6.2.2 POLÍTICA 8: Salud

Propiciar el ejercicio efectivo del derecho a la salud para población en situación de movilidad, con especial énfasis en el área rural y zonas de frontera.

Lineamientos:

- a. Promover convenios con los principales países de destino para garantizar la atención en salud de población emigrante ecuatoriana, considerando la reciprocidad entre los estados y atendiendo prioritariamente a la universalidad y el enfoque de derechos.
- b. Brindar atención y servicios médicos en caso de enfermedad para población inmigrante y PNPI a nivel nacional sin discriminación por la nacionalidad ni la condición migratoria, con prioridad en personas con VIH, enfermedades catastróficas e incurables, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, población LGBTI, poniendo especial atención al ejercicio de derechos sexuales, reproductivos y a la salud mental.
- c. Crear campañas que promuevan la salud pública, estilos de vida sanos y un medio ambiente saludable que incluya como sujetos a las personas en situación de movilidad humana, es decir acciones en Ecuador y en el exterior que materialicen esta política.
- d. Impulsar la firma de acuerdos bilaterales con los países de destino de la emigración o multilaterales con los espacios de integración regional de los que forma parte el Ecuador, tendientes a establecer mecanismos adecuados y efectivos para el ejercicio del derecho a la salud.
- e. Promover la generación de políticas regionales de atención en salud a personas con discapacidad – capacidades especiales y en situación de movilidad humana.

Trabajo digno

En muchos casos una de los determinantes para emprender un proyecto migratorio es la falta de trabajo. De tal forma, la emigración empieza a experimentar su primera corriente u ola de migración internacional, desde las zonas rurales de las provincias de Azuay y Cañar, hacia Estados Unidos, debido a la crisis de la agricultura de subsistencia y de la economía sustentada en el comercio de sombreros de paja toquilla. Con la crisis económica de los 80, las redes transnacionales que se empezaron a tejer por los emigrantes “pioneros” facilitaron la salida de miles de ecuatorianos

El empobrecimiento acelerado del país se inició a raíz del conflicto territorial con Perú, de las pérdidas causadas por el fenómeno climático de El Niño y del salvataje bancario ocurrido en el 1999. Con una inflación del 60% en marzo de ese año, el congelamiento de miles de cuentas bancarias para detener la fuga de capitales, la suspensión del pago de la deuda externa y la quiebra de varias instituciones financieras; 1999 dejó al país en un estado de absoluta vulnerabilidad económica, política y social. Cuando en enero del 2000 se decretó la dolarización de la economía, el país había alcanzado índices de pobreza y de desempleo que llegaban al 46% y 15% respectivamente⁶⁵. La crisis económica y financiera significó un deterioro extremo del aparato productivo del país y del mercado laboral. Con la reducción de puestos de trabajo la población experimentó una caída inaudita de los ingresos y se produjo el consecuente empobrecimiento de las familias.

La emigración ecuatoriana en esta etapa estuvo también determinada por factores presentes en las nuevas sociedades de destino que comprendían, entre otros, la creciente demanda de mano de obra que no estaba cubierta por la oferta de trabajadores locales, en nichos laborales relacionados con los servicios, la construcción y el trabajo doméstico y de cuidados; la posibilidad de ingresar al espacio Schengen, a través de España, sin visado (requisito que se estableció para Ecuador en el año 2003); la relativa cercanía cultural y del idioma; y las perspectivas de mayor movilidad social y respeto de derechos, paradójicamente, a pesar de las limitantes y vulneraciones que implica

⁶⁵ Jokisch, Brad, 2001: 67-68. Para una descripción más detallada de la crisis, ver Franklin Ramírez y Jacques Ramírez (2005).

una situación jurídica de indocumentación en países con políticas migratorias restrictivas.

Por ello, al no existir una prioridad sobre las políticas migratorias en estos países de destino de la migración ecuatoriana, los recortes presupuestarios de los gobiernos para enfrentar el decrecimiento drástico de sus economías se tradujo en el despido masivo de inmigrantes y en la reducción sustancial (incluso eliminación) de la inversión pública en los programas sociales de salud, seguridad social, estabilidad laboral y educación para personas extranjeras, y en los proyectos de integración local.

A marzo del 2013, el número de inmigrantes desempleados en España alcanzó las 624.383 personas, de las cuales 41.481 fueron ecuatorianos⁶⁶. Esta dramática situación ha determinado el retorno de varios miles de ecuatorianos en los últimos cuatro años, bien sea porque se acogieron al mal llamado plan de 'retorno voluntario' que desplegó el gobierno español, o porque optaron por el programa "Bienvenid@s a Casa", de apoyo al retorno digno, promovido por la ex-SENAMI.

En el caso del retorno, sobre el lugar al cual retornaron las y los ecuatorianos migrantes, se evidencia que la mayoría ha regresado a su lugar de origen. Esto indicaría que las y los ecuatorianos no necesariamente vuelven a zonas con mayor acceso al mercado laboral y servicios públicos; más bien refuerza la tesis de que las y los emigrantes retornan al lugar del que salieron, por la prevalencia de redes sociales y de lazos familiares.

Con respecto a la edad de los emigrantes, el reporte de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del 2007 (ENEMDU) estima que más del 40 % del total de las personas que han salido del país está entre los 21 y 30 años de edad, y más del 20% entre 31 y 40 años. Sin lugar a dudas, las edades de los emigrantes corresponden a los rangos que posibilitan una fácil inserción en los mercados laborales de las sociedades de destino. Es importante

mencionar que la emigración es en buena medida una estrategia familiar, y esta información puede dar cuenta sobre qué miembros del núcleo familiar han salido⁶⁷.

En lo referente al sexo de la población que ha emigrado, ésta presenta cierto equilibrio: 46% son mujeres y 54% hombres⁶⁸. Hay diferencias de acuerdo al lugar de destino: las provincias de Pichincha y Guayas presentan en su mayoría una emigración feminizada, mientras que en Azuay es masculinizada. También se presentan diferencias en cuanto al lugar de acogida: la emigración hacia Europa es mayormente femenina y hacia Estados Unidos, masculina. Por supuesto, este fenómeno responde al tipo de demanda laboral; a las condiciones de tránsito, llegada e inserción en las sociedades de destino; y a las redes y cadenas migratorias que, como ya se mencionó antes, determinan en buena medida las decisiones el proyecto migratorio.

En cuanto a la esfera laboral por país, después de la crisis de 1998 España se convirtió en un destino sumamente tentador y asequible, es así que de 1999 al 2000 los ingresos de ecuatorianos en territorio español crecen aproximadamente 10 veces, flujo que siguió creciendo hasta el año 2004, en que se registra un descenso por la imposición de visado en 2003. Más del 60% de la población en cuestión se dedica a actividades de servicios, seguida de la construcción y la industria. Cabe destacar que los trabajos en el sector de la construcción se han reducido por la crisis económica mundial y la crisis inmobiliaria de España⁶⁹.

En el caso de Italia, la inmigración ecuatoriana en Italia es fuertemente feminizada: 67% son mujeres. Los rangos de edad más relevantes van de los 18 a los 44 años, es decir, personas en edad económicamente activa que realizan trabajos de asistencia familiar, en particular cuidado de personas de la tercera edad y personas enfermas, y servicios de limpieza. Por su parte, los hombres se desempeñan como obreros de la construcción, operarios, choferes y realizan una serie de trabajos artesanales y actividades no calificadas⁷⁰.

⁶⁶ Estadísticas de empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España del 2013. /

⁶⁷ SENAMI, op. cit: 7

⁶⁸ Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del 2007 (ENEMDU).

⁶⁹ SENAMI, op.cit. 9

⁷⁰ SENAMI, op. cit: 10

Debe recalcar que en los últimos cinco años los empresarios ecuatorianos han crecido significativamente en relación a otras nacionalidades asentadas en el territorio. Las empresas son en su gran mayoría individuales y de pequeño tamaño, operan en los sectores de servicios a otras empresas más grandes, como auto transportadores, servicios de limpieza, locutorios y pequeños artesanos. Adicionalmente, aunque en menor proporción, proliferan negocios de restaurantes, sastrerías, agencias de viajes, peluquerías y pequeños comercios.

En cuanto a la realidad inmigratoria, las dos nacionalidades con mayor presencia en el país son la colombiana y la peruana. La inmigración colombiana registra actividades en el comercio de bisutería, muebles, lencería, electrodomésticos, confites, panadería, servicio de comida y transporte, así como en la agricultura y ganadería, actividades en las cuales emplean a sus connacionales, se asientan principalmente en las provincias de Imbabura, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas.

La inmigración peruana gira en torno a la demanda de mano de obra existente en ciertas provincias del sur del país, de donde un importante número de trabajadores ecuatorianos ha emigrado en los últimos años, principalmente en la zona rural. Se trata, por tanto, de una población económicamente activa, mayormente masculina, que ve la inmigración temporal al Ecuador como una opción interesante para revitalizar la economía familiar en Perú. Su intención no parece ser, al menos en un inicio, establecerse en el Ecuador, no obstante con el paso del tiempo y la construcción progresiva de vínculos laborales y sociales, decide permanecer en el país por encima del período de tiempo que le permite la normativa vigente (tres meses).

6.2.3 POLÍTICA 9: Trabajo digno

Promover el ejercicio del derecho al trabajo digno de las y los ecuatorianos en el exterior y facilitar su acceso para las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, combatiendo la explotación y precarización laboral.

Lineamientos:

- a. Promover la suscripción de convenios bilaterales de regularización y reconocimiento de trabajadores migrantes, para posibilitar el ejercicio del derecho al trabajo de las y los ecuatorianos en el exterior.
- b. Promover sistemas bilaterales o multilaterales de prevención, control y sanción de explotación laboral, con énfasis en la priorización de personas víctimas de trata con fines de explotación laboral.
- c. Implementar y fortalecer programas integrales de reinserción económica de las y los ecuatorianos a su retorno, que garanticen, entre otros aspectos, generación de empleo digno (por cuenta propia o bajo relación de dependencia), el acceso al sistema financiero y crediticio y a inversiones productivas; y acciones afirmativas en aspectos tributarios, poniendo especial atención en mujeres, (especialmente mujeres jefas de hogar), adultos mayores y personas que desarrollan actividades no calificadas o de bajo nivel de instrucción o capacitación, con el fin de fortalecer las capacidades tanto individuales como asociativas, y mejorar su situación económica y social y la de sus familias.
- d. Fortalecer el Servicio Público de Empleo, en la vinculación entre la capacitación y experiencia laboral de las personas en condición de movilidad humana adquiridas en el exterior, con la oferta de trabajo a través de la inclusión en la bolsa de empleo en el país y el reconocimiento formal de las competencias adquiridas.
- e. Fortalecer el sistema de inspección laboral con el fin de vigilar el cumplimiento de los derechos laborales de las personas retornadas e inmigrantes, estableciendo mecanismos adecuados de denuncia, investigación y sanción para casos de precarización, abuso y maltrato.
- f. Garantizar que la autoridad laboral y la autoridad migratoria mantengan el sistema de regularización laboral nacional junto con los empleadores públicos y privados, para contar con contratación y seguridad social para todas las personas en movilidad humana.

g. Fortalecer los procesos de capacitación técnica y formación profesional para personas en situación de movilidad humana, así como el reconocimiento y homologación de los conocimientos adquiridos tanto en el país como en el exterior.

h. Profundizar la articulación de la demanda de trabajo de personas en movilidad humana a las iniciativas y formas de organización de la economía popular y solidaria.

i. Facilitar el acceso y registro de personas inmigrantes y refugiados a los sistemas tributarios (nacional y de los GAD) para el cumplimiento de obligaciones tributarias.

j. Fortalecer las capacidades de fomento productivo, comercialización, exportación e iniciativas de negocios de los gobiernos autónomos descentralizados, para generar arraigo tanto de la población en edad de trabajar como de la población retornada.

Seguridad social

La falta de un trabajo digno explica el limitado acceso a la seguridad social y por ende a las prestaciones que de ella se derivan (siendo la más restringida y a su vez la más básica, el acceso a la salud) tanto en el país de origen como en los lugares de destino. A su vez, como se ha mencionado anteriormente, esta condición está muy vinculada a la situación irregular en la que se encuentran las personas en situación de movilidad humana.

No obstante, el Ecuador ha establecido conversaciones con los principales países de destino para facilitar el acceso a la seguridad social, a través de relaciones laborales en dependencia o la aplicación del seguro voluntario desde el lugar en el que se encuentre el solicitante, así como para los inmigrantes en Ecuador.

Con España, el acuerdo se suscribió en enero del 2011, por medio del cual cerca de 7.000 ecuatorianos trabajadores pueden sumar los tiempos de aportaciones a la Seguridad Social de Ecuador y España, para hacer efectivas sus pensiones de jubilación, y auxilio de funerales, acorde a la

legislación de cada país. De ellos, 2.070 se han jubilado bajo esta modalidad. (Ramiro González, ex responsable del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social).

Con Venezuela, se firmó el Convenio Bilateral de Seguridad Social entre Ecuador y Venezuela, el 6 de julio de 2010, mecanismo por el cual se valida el aporte de los asegurados de los dos países de tal forma, se protege a los trabajadores que han aportado en las instituciones de seguridad social de cualquiera de los dos países (Resolución de la Corte Constitucional 35, Registro Oficial Suplemento 342 de 16-dic-2010)

6.2.4 POLÍTICA 10: Seguridad social

Promover el acceso a la seguridad social (en relación de dependencia y voluntaria) de las y los ecuatorianos en el exterior y de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, propendiendo a la universalidad.

Lineamientos:

a. Asegurar el cumplimiento de los convenios bilaterales y multilaterales sobre seguridad social suscritos por el Ecuador, y promover la suscripción de nuevos convenios, en función de homologar y validar las aportaciones, beneficios y servicios de la seguridad social en los países de destino de la emigración ecuatoriana.

b. Garantizar que el Sistema Nacional de Seguridad Social reconozca todas las condiciones migratorias de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación por la condición migratoria, y permita su acceso a todos los servicios a sus afiliados y aportantes.

c. Afiliación voluntaria de personas emigrantes ecuatorianas y de las personas inmigrantes, que no laboran en relación de dependencia al sistema nacional de seguridad social

Vivienda

El derecho al trabajo se convierte muchas veces en el derecho habilitante para el acceso a una vivienda, y nuevamente la condición de irregularidad migratoria

se constituye en determinante tanto para la adquisición de una vivienda como para el alquiler de la misma; a ello se suma el elevado costo para las cualquiera de las dos transacciones.

Las problemática en la adquisición de la vivienda se produce en todos los países de destino, y particularmente se ha hecho visible en toda su magnitud en España. Pero no solamente ocurre en los países de destino, sino también en el país de origen (ya sea mientras el emigrante se encuentra en el lugar de destino o a su retorno). En España, se establecieron cláusulas en los contratos de los créditos que fijaban tasas de interés superiores a las fluctuaciones del mercado, avalúos por sobre los precios referenciales vigentes a la concesión de los préstamos, entre otras condiciones que han llevado tanto a españoles como ecuatorianos a renunciar a la propiedad de sus bienes inmuebles y, en muchos casos, al encontrarse sin empleo ni vivienda llegaron a la mendicidad. Según la Embajada del Ecuador en España, en el período 2008 -2013 por lo menos 40.000 familias ecuatorianas tuvieron problemas con sus hipotecas. En tal contexto, el Gobierno Ecuatoriano ha realizado gestiones con las autoridades españolas y ha apoyado acciones concretas de los afectados, de manera que se ha conseguido la renegociación de las deudas hipotecarias y la aplicación de la dación en pago, como un mecanismo que permita sanear la deudas y evitar el abuso de la banca, todo esto a través de los Consulados ecuatorianos, que han llegado a presentar casos emblemáticos a los tribunales de justicia de España y conseguir un pronunciamiento de los tribunales europeos.

Así también, muchos migrantes canalizaban sus remesas para la adquisición de bienes inmuebles en el Ecuador, para ello establecían negocios con constructoras e inmobiliarias que no llegaron a concretar sus proyectos habitacionales. Estos problemas se han registrado en las provincias de: Pichincha, Guayas, Manabí, Esmeraldas y El Oro. Cabe mencionar, que tal problemática también se debe a la falta de información sobre los mecanismos de regulación, control y protección en la adquisición de viviendas, tanto en el país como en el exterior. En los

cuales ha sido necesaria la intervención de la Defensoría del Pueblo y sobre todo ha influido la capacidad asociativa de los afectados para defenderse.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ha ampliado los incentivos para facilitar el acceso a la vivienda para personas migrantes, a través de la entrega de un bono de vivienda, el mismo que constituye una ayuda económica para la compra de una vivienda (nueva o usada), construcción en terreno propio, o mejorar la que posee, para ello será necesario que la persona migrante cuente con ahorros que le permitan cubrir la diferencia del valor de la vivienda y pueda ser sujeto de crédito para la adquisición del inmueble en las instituciones financieras.

6.2.5 POLÍTICA 11: Vivienda

Facilitar el acceso a vivienda digna para las personas en situación de movilidad humana en condición de vulnerabilidad, con equidad territorial.

Lineamientos:

- a. Incluir en la normativa sobre inquilinato de bienes inmuebles en predios rurales y urbanos, en todos los niveles de gobierno, directrices que establezcan acciones de prevención, control y sanción frente a la discriminación o abuso por origen nacional o condición migratoria en el acceso a vivienda digna.
- b. Fortalecer los mecanismos de acceso a la vivienda digna, sobre todo de crédito y condiciones de acceso, para personas en situación de movilidad humana.
- c. Construir mecanismos que garanticen el acceso a vivienda para las diferentes formas de familia, que superen las barreras de lugar de residencia de uno de los miembros para contar con una propiedad y vivienda para el núcleo familiar o la familia ampliada.
- d. Motivar a los gobiernos autónomos descentralizados a planificar, deliberar y actuar en función de las realidades migratorias de sus territorios, para construir políticas de

hábitat incluyentes para los extranjeros y principalmente de retención positiva de sus ciudadanos, así como contar con planes para la adquisición de vivienda para los ecuatorianos retornados.

e. Garantizar el reconocimiento de los derechos de propiedad y asegurar que los bienes de los arrendatarios sean respetados, frente a la vulneración de la legitimidad de sus bienes inmuebles en casos de disputas presentadas por arrendadores extranjeros.

Convivencia intercultural

Finalmente, uno de los componentes del Buen Vivir es la convivencia intercultural, vista desde tres enfoques: (i) el disfrute del espacio público, (ii) el intercambio de conocimiento y aprendizaje, y (iii) respeto a la cultura y todas las expresiones que de ella se derivan. Desde la interacción de estos enfoques se busca construir y difundir información positiva, producir herramientas edu-comunicacionales, que logren erradicar prácticas socioculturales que sustentan la discriminación en un trabajo conjunto y coordinado con los gobiernos autónomos descentralizados.

6.2.6 POLÍTICA 12: Convivencia intercultural

Fomentar prácticas de convivencia intercultural a través del reconocimiento y valoración de las diversidades que confluyen en los procesos de movilidad humana.

Lineamientos:

a. Generar y difundir información sobre los diversos aportes, principalmente en aspectos humanos, sociales, culturales y económicos, que las personas en situación de movilidad humana hacen al Ecuador, y las personas migrantes ecuatorianas a los países de destino.

b. Reconocer el aporte de las personas en movilidad humana a las sociedades que los acogen, su contribución económica y su influencia social para crear espacios de paz y solidaridad.

c. Fomentar que los medios de comunicación públicos y privados eviten el uso de estereotipos respecto a personas en movilidad humana, promoviendo la convivencia intercultural y pacífica.

d. Promover la convivencia intercultural y la integración de personas en situación de movilidad humana en la comunidad, en los espacios públicos, laborales, educativos y deportivos.

e. Fortalecer los mecanismos orientados a conservar y valorar las identidades de nacionalidades y pueblos para personas en condición de movilidad humana.

f. Generar ordenanzas en los distintos niveles de los GAD que promuevan la integración de la población en movilidad humana en las diferentes localidades, e impulsen el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre los diversos grupos en movilidad humana y la población ecuatoriana, que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las expresiones colectivas e identidades socioculturales.

g. Apoyar las manifestaciones culturales diversas de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.

6.3 Corresponsabilidad internacional

Este eje plantea tanto la suscripción e implementación de instrumentos a nivel internacional en materia de derechos y protección de las personas en situación de movilidad humana, con especial énfasis en aquellas con necesidad de protección internacional, así como la articulación de acciones interinstitucionales e intergubernamentales para combatir y sancionar los delitos transnacionales de la trata de personas y el tráfico de migrantes, y buscar la restitución de derechos de las víctimas.

En concordancia con el derecho a la libre movilidad, la ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero “como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente



en las relaciones Norte-Sur” (Art. 416 numeral 6), es responsabilidad para el Estado ecuatoriano posicionar en los diversos espacios regionales y multilaterales de integración en los que participa, su visión humanista sobre la movilidad humana; y de forma consistente, promover políticas regionales y acciones comunes que tiendan a la consolidación de la libre circulación de personas en América Latina y, concomitantemente, el pleno respeto de los derechos de las personas en las distintas etapas de su movilidad. Es solamente a través del fortalecimiento de la posición país y la creación de una postura común como región para asumir y defender el derecho a migrar, erradicar todo tipo de violencia y delitos transnacionales, que se podrá llegar a dialogar en condiciones de paridad con los principales estados de recepción de las migraciones latinoamericanas.

El inicio del proceso de paz en Colombia y los avances en el diálogo nos enfrentan a un nuevo escenario de desplazamiento, que debe ser tratado y consensuado, por los países, buscando el mayor bienestar de los afectados.

El ACNUR en Ecuador coincide en reconocer que la cooperación internacional en torno al tema del refugio es aún insuficiente, tendencia que se repite a nivel mundial frente a las diversas crisis humanitarias que generan desplazamientos forzados masivos. De ahí que exista el desafío fundamental de contar con el apoyo del Estado colombiano y de la comunidad internacional para comprometer el respaldo político y el aporte técnico y financiero en la implementación de programas de protección para la población con necesidad de protección internacional, en línea con los tres pilares establecidos en el Plan de Acción de México⁷¹: las fronteras solidarias, las ciudades solidarias y el reasentamiento solidario.

La trata de personas es una forma contemporánea de esclavitud, que constituye una violación sistemática a los

derechos fundamentales de las personas, reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, y que degrada y cosifica al ser humano a través de diversas formas de explotación (sexual, laboral, mendicidad, servidumbre, comercialización de órganos, fluidos y tejidos, fines delictivos, matrimonio servil, reclutamiento forzado para conflictos armados, e incluso adopciones irregulares).

El Ecuador es país de origen, tránsito y destino de la trata de personas⁷², manifestándose tanto la trata interna (que implica la captación, transporte, traslado, acogida, recepción, entrega o retención de la persona dentro del territorio nacional), así como la trata internacional, ligada a la delincuencia organizada transnacional, que comporta el traslado de las personas víctimas a través de las fronteras nacionales para su explotación.

La problemática de la trata es una realidad que apenas empieza a comprenderse en nuestro país, en buena medida porque ha sido poco estudiada (en comparación con los numerosos estudios realizados sobre la emigración o el refugio, aun cuando las investigaciones existentes al respecto comportan profundos análisis); pero, sobre todo, porque muchas de las prácticas que sustentan la explotación de las personas víctimas de la trata (especialmente las formas de explotación sexual, laboral y de mendicidad), la invisibilizan, pues están naturalizadas y culturalmente aceptadas por algunos sectores de la sociedad. Esto determina que, en la mayoría de casos, sean las personas en los círculos más cercanos a las víctimas quienes facilitan su explotación. Así, las personas víctimas de trata muchas veces desconocen que están siendo explotadas debido a que son sus propios familiares, amigos y/o parejas sentimentales quienes las han captado e involucrado en las redes de trata.

⁷¹ La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptados por 20 gobiernos en 2004, constituyen el marco regional para brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento forzado. Mediante la adopción del Plan de Acción los gobiernos de América Latina se han comprometido para fortalecer la protección internacional para los refugiados y utilizar un enfoque integral para alcanzar soluciones duraderas.

⁷² OIM, 2011: 14 La Trata de Personas desde un enfoque de Derechos Humanos. OIM – USAID. 2011 pp. 12

Existen otros factores que contribuyen a invisibilizar las dimensiones de este delito en nuestro país. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) plantea que uno de los mayores retos frente a la trata de personas, a nivel mundial, es medir su real magnitud, pues se desarrolla en un mercado ilícito que se confunde con escenarios lícitos; en tal virtud, se calcula que por cada víctima de la trata de personas identificada existirían 20 más sin identificar⁷³. Las dinámicas de operación de la trata, configuradas por redes y mafias de crimen organizado que movilizan enormes sumas de dinero (solamente comparables a las ganancias generadas por el tráfico de drogas⁷⁴), implican graves riesgos a la seguridad personal de quienes buscan levantar o sistematizar información directamente, ya sea desde las personas víctimas o en los escenarios de explotación; de ahí que los estudios más completos al respecto en nuestro país mantengan un carácter de confidencialidad⁷⁵. Por esta razón, el miedo y las amenazas a las que están sujetas las personas que han sido víctimas de la trata, por parte de los/las tratantes, determinan que en la gran mayoría de casos, especialmente las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, no realicen una denuncia o desistan de continuar en los procesos penales contra los agresores. A ello hay que sumar que, evidentemente, el traslado desde el lugar habitual de vida de la persona víctima hacia otro que no es familiar para él o ella, y la privación de libertad a la que es sometida para su explotación, implican el rompimiento de todos los lazos con sus redes inmediatas de socialización y apoyo, limitando el contacto o acceso a cualquier forma de ayuda que permita liberarlas, sin poner en riesgo su vida o integridad física.

Por último, el hecho de que se confunde la trata con otros delitos como la explotación sexual comercial (que

en sus diversas formas abarca pero no se limita a la trata con fines de explotación sexual), el tráfico de migrantes, el proxenetismo, entre otros, implica que muchos de los casos denunciados no sean juzgados como delitos de trata, dejando muchas veces en impunidad a los/las tratantes.

Es entonces extremadamente complejo conocer un número cercano de cuántas personas en nuestro país han sido o son víctimas de este delito. No obstante, sus causas y dimensiones empiezan a visibilizarse, evidenciando situaciones alarmantes. Expertos que han investigado sobre la problemática de trata con fines de explotación sexual en la frontera norte, basados sobre las estimaciones del estudio sobre la trata de personas en el Ecuador, realizado en el 2011 por la UNODC⁷⁶, señalan que en la zona fronteriza existirían alrededor de 300 'centros de tolerancia' (legales y al margen de la ley)⁷⁷ donde en un año habría decenas de miles de mujeres que son explotadas sexualmente, y que no permanecen durante este tiempo en un solo lugar sino que son trasladadas, periódicamente, a otros locales (incluso que forman parte de 'cadenas de centros de tolerancia') a lo largo de la frontera; más del 70% de las mujeres que son trasladadas por los 'centros de tolerancia' en estas provincias son de nacionalidad colombiana, en necesidad de protección internacional, que huyen del conflicto en su país o que han sido secuestradas por los tratantes; y una buena parte de ellas son menores de edad, cuyos documentos de identificación han sido adulterados por los tratantes⁷⁸. La UNODC señala que bajo la dinámica de explotación sexual, también se traslada a miles de mujeres ecuatorianas hacia Colombia, el Caribe y el Medio Oriente.

⁷³ UNODC (s/f)

⁷⁴ Según la UNODC, las ganancias globales que se mueven detrás del mercado ilícito de la trata de personas suman 1.3 billones de dólares;

4.1% son generados en América Latina (ver UNODC s/f)

⁷⁵ Existen dos estudios confidenciales no publicados sobre la trata de personas realizados en la frontera norte, por la cooperación alemana (GIZ) y por la Fundación Taller Mujer y UNICEF.

⁷⁶ Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador

⁷⁷ O llamados también 'centros de diversión nocturna', según lo establecido en ordenanzas municipales.

⁷⁸ Información sistematizada por el estudio de la GIZ antes mencionado, socializada en talleres de trabajo organizados por el Ministerio del Interior, en el año 2011.

El estudio de la UNODC, que reúne información descriptiva (no cuantitativa) sobre el delito (ubica las rutas y las formas de la trata identificadas por entidades estatales y ONG en las provincias de mayor incidencia de la trata en el país), determinó que solamente se registran los casos de trata denunciados por las víctimas, que representan un mínimo porcentaje frente a la magnitud de la problemática. Adicionalmente, constató que se judicializan principalmente los casos que afectan a niños, niñas y adolescentes, quedando en su gran mayoría sin registro los casos de mujeres y hombres mayores de edad víctimas del delito.

En efecto, la Fiscalía General del Estado cuenta con un registro de las denuncias de casos de trata en el Ecuador,⁷⁹ que señalan que en el 2010 hubo apenas 84 casos denunciados a nivel nacional. De enero a diciembre del 2011, se recibieron 115 denuncias en todo el país; y en el 2012 se observa un incremento a 176 casos denunciados. En ese año, fueron rescatadas 255 personas, víctimas de las 176 noticias del delito que conoció la Fiscalía; siendo la provincia de Pichincha donde se denunciaron más casos (74) y se rescataron más personas (113) del total nacional de casos denunciados.

De las personas que fueron rescatadas en el 2012, se puede observar que 119 personas (47% de los casos) fueron víctimas de explotación sexual, 36 personas víctimas de explotación laboral (14%), 5 personas víctimas de reclutamiento para fines delictivos (2%) y 3 personas víctimas de mendicidad (2%); sin embargo existen 92 casos de personas víctimas (36% del total de denuncias) de las cuales no se tiene datos sobre la modalidad de explotación de la que fueron sujeto, debido a que no aceptaron ser parte del proceso de indagación fiscal.

Es fundamental para el Ecuador la aportación del Código Integral Penal COIP, que tipificó los delitos de trata y tráfico de migrantes y establece sanciones y penas para los responsables.

⁷⁹ La información en este acápite relativa a los casos denunciados de trata ha sido sistematizada por el Ministerio del Interior sobre la base de estadísticas de la Dirección de Política Criminal – Delitoscopia de la Fiscalía General del Estado.

El estudio de la UNODC permite conocer que los grupos más vulnerables a ser víctimas de este delito en nuestro país son mujeres, niños, niñas y adolescentes, y personas en movilidad humana. En las provincias de la frontera norte, especialmente en Esmeraldas y Sucumbios, la problemática de la trata está afectando a población en necesidad de protección internacional, a través de diversas dinámicas de explotación. El Informe del 2010 de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de esclavitud resalta que una gran mayoría de solicitantes de refugio y personas refugiadas son víctimas de explotación laboral severa, por parte de empresas palmicultoras, particularmente en Esmeraldas; la mayoría de las víctimas no cuenta con documentación y desconoce cómo acceder a la condición de refugiado. Adicionalmente se manifiesta la explotación sexual comercial, y existe la trata de niños, niñas y adolescentes con fines delictivos (como parte de la cadena de tráfico de combustible y de drogas), y de reclutamiento forzado por grupos armados irregulares, práctica asociada a la dinámica del conflicto colombiano.

En las provincias del sur del país, especialmente en El Oro y Loja, el delito de la trata con fines de explotación sexual también se comete en contra de personas en movilidad humana, especialmente inmigrantes, de nacionalidad peruana sobre todo y en menor medida de origen colombiano. En las provincias de Napo y Zamora Chinchipe la trata de personas se ha presentado a través de actividades que tienen relación con la minería y la actividad petrolera. En estos casos las víctimas más vulnerables, en particular niños, niñas y adolescentes, se encuentran además en riesgo de explotación sexual comercial.

En Ecuador se han ubicado varios 'centros emisores' de explotación laboral de niños, niñas y adolescentes, fundamentalmente en comunidades rurales indígenas y mestizas de Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi, donde se constata que desde hace más de una década, debido al desconocimiento y a la extrema pobreza, se coloca a niños y niñas en redes de trata para mendicidad y trabajo forzoso, a través de mecanismos sociales y prácticas culturales como el parentesco ritual y el padrinzago⁸⁰.

⁸⁰ García, Fernando, 2010: 297.

La explotación de niños, niñas y adolescentes bajo esta dinámica de la trata no solamente se da en los centros urbanos del país, sino que de manera preocupante, tiene en muchos casos su destino final en Venezuela y Colombia. La situación de extrema vulnerabilidad a la que se expone a los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación laboral supone, además, que puedan ser sujeto de explotación sexual o para fines delictivos, violentando sus derechos básicos y poniendo en grave riesgo su vida.

La trata con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el Ecuador se manifiesta a través de la prostitución, la pornografía y el turismo sexual. La provincia de Pichincha tiene el más alto índice de casos de trata de personas menores de edad por explotación sexual, de acuerdo a los registros de la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes (DINAPEN), con un 24.7% de incidencia de denuncias. No obstante en las provincias de El Oro, Esmeraldas y Sucumbíos se manifiesta esta forma de explotación a niñez y adolescencia de forma alarmante.

6.3.1 POLÍTICA 13: Migración regional

Fomentar una política migratoria regional conjunta que sustente la implementación de la ciudadanía sudamericana.

Lineamientos:

- a. Posicionar el principio de la ciudadanía universal y el derecho a migrar en las declaraciones y demás documentos generados por los espacios intergubernamentales de integración regional
- b. Ubicar como prioridad en la agenda de inserción estratégica en el mundo y de integración latinoamericana la negociación de acuerdos recíprocos de regularización, incorporando la concreción de la ciudadanía sudamericana como elemento estratégico
- c. Incorporar en la legislación interna derechos y principios contenidos tanto en Convenios, Declaraciones

y otros instrumentos a nivel regional en lo referente a la libre circulación de personas nacionales de Sudamérica, con particular atención a personas en condición de vulnerabilidad.

- d. Modernizar el procedimiento de visado para residentes en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR, de manera que se promueva se regularización y se facilite su movilidad en la región.

6.3.2 POLÍTICA 14: Protección de derechos

Impulsar mecanismos efectivos y coordinados de protección de derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, en los espacios multilaterales y bilaterales que mantiene el Ecuador.

Lineamientos:

- a. Promover la elaboración de protocolos bilaterales y multilaterales de atención para las personas ecuatorianas en tránsito y en destino y para las personas de otras nacionalidades en tránsito por el Ecuador, considerando las perspectivas de género, generacional, discapacidad y etnia.
- b. Promover la suscripción y fortalecer la implementación de instrumentos internacionales (bilaterales y multilaterales) suscritos por el Ecuador, en materia de protección de derechos de personas migrantes y otros aspectos sobre movilidad humana.
- c. Generar, apoyar y/o profundizar iniciativas regionales y globales en materia de protección a personas en movilidad, para establecer políticas y programas de protección efectiva y el diseño de soluciones duraderas.
- d. Fomentar la suscripción de acuerdos bilaterales con el Estado colombiano que establezcan la corresponsabilidad para implementar soluciones duraderas para los desplazados, comprometiendo el respaldo político y el aporte técnico y financiero en la implementación de

programas de protección, en línea con los tres pilares establecidos en el Plan de Acción de México: las Fronteras y Ciudades Solidarias y el reasentamiento solidario.

e. Fortalecer y propiciar en el marco de la solidaridad internacional y responsabilidad compartida, espacios de diálogo regionales, políticas para la protección de personas apátridas y refugiadas, y que promuevan el reasentamiento solidario de refugiados en la región.

f. Impulsar la cooperación sur- sur en el marco de programas como el reasentamiento solidario en América Latina, el impulso de las Fronteras y Ciudades Solidarias, el fortalecimiento de las comisiones de elegibilidad de refugiados en la región, el fortalecimiento del monitoreo de fronteras para la identificación de alertas tempranas de desplazamientos internos y transfronterizos.

6.3.3 POLÍTICA 15: Trata y tráfico

Prevenir y sancionar toda práctica relacionada a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y garantizar la restitución y la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de estos delitos.

Lineamientos:

a. Promover la elaboración de protocolos y otras formas de coordinación interinstitucional a nivel regional o internacional que permitan mejorar la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos de la trata de personas y el tráfico de migrantes, así como la protección, restitución y reparación integral de las víctimas.

b. Desarrollar programas de prevención para grupos de personas en movilidad humana, con énfasis en personas vulnerables a los diversos tipos de explotación que persigue la trata de personas, especialmente niños, niñas, adolescentes, mujeres y refugiados, y que contemplen la desnaturalización en la sociedad de las diversas prácticas de explotación.

c. Fortalecer y/o crear programas estatales de atención y protección integral a las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, con énfasis en personas en movilidad humana, que incluyan procesos de recuperación del proyecto de vida de la persona y que contemplen las necesidades y realidades específicas de niños, niñas, adolescentes, mujeres, refugiados y personas con discapacidad.

d. Implementar campañas de sensibilización sobre los delitos de la trata de personas y el tráfico de migrantes, poniendo especial énfasis en las prácticas socioculturales que naturalizan las distintas formas de explotación del ser humano.

e. Reformar el Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, de manera que se evite la revictimización de las personas.

f. Fortalecer de manera integral los órganos estatales especializados en el control, investigación y sanción de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, haciendo énfasis en la capacitación permanente sobre las realidades y derechos de las personas en movilidad humana.

g. Fomentar la corresponsabilidad interestatal para el fortalecimiento, y acceso a mecanismos institucionales estandarizados de levantamiento de datos y construcción de indicadores sobre los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, que documenten de manera permanente los casos cometidos contra personas en situación de movilidad humana, y que alimenten el Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana.

h. Promover la armonización a nivel regional de las normas penales que sancionan los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas para su efectivo juzgamiento y sanción.

6.4 Participación

Este eje considera todas las acciones que fortalezcan la condición de sujetos activos y la capacidad transformadora de las personas en situación de movilidad humana, individual y colectivamente, no solamente a través del derecho a elegir y ser elegidos, sino también con la participación en los asuntos de interés público del país.

Considerando los contextos en que se desenvuelven los emigrantes, en donde dentro de sus principales objetivos del proyecto migratorio, está el lograr la estabilidad laboral (que en varios casos implica el tener más de un trabajo), dejando de lado muchas veces relaciones interpersonales y demás intereses personales. De tal manera que la prioridad de sus intereses los lleva a participar de manera mínima en procesos electorales y políticos tanto del país de origen como de destino.

En el caso de España como sociedad de destino, los factores que inciden en la escasa participación electoral son: la desinformación, la lejanía, el miedo de los irregulares a ser deportados, las dificultades del empadronamiento, así como el relativo escaso interés de los partidos en captar el voto inmigrante a juzgar por los esfuerzos en la campaña electoral de llegar a ellos, y la poca importancia dada a este colectivo en sus programas y discursos⁸¹. Esta realidad se ha revertido con la acción efectiva de los consulados y la presencia permanente del Primer Mandatario en España, el Canciller ecuatoriano y demás autoridades que han motivado un acercamiento de la comunidad ecuatoriana en el exterior a la realidad actual de su país de origen y han comprometido su participación directa en los procesos democráticos.

6.4.1 POLÍTICA 16: Participación efectiva

Promover la participación efectiva de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior en los procesos y decisiones que afectan el desarrollo del país.

Lineamientos:

- a. Impulsar procesos de formación y difusión sobre los derechos y deberes que tienen las personas en situación de movilidad humana que se encuentran en el Ecuador, y de las personas ecuatorianas que se encuentran en otros países, en función de lo establecido en la Constitución.
- b. Fortalecer los espacios e instancias de interlocución entre la sociedad y el Estado, y promover la organización colectiva y autónoma de personas en situación de movilidad humana, especialmente dinamizar los Consejos Ciudadanos de Participación en el exterior.
- c. Informar y capacitar a la ciudadanía, en especial a las organizaciones de personas en situación de movilidad humana, en el país y en el exterior, sobre los mecanismos de participación electoral y control social que existen para realizar veedurías a la administración y gestión pública, implementando el uso de las tecnologías de información y comunicación.
- d. Promover la participación de las personas en situación de movilidad humana en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas que emanen de la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana.

⁸¹ *Participación electoral y posicionamiento político de los inmigrantes ecuatorianos en la Comunidad de Madrid, Antono Palazuelos y Tania Palazuelos, Año 2008.*



7. **Seguimiento** y evaluación

La Resolución del Consejo Nacional de Planificación -registro oficial 950 del 9 de mayo de 2013- en su artículo 4 establece “Encargar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la validación de las Agendas Nacionales para la Igualdad como insumo de obligatoria observancia para el sector público y para su articulación con los procesos de formulación de política pública de todos los niveles”. De esta manera todas las instituciones públicas necesariamente deben alinearse a la agenda pública de cada temática de igualdad para el periodo establecido entre el 2013 y 2017.

Las políticas y lineamientos de las Agendas de Igualdad juntamente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo guían la elaboración de la política sectorial y de los planes de ordenamiento territorial de los GAD para su posterior ejecución, así mismo deben velar por la efectiva transversalización de la política de igualdad en todas las funciones del Estado y niveles de gobierno pertinentes. De esta manera se definirán conjuntamente con los Consejo Nacionales de Igualdad, SENPLADES y cada entidad rectora de la política pública, en la presente agenda el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, las metas e indicadores a ser monitoreados en el proceso de evaluación de las agendas públicas de cada temática de igualdad para el periodo 2013-2017 en el país.

6.1. Metas e indicadores

El Plan Nacional para el Buen Vivir incorpora una batería de indicadores de impacto que permiten dar seguimiento y evaluación a los objetivos trazados para el país en el periodo 2013-2017. De estos indicadores se desprenden metas estructurales, territoriales e intersectoriales así como responsabilidades en cuanto a su monitoreo y evaluación. Las metas de carácter estructural y territorial serán de seguimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-, y las intersectoriales de responsabilidad de los ministerios coordinadores de cada Consejo Sectorial.

En el marco de la formulación de los instrumentos de planificación de las demás instancias, se deben articular nuevos indicadores y metas de impacto y resultado para monitorear la efectiva transversalidad de las temáticas de igualdad. El Consejo Nacional de Igualdad de Movilidad Humana junto a los demás Consejos Nacionales para la Igualdad, se encargarán del seguimiento y evaluación de los indicadores y metas articulados para cada temática de igualdad.

6.2. Evaluación presupuestaria

Según la Constitución de la República, el Estado debe garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos ⁸². Esto implica que, una vez articulados los diferentes niveles de planificación con el Plan Nacional para el Buen Vivir y las Agendas Nacionales para la Igualdad, es labor de los Consejos Nacionales para la Igualdad, en coordinación con el Ministerio de Finanzas y la SENPLADES, velar por que el mandato constitucional se cumpla a favor de las temáticas de igualdad.

El Presupuesto General del Estado (PGE) contempla cuatro grandes categorías por naturaleza económica, mismo que es articulado al Plan Nacional de Desarrollo a través de la vinculación de la planificación con el presupuesto institucional que las entidades que forman parte del PGE realizan en las etapas de programación y formulación del ciclo presupuestario, previo a la asignación de recursos, es decir en el proceso de pro forma, esto permite al Ministerio de Finanzas asignar recursos en concordancia con el PND y a las entidades ejecutar la planificación y el presupuesto de manera vinculada; la fases de seguimiento y evaluación del ciclo presupuestario lo realiza el Ministerio de Finanzas en coordinación con la SENPLADES.

⁸² Art 85 inciso 3 Constitución de la República del Ecuador

6.3. Gasto permanente

Las instituciones del Sector Público reciben una asignación de gasto permanente para su funcionamiento (gastos en personal, prestaciones de la seguridad social, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, otros gastos corrientes, transferencias y donaciones corrientes, etc.), dicho presupuesto está sujeto a la planificación institucional que a su vez está articulada a la política pública en el marco de sus competencias.

El Ministerio de Finanzas transfiere los recursos y hace un análisis permanente de la ejecución de los mismos, de manera que, de ser necesario, estos recursos sean reorientados y sirvan para alcanzar el mejor nivel posible de ejecución presupuestaria y cumplimiento de las metas de política pública. Además diseña instrumentos que permiten clasificar el gasto y emitir reportes a través de su herramienta informática denominada Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSIGEF).

Las instituciones están en la obligación de reportar sus gastos al Ministerio de Finanzas en función de los Catálogos Orientadores de Gasto diseñados para el efecto ⁸³. Se han articulado catálogos orientadores de gasto para las cinco temáticas de igualdad, que recuperan los ejes de las Agendas Nacionales para la Igualdad. En el caso del enfoque de movilidad humana, el instrumento que operativiza el presupuesto es el Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad de Movilidad Humana.

Es labor de los Consejos Nacionales de Igualdad velar por la adecuada articulación de dichas herramientas, ante la ejecución de las políticas de igualdad, así como en el proceso de monitoreo y evaluación de las metas e indicadores establecidos conjuntamente en el proceso de formulación de la política pública sectorial.

⁸³ Art 101 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

6.4. Inversión

Las instituciones que reciben recursos del Presupuesto General del Estado tienen la facultad de postular programas y proyectos de inversión que respondan a la planificación institucional, la que adicionalmente se vincula a las políticas nacionales, intersectoriales y sectoriales. Dicha postulación se realiza a través de la herramienta informática denominada Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP). Los programas y proyectos reciben un Código Único de Proyecto (CUP) y entran en un proceso de análisis y priorización en función de una serie de criterios de planificación nacional, sectorial, territorial y de igualdad.

La herramienta SIPeIP faculta el reporte de información presupuestaria de inversión y la ejecución de dicho presupuesto en función de las políticas públicas. Este insumo permite a los Consejos Nacionales para la Igualdad darle seguimiento a este componente del Presupuesto General del Estado. En el caso del enfoque de movilidad humana se ha incorporado un link en el Sistema para que guíe la formulación del proyecto, garantizando la igualdad y no discriminación desde dicho ámbito.

6.5. Capital

El Ministerio de Finanzas, tras un análisis presupuestario en alineación con la planificación institucional y esta con la nacional y la política pública, transfiere recursos a las instituciones para la adquisición de bienes de capital (bienes inmuebles de larga duración, automotores, mobiliario, etc).

Al igual que con los recursos de gasto corriente, esta categoría de naturaleza económica está sujeta al reporte presupuestario del Ministerio de Finanzas a través de su herramienta informática y los catálogos orientadores de gasto en temáticas de igualdad.

6.6. Evaluación de la gestión

La Secretaría Nacional de la Administración Pública -SNAP-, tiene la responsabilidad de monitorear la gestión en el Ejecutivo;

es decir, los avances o retrocesos en la implementación de programas y proyectos de las diversas instituciones que hacen parte del Gobierno Central y que forman parte de la Función Ejecutiva a través de la herramienta informática Gobierno por Resultados (GPR), las instituciones articulan sus programas y proyectos, tanto de inversión como de gasto corriente, a la política pública y la planificación institucional. Definen para el efecto, indicadores de gestión y metas a ser alcanzadas en periodos definidos por cada proyecto.

Para el Ejecutivo, esta herramienta es de trascendental importancia ya que permite tomar correctivos de manera inmediata en el caso de que se presenten inconvenientes en el avance de un determinado programa o proyecto, además junto con el SIPeIP articula incentivos para el funcionario, tales como la remuneración variable.

Los Consejos Nacionales para la igualdad deben articular su seguimiento a la gestión a través de GPR en las políticas sectoriales, programas o proyectos que tengan directa relación con sus Agendas Nacionales para la Igualdad.

6.7. Observancia

Para poder establecer un seguimiento pertinente y eficaz a la aplicación de esta Agenda, haciendo uso de las atribuciones constitucionales de observancia, se ha establecido un proceso por medio del cual se pueda observar en las funciones del Estado y en las instituciones del sector público el debido cumplimiento de la normativa nacional e internacional de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, así como las estrategias de política pública desarrolladas en la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana, para garantizar la igualdad de las personas que se encuentren en condición de movilidad humana en el Ecuador y determinar medidas de corrección de ser necesarias.

La Observancia está concebida como un mecanismo para vigilar e incidir en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana y garantizar el principio constitucional de igualdad y no discriminación

en razón de movilidad humana en todo ciclo de la política pública, el sistema de justicia, el ordenamiento jurídico y la administración pública de las distintas funciones del Estado.

Para hacer efectiva esta atribución y emprender un monitoreo constante de la aplicación de la Agenda en todos los espacios de la acción pública, se ha establecido la construcción de un Sistema de Observancia, alineado a lo dispuesto en nuestro Plan Nacional de Desarrollo, que establece en el objetivo 1, lineamiento estratégico J: “generar un sistema integral de observancia que contemple el registro, monitoreo y seguimiento de casos de vulneración de derechos, para la formulación e implementación de políticas públicas intersectoriales, considerando el principio de igualdad en la diversidad”.

De esta manera, se ha concebido un Sistema que implica el diseño y activación de un conjunto de mecanismos que permitan identificar el estado de situación de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, establecidos en el marco normativo nacional e internacional. Se compone de una base de indicadores estructurales, de proceso y de resultado, que arrojarán la información cualitativa y cuantitativa de la gestión pública; permitiendo analizar la correcta aplicación de los lineamientos estratégicos de la Agenda. Con este instrumento se podrá disponer de informes que visibilicen la gestión pública que garantice los derechos humanos y permitirá alertar sobre el incumplimiento de los mismos.



8. **Glosario** de términos

Acuerdo (Visa) Schengen: Acuerdo intergubernamental firmado en 1985, mediante el cual se crea una zona de libre circulación en Europa, sin controles en su espacio territorial y en los puestos fronterizos aéreos, terrestres y marítimos de los distintos países signatarios. Para mantener la seguridad interna se ha tomado una serie de medidas como la coordinación de los controles de visados y de las fronteras externas de los Estados Miembros. Aunque el Acuerdo Schengen fue concluido fuera del contexto de la Unión Europea (UE), fue incorporado al ámbito de la Unión Europea, bajo el Tratado de Ámsterdam, de 1997.

Apátrida: Es aquella persona que no es reconocida por ningún país como ciudadano.

Conflicto armado: Todos los casos de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado entre dos o más estados incluso si el estado de guerra no es reconocido por uno de ellos (Art. 2, de las Convenciones de Ginebra I-IV, de 1949-Conflicto armado internacional). Un conflicto armado existe cuando se recurre a la fuerza armada entre estados o cuando hay violencia armada prolongada entre el Gobierno y grupos armados organizados o entre varios grupos en un Estado. (Caso Tadic, No. IT-94-1-AR 72, p.335, Sala de Apelaciones TIY – un conflicto armado no internacional).

Debido proceso: Procedimiento legal llevado a cabo conforme a las normas y principios generalmente aceptados y estipulados para la protección y aplicación de los derechos privados, incluidos la notificación y el derecho a una audiencia justa ante un tribunal u oficina administrativa encargada de decidir el caso.

Deportación: Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado.

Desplazamiento interno: Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado,

situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.).

Estado de tránsito: Cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual. (Art. 6 (c) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990).

Emigración: Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales.

Inmigración: Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

País de origen: País del cual procede un migrante o flujos migratorios (legal o ilegal).

País de destino: País de destino o tercer país que recibe a una persona. En el caso del retorno o repatriación, también se considera país receptor al país de origen. País que, por decisión ejecutiva, ministerial o parlamentaria, ha aceptado recibir anualmente un cupo de refugiados o de migrantes.

PNPI: Persona en necesidad de protección internacional

Pueblos y nacionalidades indígenas transfronterizos binacionales: Los pueblos indígenas transfronterizos son aquellos que viven en los límites entre un país y otro, comparten su historia, organización social y cultura, y luchan a nivel binacional para mantener su territorio ancestral herencia de sus antepasados.

Refugiado (reconocido): Persona que con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967).

Regularización: Proceso por el cual un país permite a un extranjero en situación irregular obtener un status legal. Prácticas usuales incluyen la amnistía (también conocida como “legalización”) a extranjeros que han residido en el país en situación irregular por un determinado período de tiempo y que no hayan sido considerados inadmisibles.

Remesa: Suma de dinero ganada o adquirida por no nacionales, trasferida a su país de origen.

Repatriación: El derecho individual de un refugiado o de un prisionero de guerra de regresar al país de nacionalidad en determinadas condiciones está previsto en varios instrumentos internacionales. (Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977, Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo a la Cuarta Convención de La Haya de 1907, Instrumentos de derechos humanos así como también el derecho internacional consuetudinario). El derecho a la repatriación se confiere a la persona a título individual y no a la autoridad que la retiene. Además, la repatriación, está sujeta a la obligación de la autoridad de liberar a las personas elegibles (soldados y civiles) y a la obligación del país de origen de recibir sus propios nacionales. Repatriación es un término que también se aplica en situaciones de crisis al personal diplomático y a los funcionarios internacionales.

Solicitante de refugio: Persona que solicita su admisión en un país como refugiado y en espera de una decisión para obtener dicho status, de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. En caso de que la decisión sea negativa, debe abandonar el país; puede ser expulsada, como cualquier otro extranjero en situación irregular, a menos que se le permita permanecer en base

a consideraciones de carácter humanitario o por otras razones

Saldo migratorio: Es la diferencia entre el número total de emigrantes y de inmigrantes en un territorio en un tiempo determinado.

Soluciones duraderas: Toda solución que permita resolver de manera satisfactoria y permanente la situación de los refugiados, para que puedan vivir una vida normal. El ACNUR busca en general soluciones duraderas que son la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)

Tráfico de migrantes: Facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte (de la Convención) del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (Art. 3 (a) del Protocolo Adicional contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2002). El tráfico ilícito, distintamente a la trata, no implica explotación, coerción o violación de los derechos humanos.

Xenofobia: Odio, repugnancia u hostilidad hacia los extranjeros. En el ámbito internacional no hay una definición aceptada de xenofobia aunque puede ser descrita como actitudes, prejuicios o conductas que rechazan, excluyen y, muchas veces, desprecian a otras personas, basados en la condición de extranjero o extraño a la identidad de la comunidad, de la sociedad o del país. Hay una relación muy estrecha entre racismo y xenofobia, términos difíciles de separar.



en la
suprema del
(Isaac Newton)

Cada
uno y
cuando
la t
Méx

tod
som

tod
som

Cual
victim
c

"No son seres
humanos, son fuerza
laboral barata y
desechable".

todos
somos
mi
gran
tes



9. Bibliografía

Textos y publicaciones de autores e instituciones

Ackerman, Alana (2012). La ley, el orden y el caos: una antropología de la constitución mutua del estado ecuatoriano y el 'otro' extranjero, 1938-2012. Quito: FLACSO - Ecuador (inédito).

ACNUR (2011) Un año de crisis. Tendencias globales 2011. Documento en pdf.

ACNUR, (2011) Pre Diagnóstico sobre la Apatridia en Ecuador 2011. Documento en pdf.

ACNUR, CEPAR (2009). Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador. Encuesta 2007. Informe nacional. Quito: ACNUR.

Acosta, Alberto; López, Susana; Villamar, David (2006). La Migración en el Ecuador – oportunidades y amenazas. Quito: Corporación Editora Nacional.

Altamirano, Teófilo (1992). Éxodos peruanos en el exterior. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Aparicio, José Ramón (2005). La inmigración como constante conformadora de nuestras sociedades. Documento PDF. Aparicio, Rosa (2005). Panorama de la inmigración en España. Documento PDF.

Araujo, Lorena; Eguiguren, María (2009). “La gestión de las migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”. En Migrandina, No. 3. Quito: FLACSO - Ecuador.

Arcentales, Javier; Garbay, Susy (2012). Informe sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011. Quito: Coalición por las Migraciones y el Refugio.

Benalcázar, Patricio (2008). Políticas públicas y movilidad humana en el escenario constitucional ecuatoriano. Quito: INREDH

Camacho, Gloria; Hernández, Katya (2005). Cambió mi vida. Migración femenina, percepciones e impactos. Quito: UNIFEM CEPLAES.

Canales, A.; Zolniski, C (2000). “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”. En Simposio sobre migración internacional en las Américas. San José, Costa Rica, 4 – 6 de septiembre 2000. OIM. CEPAL.

Castles, Stephen (2000). “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”. En Revista Internacional de Ciencias Sociales, #165, sept. 2000. UNESCO.

Cano, Verónica; Soffía, Magdalena (2009). “Normativa y política migratoria en Chile a la luz de los derechos humanos” en Entre Tierras. Boletín sobre política migratoria y derechos humanos. 09/2009 (URL: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/37774/ENTRETIERRASchile.pdf>) (24/10/2012).

Carpio Benalcázar, Patricio (1992). Entre pueblos y metrópolis: la migración internacional en comunidades austroandinas en el Ecuador. Cuenca: ILDIS, Abya – Yala.

Castañerda, Alejandra (2008). “Lenguajes de Exclusión: leyes migratorias y el nuevo Apartheid”. En Castro (coord.) Dilemas de la migración en la sociedad posindustrial. México: Porrúa.

Castillo Carniglia, Isabel; Lekanda Laban, Paula (2010). Políticas migratorias en Argentina y Chile. Acción y reacción frente a un fenómeno de alcance global. Versión preliminar. Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Toronto, Canadá, del 6 al 9 de octubre de 2010. (URL: http://www.icsa.cl/images/Paperss/castillo_lekanda.pdf) (24/10/2012).

Ceriani, Pablo (2004). “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”. En Gubén Giustiniani (comp.), Migración: un derecho humano. Buenos Aires:Prometeo.

Coalición por las Migraciones y el Refugio (2009). Contenidos básicos sobre movilidad humana: aportes para una normativa en Ecuador. Quito: versión digital.

(2007). Informe Alternativo sobre el cumplimiento de la Convención. Análisis por temáticas relacionadas con principales artículos de la Convención y preguntas del Comité (Informe Final). Quito: documento sin publicar.

Domenech, Eduardo (2011) “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con “rostro humano”. Ponencia presentada en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo “Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador) 18, 19 y 20 de mayo de 2010. Quito, Ecuador

(2009). Migración y Política: el Estado Interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica. Universidad Nacional de Córdoba: Córdoba

(2007). “La agenda política sobre migraciones en América sur: el caso de la Argentina”. En *Revue Européenne des Migrations Internationales* (en línea), (23) 1: 71-94. (18/03/2013) (URL: <http://remi.revues.org/3611> ; DOI: 10.4000/remi.3611)

Doña, Cristián (2002). Percepción de la inmigración reciente en Chile a través del análisis de medios de prensa. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Tesis para optar al Título de Sociólogo (inédito).

Doña, Cristián; Levinson, Amanda (2004). “Chile. Moving Towards a Migration Policy”. En *Migration Information Source*. (URL: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=199> (24/10/2012).

Düvell, Franck (2003) “The globalisation of migration control”. En *Open Democracy*. (URL:

http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp (20/05/2011).

El Comercio.pe (2013) Los jóvenes “españolatinos”, atrapados entre dos mundos (URL: <http://elcomercio.pe/actualidad/1576301/noticia-jovenesespanolatinos-atrapados-entre-dos-mundos>)(15/05/2013)

Egas, María Fernanda (2000). “Los Hijos de la remesa”. En *Revista Vistazo*, N° 797, 1 de noviembre, p. 28. Eguiguren, María Mercedes (2011). Sujeto migrante. Crisis y tutela estatal. Quito: FLACSO – Ecuador.

Engin, Isin; Turner, Brayan (2007). “Investigating Citizenship: status, right, identity”, *Citizenship studies* 11, no.1 (URL <http://www.tandfonline.com/toc/ccst20/current>) (24/10/2012)

Estévez, Ariadna (2009). “La relación estructural entre la globalización y la migración: implicaciones para una ciudadanía universal” en *Foro Internacional*, Vol. XLIX, núm. 3, julio-septiembre. México: El Colegio de México.

FLACSO (2008). Ecuador: la migración internacional en cifras. Quito: FLACSO ECUADOR – UNFPA.

(2006). Ecuador: la migración internacional en cifras. Quito: FLACSO ECUADOR – UNFPA.

Fundación Esperanza, Concejo Cantonal de la niñez y adolescencia de Tena, Red de Protección integral de derechos de la niñez y adolescencia, USAID Fundación ESQUEL (Fondo de Justicia y Sociedad) (2012). Programa de acción para combatir la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el cantón Tena, provincia del Napo: período 2007-2012. (documento sin publicar)

García García, Antonio; Oñate, Sara (2008). “Transexuales ecuatorianas: el viaje y el cuerpo”. En Herrera, Gioconda; Ramírez, Jacques (eds.) *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*. Quito: FLACSO.



- vGarcía, Fernando (2010). “Trabajo Infantil Indígena” en Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (ed) Derechos y Garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Geiger, Martin; Pécout, Antoine (2010). The Politics of International Migration Management. Hampshire: Houndmills/Basingstoke/Palgrave Macmillan.
- Giustiniani, Rubén (2004). “Fundamentos de la Ley”. En Giustiniani, Rubén comp. Migración: Un derecho humano. Buenos Aires: Prometeo: 19-42.
- Grimson, Alejandro (2011). “Doce equívocos sobre las migraciones”, en Revista Nueva Sociedad N° 233, mayo-junio de 2011. (URL: www.nuso.org/revista.php?n=233) (18/03/2013)
- Gurrieri, Jorge (2005). “Los procesos migratorios actuales en Sudamérica”. Presentación ante la III Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, Buenos Aires.
- Herrera, Gioconda (2005) “Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales de cuidado”. En Herrera, Gioconda; Carrillo, María Cristina; Torres, Alicia (eds.). La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades. Quito: FLACSO, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Herrera, Gioconda; Del Castillo, Isabel (2007). Nuevas Migraciones Internacionales a hacia Europa, Balances y Desafíos. Quito: FLACSO.
- Herrera, Gioconda; Martínez, Alexandra (2002). Género y migración en la región Sur. Informe de investigación Quito: FLACSO.
- Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra (2012). Perfil Migratorio del Ecuador 2011, Quito: OIM-UE.
- Holguín, Hernán (2012). “El concepto de ciudadanía andina” en Tejiendo Redes Andinas, Boletín No. 4 septiembre-octubre, Red Andina de Migraciones.
- Jokisch, Brad (2001). “Desde Nueva York a Madrid: tendencias de la migración ecuatoriana”. En Revista Ecuador Debate, #54, diciembre. Quito: CAAP, pág. 58 – 83.
- Joseph, May (1999). “Nomadic Identities. The Performance of Citizenship”. En Public Worlds Vol. 5 Minneapolis/London: The University of Minnesota Press.
- Jelin, Elizabeth (2006). “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia”. En Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.). Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos. Buenos Aires: Prometeo: 47-68.
- Julca, Jacqueline et al (2012). Avances y recomendaciones para la implementación de la normativa de la Comunidad Andina en materia de migraciones. Lima: OIM.
- Largo, Eliana (de) (2010). Mujeres migrantes andinas. Contexto, políticas y gestión migratoria. Santiago de Chile: Comisión Europea, Oxfam Gran Bretaña.
- López, Alfonso (2009). La migración internacional. Su tratamiento unilateral, bilateral y multilateral en la actualidad, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores - AFESE.
- López, Susana (2009). Perfil Migratorio 2008. Quito: OIM.
- Mármora, Lelio (1994). “Desarrollo sostenido y políticas migratorias. Su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración”. En Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina, Vol. 12, núm. 1/3 CIMAL, OIM.

Maya Jariego, Isidro et al (s/f). La integración social en las redes de y los inmigrantes desde los recursos sociales naturales.

(URL: http://sirio.ua.es/documentos/pdf/estrategias_integracion/la%20integracion%20social.pdf).

Mendoza Fantinato, Guido (2010). Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario. Informe Especial, Jurisprudencia Supranacional e Internacional (mimeo).

(2011). El ejercicio de la ciudadanía comunitaria andina en el espacio extra comunitario a través de la asistencia y protección consular (mimeo).

Migration Policy Institute (2010). Bilateral migration matrix 2010. ([url:http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html](http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html))

(2007). Ecuador: Diversidad en Migración. (URL: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=591>)

Moncayo, María Isabel (2011). El Plan “Bienvenidos a Casa”: estudio sobre la experiencia del fondo cucayo. Quito: FLACSO- Ecuador - Fundación Carolina.

Moreno, Paola (2009). “El proceso electoral de los ecuatorianos en el exterior: reflexiones para un debate sobre la participación en contextos de migración”. En Los Derechos de la Movilidad Humana. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Nair, Sami (2009). “La crisis y los inmigrantes”. En El País, 18 de abril 2009 ([url: http://elpais.com/diario/2009/04/18/internacional/1240005611_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/04/18/internacional/1240005611_850215.html)).

Novick, Susana (2005) “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur”, en Novick, Susana; Hener, Alejandro; Dalle, Alejandro. El proceso de integración Mercosur : de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Documentos de Trabajo n° 46. Buenos Aires: 6-63.

(2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”.

En Giustiniani, Rubén (comp). Migración: un derecho humano. Buenos Aires: Prometeo: 67-85.

(1997). “Políticas migratorias en la Argentina”. En Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto. Inmigración y discriminación. Políticas y discursos. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

OIM (2011). Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas. Buenos Aires: OIM. OIM (2006). Derecho Internacional sobre Migración N° 7- Glosario sobre Migración: OIM

(2011). La Trata de Personas desde un enfoque de Derechos Humanos. OIM – USAID

(2009). Aspectos Básicos para la gestión migratoria. México: OIM-INM.

Ong, Aihwa (1999). Flexible Citizenship. The Cultural Logics of Transnationality. Durham/London, Duke University Press.

Penchaszadeh, Ana Paula (2012). “Los desafíos políticos de la hospitalidad Perspectivas derrideanas”. En Revista Alteridades, México: Universidad Autónoma de Iztapalala.

Ramírez, Franklin; Ramírez, Jacques (2005). La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria. Quito: CIUDAD – UNESCO.

Ramírez, Jacques (2012). Ciudad-Estado, Inmigrantes y



Políticas. Ecuador 1890-1950. Quito: IAEN-IC.

(2011). Con o Sin Pasaporte. Análisis Socio Antropológico sobre la migración ecuatoriana. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Ramírez, Jacques; Alfaro, Yolanda (2010). “Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones”, en Boletín Andinamigrante No9, Quito: FLACSO - Ecuador.

Ramírez, Rene (2008). Igualmente Pobres, desigualmente ricos, Quito: Ariel.

Ramírez, René; Minteguiaga, Analía (2007). “¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad”. En Ecuador Debate, No. 70. Quito: CAAP.

Rawls, John (1999). Justicia como Equidad, Madrid: Editorial Tecnos.

Ribeiro, Gustavo (2003). Posimperialismo. Cultura y Política en el mundo contemporáneo. Barcelona: Editorial Gedisa.



10. Anexos

**MATRIZ DE ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD
PARA LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA
CON EL PNBV 2013-2017 Y LA CONSTITUCIÓN**

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

1. EJE DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS

Política 1	Prevenir, controlar y sancionar las prácticas racistas, xenófobas y violentas cometidas contra personas en situación de movilidad humana en el país, asegurando la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de dichos actos, e impulsar su prevención en el exterior.		
-------------------	--	--	--

- | | | |
|---|-------------------------------------|--------------|
| a. Impulsar estudios, investigaciones e informes técnico políticos sobre actos de discriminación, racismo, xenofobia y violencia cometidos contra personas extranjeras en nuestro país, y contra ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, en colaboración con academia y sociedad civil, en el Ecuador y en otros países. | 2.5 (h); 4.1 (i) | Art. 100 |
| b. Apoyar a las organizaciones de personas en situación de movilidad humana, en la realización de veedurías y vigilancia sobre la gestión de autoridades públicas (administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control), así como de las entidades privadas, que operen en el país, sobre las prácticas, actos y omisiones que se consideren discriminatorios, y en la presentación de los informes respectivos a las entidades de la Función de Participación Ciudadana y Control Social. | 2.5 (h); 2.7 (i); 1.9 (a); 1.13 (a) | Art.96 y 100 |
| c. Crear un programa especializado en la reparación integral de víctimas de violaciones de derechos humanos, articulado al Sistema de Protección Integral de grupos de atención prioritaria de los GAD, con especial atención a las personas en situación de movilidad humana, que garantice la restitución efectiva de sus proyectos de vida. | 2.6 (c); 2.6 (f); 2.6 (j); 6.7 (a) | Art. 198 |

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
Política 1	d. Crear y fortalecer un sistema de protección administrativo y de acceso a la justicia que permita a las personas en movilidad humana denunciar violaciones al ejercicio de sus derechos a fin de que las instituciones ejecutoras de la política pública investiguen, sancionen y reparen oportunamente dichas violaciones.	6.1 (d); 6.2 (g); 6.9 (f); 6.3 (a); 2.6 (d); 6.1 (h)	Art. 75
	e. Garantizar que las entidades públicas cuenten con mecanismos internos que identifiquen (sea por denuncia o de oficio) casos de violaciones de derechos e inicien con la investigación, sanción administrativa y reparación integral a las víctimas.	6.3 (a); 1.3 (i); 2.6 (f)	Art. 40 (2)
	f. Diseñar protocolos de atención que institucionalicen la prestación de servicios y el acceso a programas y servicios que implementan las entidades públicas ecuatorianas, dentro del país como en el exterior, sin discriminación por la nacionalidad y/o la condición migratoria.	1.2 (d); 1.5 (b); 1.5 (i); 2.6 (d)	Art.40
	g. Fomentar procesos formativos de mediano y largo plazo a servidores y servidoras públicos en el país y en el exterior, que prestan servicios a personas inmigrantes, emigrantes, retornadas, personas con necesidad de protección internacional (PNPI), desplazadas internas, y víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en temas de discriminación y la xenofobia, y los derechos y garantías de estos grupos, las distintas realidades de la movilidad humana y las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado ecuatoriano en estas materias	1.5 (f); 6.1 (f); 6.2 (d)	Art. 234
	h. Acompañar los procesos de denuncia y restitución de derechos vulnerados vinculados a prácticas discriminatorias de las que hayan sido víctimas las y los ecuatorianos en los países de tránsito y destino de la emigración, articulados al Sistema Supranacional de Protección de Derechos.	12.1 (e)	Art. 40

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 2	Adecuar la normativa nacional, regional y de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar los derechos de la población en situación de movilidad humana, y fortalecer los mecanismos e institucionalidad idóneos para la regularización de las personas inmigrantes en Ecuador.		
-------------------	--	--	--

a. Reformar y generar la normativa nacional, regional y de los gobiernos autónomos descentralizados con el fin de eliminar todas las formas de discriminación basadas en el origen nacional y la condición migratoria y que garanticen el ejercicio de derechos humanos de la población en situación de movilidad humana; con prioridad en los ámbitos laboral, seguridad social, identidad, salud, vivienda y educación.	2.7 (a); 2.7 (g)	Art. 84
b. Promover la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, armonizada con la Constitución e instrumentos internacionales que regulen las realidades de movilidad humana con perspectivas de igualdad, y que se construyan participativamente con la intervención de las entidades estatales y actores vinculados a las temáticas.	2.7 (a).	Art. 84
c. Incorporar en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, una visión del asilo, refugio y apatridia acorde con la Constitución y a las obligaciones internacionales asumidas por el estado, además de procedimientos de asilo y apatridia justos y eficientes.	2.7 (a)	Art. 84
d. Garantizar la inclusión de formas de prevención de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como la protección y restitución de sus derechos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana	2.7 (a); 2.6 (j)	Art. 84

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 2</u>	e. Reformar el sistema ordinario de regularización de personas inmigrantes que garantice el acceso sin discriminación por la nacionalidad y atienda primordialmente los principios de unidad familiar, interés superior del niño, equidad de género.	2.7 (d)	Art. 40
	f. Incorporar al proceso ordinario de regularización un sistema de visas especiales que brinden protección a personas inmigrantes en Ecuador con vulnerabilidades específicas, atendiendo prioritariamente a víctimas de trata, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, víctimas de delitos de odio, y personas con enfermedades catastróficas o capacidades especiales	2.7 (d)	Art. 40
	g. Implementar campañas de difusión e información de los procesos de regularización ordinarios y extraordinarios para personas inmigrantes, en consideración de los contextos geográficos, culturales, idiomáticos y socio económicos de la población.	2.7 (d)	Art. 40
	h. Fortalecer las capacidades institucionales y de infraestructura de la autoridad migratoria encargada de la regularización ordinaria y extraordinaria, a fin de superar las dificultades en su acceso por cuestiones geográficas, sea a través de la apertura de nuevas oficinas y/o de brigadas móviles en los lugares que se requiera.	1.1 (a); 1.2(b); 1.2 (d)	Art. 40
	j. Establecer mecanismos para verificar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficiencia para los procedimientos de regularización migratoria.	2.7 (d)	Art. 40 y 227
	j. Fortalecer los espacios multilaterales regionales de discusión de la política migratoria para construir y suscribir acuerdos migratorios bilaterales y multilaterales de regularización del estatus migratorio de personas migrantes ecuatorianas, y de personas inmigrantes en el Ecuador.	12.1 (g); 12.1(e); 12.6 (a); 2.7 (b)	Art. 416.

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 3	Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado, en el territorio nacional y en el exterior, para la atención y protección efectiva de las personas en situación de movilidad humana, y el ejercicio de sus derechos.		
-------------------	---	--	--

a. Velar por los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior a través de las misiones diplomáticas, articulando acciones con entidades de protección de derechos en el Ecuador y en los países de tránsito y destino de la migración ecuatoriana, especialmente cuando se trate de casos de ecuatorianos y ecuatorianas sometidos a procedimientos de retorno forzado, internamientos u otros motivos de privación de su libertad, y poniendo especial énfasis en niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus padres, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.	1.2 (d); 2.7 (b)	Art. 40
b. Garantizar que las entidades estatales con competencia para la protección de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, velen por la integridad de los niños, niñas y adolescentes mayores dependientes que han quedado en situación de vulnerabilidad por que sus progenitores han retornado de manera forzada (deportaciones, exclusiones u otras formas legales) al Ecuador.	1.2 (d)	Art. 40
c. Garantizar que los procesos de reunificación familiar de personas ecuatorianas se den sobre la base de información adecuada y oportuna y velar por el cumplimiento de los principios del interés superior del niño y de la unidad familiar, dentro del ámbito de competencia del Estado ecuatoriano.	2.6 (m)	Art. 40
d. Innovar el carácter del servicio público para las y los ecuatorianos en el exterior, y para quienes deseen retornar al Ecuador, en atención a sus realidades y condiciones de vulnerabilidad, para garantizar una atención digna, oportuna y adecuada.	1.2 (d); 2.7 (b); 2.7 (f)	Art. 40

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 3</u>	e. Fortalecer los mecanismos de gobierno electrónico que posibiliten, entre otros, el acceso a las y los ecuatorianos en el exterior a su información personal, y el ejercicio de derechos, con énfasis en derechos a la participación y la seguridad social.	1.5 (a); 2.7 (b); 11.3 (c); 11.3 (i)	Art. 227
	f. Fortalecer el enfoque de la Diplomacia Ciudadana como un mecanismo para consolidar los vínculos con las y los ecuatorianos en el exterior y contribuir a la protección de sus derechos.	1.2 (d); 2.7 (b); 2.7 (f)	Art. 40
	g. Garantizar el acompañamiento a personas ecuatorianas que han retornado y a sus familias, en sus procesos de re integración social, cultural y económica en sus espacios familiares y comunitarios, incorporando mecanismos de atención integral en todas la instituciones.	2.7 (f)	Art. 40
	h. Fortalecer la coordinación inter institucional entre gobiernos autónomos descentralizados, destacamentos de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas), centros de atención en salud, centros educativos y casas de acogida, en las fronteras del territorio, para implementar programas de protección, atención emergente y asistencia humanitaria, identificación de población desplazada de manera forzada y de PNPI (incluyendo la accesibilidad y remisión de casos al proceso de solicitud de refugio), y la detección de sus necesidades de atención, en especial de pueblos indígenas binacionales, que garanticen sus derechos individuales y colectivos	12.6 (a); 2.7 (m)	Art. 41
	i. Formar adecuadamente al personal militar y civil que participe en misiones de paz y en programas de ayuda humanitaria en materias de derechos humanos, protección internacional a PNPI y de protección a personas desplazadas de manera forzada, de tal forma que la participación de personal ecuatoriano se ajuste plenamente a los estándares internacionales.	1.5 (f); 4.9 (l)	Art. 234

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 3</u>	J. Evitar toda forma de control migratorio que sea criminalizante, fortaleciendo las capacidades de la autoridad encargada del registro migratorio, especialmente frente al ingreso de PNPI, en atención a su necesidad urgente de recibir protección internacional.	1.2 (d); 2.7 (i)	Art. 40 y 234
	k. Promover el reconocimiento de casos de apatridia, su registro; el acceso a información pertinente, regularización, e instar a la soluciones concretas en estos casos.	2.7 (d)	Art. 9, Art. 11 (2)
	l. Promover la integración local, como una de las soluciones duraderas para las personas con necesidad de protección internacional mediante su participación y acceso en procesos de desarrollo de las comunidades de acogida (proyectos comunitarios de infraestructura, principalmente en las áreas de salud y educación, organización comunitaria, y proyectos productivos y de generación de ingresos).	2.7 (m)	Art. 423.
	m. Asegurar que los eventuales procesos de repatriación/ retorno de personas en situación de movilidad humana observen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad, mediante la facilitación de información adecuada a la persona para que decida sobre su retorno y la acción coordinada entre las entidades públicas responsables, organizaciones de sociedad civil y organismos intergubernamentales para promover, facilitar y coordinar la repatriación voluntaria.	2.7 (b); 2.7 (f)	Art. 227
	n. Impulsar la implementación de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en los GAD como instancias de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.	1.3 (f); 1.5 (i); 1.7 (m)	Constitución Art.198.

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 4</u>	Efectivizar el derecho al debido proceso en el acceso, registro y reconocimiento en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y racionalizar el uso de esta figura de ayuda humanitaria.		
	a. Garantizar el acceso al procedimiento para solicitar refugio en el Ecuador, en apego a la Constitución y normas del Estado Ecuatoriano establecidas para el efecto, con los compromisos de independencia, imparcialidad, idoneidad, no discriminación y garantía de los derechos humanos, y ne concordancia con le principio de no devolución.	2.7 (d); 2.7 (m)	Art. 41
	b. Asegurar que el Estado ecuatoriano mantenga el registro de personas que fueron reconocidas como refugiadas en el Ecuador, bajo condiciones de seguridad y confidencialidad.	2.7 (m)	Art. 41
	c. Implementar un programa adecuado de información (veraz, transparente y de fácil comprensión) y difusión del procedimiento para solicitar la condición de refugiado, con énfasis en espacios públicos, entidades estatales, el sistema educativo y el de salud.	2.7 (m).	Art. 41
	d. Diseñar protocolos de atención como parte del procedimiento de solicitud de refugio, para todos los grupos de PNPI con necesidades específicas, con énfasis en personas analfabetas, con discapacidad, mujeres víctimas de violencia basada en género, niños, niñas y adolescentes no acompañados, separados y víctimas de violencia, personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), víctimas del delito de trata de personas y sobrevivientes de tortura.	2.7 (m).	Art. 41 y 227
	e. Garantizar los principios de interés superior del niño y de unidad familiar en el procedimiento para solicitar la condición de refugiado, tomando en cuenta los diversos tipos de familia garantizados en la Constitución.	2.7 (m).	Art. 44
	f. Garantizar el registro de niños y niñas nacidos en Ecuador, hijos de madre y/o padre no nacionales, con énfasis en personas con necesidad de protección internacional.	2.9 (j); 2.7 (m)	Art. 44

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 5

Promover la denuncia de derechos violentados, el acceso a la justicia, el ejercicio de tutela efectiva y debido proceso a personas en situación de movilidad humana.

a. Fortalecer los mecanismos internos que permitan al Estado ecuatoriano coordinar oportuna y ágilmente los casos judiciales de personas ecuatorianas con las autoridades competentes de otros países, impulsando la cooperación judicial bilateral o regional, con especial prioridad en los casos judiciales de niños, niñas y adolescentes, mujeres víctimas de violencia basada en género, víctimas de los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.	6.9 (f); 6.2 (g); 12.2 (j)	Art. 168
b. Facilitar el acceso a la información y defensoría pública, para la prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana.	6.1 (a), (d);6.2 (g)	Art. 191
c. Fortalecer el proceso de extradición, con especial atención a prevenir que extraditen a personas con doble nacionalidad, con atención a los acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados a la privación de la libertad.	2.7 (g).	Art. 40
d. Asegurar el derecho de petición de las personas emigrantes e inmigrantes, tanto en la justicia ordinaria como en la justicia constitucional sin discriminación por el origen nacional o la condición migratoria.	6.2 (g); 2.7 (m)	Art. 168
e. Incluir programas específicos de capacitación de mediano y largo plazo sobre la temática de inmigración y refugio en la formación de jueces, fiscales, defensores públicos, facultades de derecho públicas y privadas, miembros de la fuerza pública, y en general para todos los operadores de justicia.	6.2 (g); 9.5 (h); 1.5 (f); 4.9 (l)	Art. 238
f. Prevenir y sancionar casos de abusos y maltratos cometidos por la fuerza pública, garantizando un debido proceso de sanción a los responsables y la reparación integral a las personas en movilidad humana.	6.2 (g); 6.3 (c); 6.3 (a); 1.3 (i)	Art. 227



POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 5</u>	g. Fortalecer el sistema de protección judicial para mujeres emigrantes y en necesidad de protección internacional y que son víctimas de violencia basada en género, con énfasis en agresiones sexuales y feminicidios, y otras vulneraciones de derechos	6.7 (a); 6.7 (e); 6.7 (g)	Art. 168
	h. Aplicar las convenciones y protocolos internacionales para personas en necesidad de protección internacional y personas inmigrantes en situación que hayan sido víctimas de trata (aun cuando no se haya iniciado un proceso penal para su caso) de tortura o violencia sexual.	12.2.j	Art. 41
	i. Establecer mecanismos flexibles que faciliten la denuncia de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que garanticen la protección de los denunciantes o creen una figura alterna (anónima) de denuncia.	2.6 (j); 6.5 (f); 6.5 (h)	Art. 66 (29)
	j. Establecer un mecanismo de protección para niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus padres, mediante la activación del sistema nacional descentralizado de protección, para restablecer la unidad familiar con sus padres o tutores.	6.9.a	Art.75
	k. Facilitar que las personas sometidas al procedimiento de deportación y que invoquen la condición de refugio puedan formalizar su solicitud ante autoridad competente.	2.7.e	Art.75
<u>Política 6</u>	Sistematizar y levantar información cualitativa y cuantitativa sobre las diversas realidades de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y sobre ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, respetando el derecho a la confidencialidad de los datos de carácter personal, que permita consolidar la planificación de la temática.		

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
<u>Política 6</u>	a. Crear un Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana que levante, recopile y actualice de manera permanente información socio demográfica y georeferenciada, sobre las realidades y derechos de la población inmigrante, emigrante, retornada, PNPI, desplazados internos y de los diversos tipos de familia que se conforman en estos contextos, así como sobre las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes y la incidencia de estos delitos a nivel nacional.	1.7 (p); 1.7 (q); 2.7 (h)	Art. 18
	b. Fortalecer el Subsistema Integral de Información sobre Violencia y Discriminación del SNI, mediante la implementación del registro sobre actos y omisiones de discriminación, racismo, xenofobia y violencia cometidos contra personas en situación de movilidad humana, que incluyan indicadores de género, etnicidad, y etarios en las entidades públicas que brindan atención a esta población, en el país y en el exterior.	2.5 (g); 2.7 (h); 2.6 (k)	Art. 18
	c. Articular la información de los diferentes planes, programas, proyectos y servicios implementados para atención a las personas en situación de movilidad humana para que sean sistematizados y remitidos al Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana.	1.7 (q); 1.3 (e)	Art. 18
	d. Articular el Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana (emigración, inmigración, retorno, refugio, tránsito, apatridia) a los mecanismos y herramientas de levantamiento permanente de información socio demográfica y económica que existen en el Ecuador (censos y encuestas) y al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), u otros medios, para garantizar su accesibilidad.	1.7 (h); 1.7 (p); 1.7 (q)	Art. 18
	e. Fomentar las iniciativas de investigación y estudios sobre las diferentes dinámicas de la movilidad humana, estableciendo mecanismos de cooperación con academia y sociedad civil, ecuatoriana y de otros países.	1.7 (p); 1.7(q)	Art. 18

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
Política 7	d. Impulsar y fortalecer los mecanismos idóneos previstos en la Ley de Educación Intercultural para el reconocimiento y validación de estudios de niños, niñas y adolescentes extranjeros que viven en el Ecuador, y de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos que han retornado del exterior, con especial atención al sistema de ubicación cuando las y los estudiantes no poseen documentación de su país de origen o donde ejercieron sus estudios, y de quienes se encuentran en situación irregular.	4.1 (f); 2.2 (f); 2.2 (g); 4.2 (a); 4.2 (b); 4.2 (c) ; 4.2 (d); 4.2 (f)	Art. 343 y 423
	e. Promover el acceso y permanencia de hijos e hijas de personas ecuatorianas que han retornado, a los sistemas de educación general básica, bachillerato y educación superior.	4.1 (f); 4.2 (a); 4.2 (b); 4.2 (c) ; 4.2 (f)	Art. 343 y 423
	f. Posibilitar que las personas en movilidad humana puedan continuar o concluir sus estudios, en los niveles de educación general básica, bachillerato y educación superior, y prever el acceso para quienes no cuentan con documentación suficiente para homologar sus estudios.	4.1 (f); 4.2 (a); 4.2 (b); 4.2 (c) ; 4.2 (f); 2.2 (f); 2.2 (g)	Art. 343 y 423
	g. Impulsar y fortalecer el acceso a la educación superior de personas en movilidad humana, que incluya además el acceso a beneficios y becas del SENESCYT y del IECE, prioritariamente para personas emigrantes ecuatorianas y progresivamente para personas inmigrantes en el Ecuador.	4.1 (f); 4.2 (h)	Art. 343 y 423
	h. Incluir en los procesos de capacitación a docentes y directivos de los centros educativos, en la malla curricular nacional y en la construcción e implementación de Códigos de Convivencia, la temática de la movilidad humana, sus potencialidades, impactos y consecuencias como un modo de sensibilización en los espacios educativos, promoviendo lo positivo de la movilidad humana y limitando y censurando los estereotipos.	2.7 (l); 2.5 (f); 4.1 (i); 4.5 (b)	Art. 343 y 423
	i. Garantizar que el sistema nacional de educación (básica, media y superior) reconozca los documentos de identificación de extranjeros de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación por la condición migratoria.	4.1 (f)	Art. 343 y 423

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

SALUD

Política 8

Propiciar el ejercicio efectivo del derecho a la salud para población en situación de movilidad, con especial énfasis en el área rural y zonas de frontera

- | | | |
|--|--|---------------|
| a. Promover convenios con los principales países de destino para garantizar la atención en salud de población emigrante ecuatoriana, considerando la reciprocidad entre los Estados y atendiendo prioritariamente a la universalidad y el enfoque de derecho. | 3.3 (b); 3.4 (f); 3.5 (a); 3.5 (c); 3.5 (d); 3.5 (e); 3.5 (f); 3.5 (h); 2.2 (a); 2.2 (b); 3.3 (l) | Art. 32 |
| b. Brindar atención y servicios médicos en caso de enfermedad para población inmigrante y PNPI a nivel nacional sin discriminación para la nacionalidad ni la condición migratoria, con prioridad en personas con VIH, enfermedades catastróficas e incurables, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, población LGBTI, poniendo especial atención al ejercicio de derechos sexuales, reproductivos y a la salud mental. | 3.3 (b); 3.6 (k); 2.2 (e); 3.6 (b); 3.6 (f); 3.7 (a) | Art. 32 |
| c. Crear campañas que promuevan la salud pública, estilos de vida sanos y un medio ambiente saludable que incluya como sujetos a las personas en situación de movilidad humana, es decir acciones en Ecuador y en le exterior que materialicen esta política. | 3.3 (q); 3.4 (g); 12.6 (a); 12.6 (b); 2.2 (a); | Art. 32 |
| d. Impulsar la firma de acuerdos bilaterales con los países de destino de la emigración o multilaterales con los espacios de integración regional del que forma parte el Ecuador, tendientes a establecer mecanismos adecuados y efectivos para el ejercicio del derecho a la salud. | 12.1 (e); 12.1 (g) | Art. 32 y 423 |
| e. Promover la generación de políticas regionales de atención en salud a personas con discapacidad, capacidades especiales y en situación de movilidad humana. | 12.1 (e); 12.1 (g) | Art. 32 y 423 |

POLÍTICA
LINEAMIENTO
PNBV 2013-2017
CONSTITUCIÓN
TRABAJO DIGNO
Política 9

Promover el ejercicio del derecho al trabajo digno de las y los ecuatorianos en el exterior y facilitar su acceso para las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, combatiendo la explotación y precarización laboral.

- | | | |
|--|--|---------|
| a. Promover la suscripción de convenios bilaterales de regularización y reconocimiento de trabajadores migrantes, para posibilitar el ejercicio del derecho al trabajo de las y los ecuatorianos en el exterior. | 12.1 (e) | Art.423 |
| b. Promover sistemas bilaterales o multilaterales de prevención, control y sanción de explotación laboral, con énfasis en la priorización de personas víctimas de trata con fines de explotación laboral. | 12.1 (e); 12.1 (g) | Art.423 |
| c. Implementar y fortalecer programas integrales de reinserción económica de las y los ecuatorianos a su retorno, que garanticen, entre otros aspectos, generación de empleo digno (por cuenta propia o bajo relación de dependencia), el acceso al sistema financiero y crediticio y a inversiones productivas; y acciones afirmativas en aspectos tributarios, poniendo especial atención en mujeres, (especialmente mujeres jefas de hogar), adultos mayores y personas que desarrollan actividades no calificadas o de bajo nivel de instrucción o capacitación, con el fin de fortalecer las capacidades tanto individuales como asociativas, y mejorar su situación económica y social y la de sus familias. | 9.1 (c); 2.7 (k); 9.1 (e); 2.1 (e); 2.1 (g); 2.4 (i); 8.1 (e); 9.1 (a); 9.1 (b); 10.4 (h); 10.5 (e); 10.8 (e) | Art.33 |
| d. Fortalecer el Servicio Público de Empleo, en la vinculación entre la capacitación y experiencia laboral de las personas en condición de movilidad humana, adquiridas en el exterior, con la oferta de trabajo a través de la inclusión en la bolsa de empleo en el país y el reconocimiento formal de las competencias adquiridas | 9.1 (h); 9.1 (f) | Art.33 |

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
Política 9 	e. Fortalecer el sistema de inspección laboral con el fin de vigilar el cumplimiento de los derechos laborales de las personas retornadas, inmigrantes y PNPI, estableciendo mecanismos adecuados de denuncia, investigación y sanción para casos de abuso y maltrato.	9.3 (b); 9.3 (e); 9.3 (f); 9.3 (g); 9.3 (i); 9.3 (j); 9.3 (k); 9.3 (a); 2.5 (e)	Art.33
	f. Garantizar que la autoridad laboral y la autoridad migratoria, mantenga el sistema de regularización laboral nacional junto con los empleadores públicos y privados para contar con contratación y seguridad social para todas las personas en movilidad humana.	9.1 (f)	Art. 40
	g. Fortalecer los procesos de capacitación técnica y formación profesional para personas en situación de movilidad humana, así como el reconocimiento y homologación de los conocimientos adquiridos tanto en el país como en el exterior.	9.5 (f); 9.5 (a); 9.5 (b); 9.5 (d); 9.5 (g); 9.5 (i); 9.5 (j); 4.9 (b); 4.9 (c); 4.9 (d); 8.9 (a)	Art. 33 y 39
	h. Profundizar la articulación de la demanda de trabajo de personas en movilidad humana a las iniciativas y formas de organización de la economía popular y solidaria.	2.7 (k); 9.1 (a)	Art. 33 y 311.
	i. Facilitar el acceso y registro de personas inmigrantes y refugiados a los sistemas tributarios (nacional y de GAD) para el cumplimiento de obligaciones tributarias.	2.3 (a)	Art. 40
	j. Fortalecer las capacidades de fomento productivo, comercialización, exportación e iniciativas de negocios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para generar arraigo tanto de la población en edad de trabajo como de la población retornada	9.1 (c); 9.2 (a); 9.5 (b)	Art. 227

SEGURIDAD SOCIAL

Política 10	Promover el acceso a la seguridad social (en relación de dependencia y voluntaria) de las y los ecuatorianos en el exterior y de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, propendiendo a la universalidad.		
	a. Asegurar el cumplimiento de los convenios bilaterales y multilaterales sobre seguridad social suscritos por el Ecuador, y promover la suscripción de nuevos convenios, en función de homologar y validar las aportaciones, beneficios y servicios de la seguridad social en los países de destino de la emigración ecuatoriana.	9.3 (d)	Art. 367
	b. Garantizar que el Sistema Nacional de Seguridad Social reconozca los documentos de identificación de PNPI de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación por la condición migratoria, y permita su acceso a todos los servicios a sus afiliados y aportadores.	2.10 (e); 9.3 (c)	Art. 367
	c. Exigir la afiliación voluntaria de personas emigrantes ecuatorianas y de las personas inmigrantes, no laboran en relación de dependencia al sisteman nacional de seguridad social.	2.10 (e); 9.3 (c)	Art. 367

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

VIVIENDA

Política 11	Facilitar el acceso a vivienda digna para las personas en situación de movilidad humana en condición de vulnerabilidad, con equidad territorial.		
	a. Incluir en la normativa sobre inquilinato de bienes inmuebles en predios rurales y urbanos, en todos los niveles de gobierno, directrices que establezcan acciones de prevención, control y sanción frente a la discriminación o abuso por origen nacional o condición migratoria en el acceso a vivienda digna.	3.9 (c)	Art. 375
	b. Fortalecer los mecanismos de acceso a la vivienda digna, sobre todo de crédito y condiciones de acceso, para personas en situación de movilidad humana.	3.9 (c); 3.9 (h); 3.9 (i); 8.1 (e)	Art. 375
	c. Construir mecanismos que garanticen el acceso a vivienda para las diferentes formas de familia, que supere las barreras de lugar de residencia de uno de los miembros para contar con una propiedad y vivienda para el núcleo familiar o la familia amplia.	3.9.h,i	Art. 375
	d.Motivar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a planificar, deliberar y actuar en función de las realidades migratorias de sus territorios, para construir políticas de hábitat incluyentes para los extranjeros y principalmente de retención positiva de sus ciudadanos, así como contar con planes para la adquisición de vivienda para los ecuatorianos retornados.	3.8.b	Art. 375
	e. Garantizar el reconocimiento de los derechos de propiedad y asegurar que los bienes de los arrendatarios sean respetados, frente a la vulneración de la legitimidad de sus bienes inmuebles en casos de disputas presentadas por arrendadores extranjeros.	3.9 (c)	Art. 375



LINEAMIENTO

PNBV 2013-2017

CONSTITUCIÓN

CONVIVENCIA INTERCULTURAL

Política 12

Fomentar prácticas de convivencia intercultural a través del reconocimiento y valoración de las diversidades que confluyen en los procesos de movilidad humana.

a. Generar y difundir información sobre los diversos aportes, principalmente en aspectos humanos, sociales, culturales y económicos, que las personas en situación de movilidad humana hacen al Ecuador, y las personas migrantes ecuatorianas a los países de destino.	2.7 (i); 2.7 (j)	Art. 40 y 227
b. Reconocer el aporte de las personas en movilidad humana a las sociedades que los acogen, su contribución económica y su influencia social para crear espacios de paz y solidaridad.	1.2 (d); 5.1 (p); 5.3 (a)	Art. 40
c. Fomentar que los medios de comunicación públicos y privados eviten el uso de estereotipos respecto a personas en movilidad humana, promoviendo la convivencia intercultural y pacífica.	2.7 (i); 2.7 (j)	Art. 16
d. Promover la convivencia intercultural y la integración de personas en situación de movilidad humana en la comunidad en los espacios públicos, laborales, educativos y deportivos.	2.7 (l); 5.5 (c); 5.5 (j)	Art. 23

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 12	e. Fortalecer los mecanismos orientados a conservar y valorar las identidades de nacionalidades y pueblos para personas en condición de movilidad humana.	2.7 (l); 1.8 (d)	Art. 40
	f. Generar ordenanzas en los distintos niveles de los GAD que promuevan la integración de la población en movilidad humana en las diferentes localidades, e impulsen el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre los diversos grupos en movilidad humana y la población ecuatoriana, que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las expresiones colectivas e identidades socioculturales.	2.7 (l)	Art. 40
	g. Apoyar las manifestaciones culturales diversas de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.	2.7 (l); 5.1 (g); 5.3 (a)	Art. 40

3. EJE DE CORRESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

Política 13	Fomentar una política migratoria regional conjunta que sustente la implementación de la ciudadanía sudamericana.		
	a. Posicionar el principio de la ciudadanía universal y el derecho a migrar en las declaraciones y demás documentos generados por los espacios intergubernamentales de integración regional.	12.1 (e); 12.1 (a); 12.2 (e); 12.1 (g)	Art. 416 (6)
	b. Ubicar como prioridad en la agenda de inserción estratégica en el mundo y de integración latinoamericana la negociación de acuerdos recíprocos de regularización, incorporando la concreción de la ciudadanía sudamericana como elemento estratégico.	12.1 (e);12.1 (g); 2.7 (c); 2.7 (d)	Art. 423 (5)
	c. Incorporar en la legislación interna derechos y principios contenidos tanto en Convenios, Declaraciones y otros instrumentos a nivel regional en lo referente a la libre circulación de personas nacionales de Sudamérica, con particular atención a personas en condición de vulnerabilidad.	2.7 (a)	Art. 416.
	d. Modernizar el procedimiento de visado para residentes de la comunidad Andina y MERCOSUR, de manera que se promueva su regularización y se facilite su movilidad en la región.	12.1.g	Art. 416.

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 14	Impulsar mecanismos efectivos y coordinados de protección de derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, en los espacios multilaterales y bilaterales que mantiene el Ecuador.		
--------------------	--	--	--

- | | | |
|---|---|----------|
| a. Promover la elaboración de protocolos bilaterales y multilaterales de atención para las personas ecuatorianas en tránsito y en destino y para las personas de otras nacionalidades en tránsito por el Ecuador, considerando las perspectivas de género, generacional, discapacidad y etnia. | 12.1 (e); 12.1 (g); 2.7 (g). | Art. 426 |
| b. Promover la suscripción y fortalecer la implementación de instrumentos internacionales (bilaterales y multilaterales) suscritos por el Ecuador, en materia de de protección de derechos de personas migrantes y otros aspectos sobre movilidad humana. | 12.1 (e); 12.1 (g).; | Art. 426 |
| c. Generar, apoyar y/o profundizar iniciativas regionales y globales en materia de protección a personas en movilidad para establecer políticas y programas de protección efectiva y el diseño de soluciones duraderas | 2.7 (g); 12.1 (g); ; 12.2 (i); 12.2 (m) | Art. 426 |
| d. Fomentar la suscripción de acuerdos bilaterales con el Estado colombiano que establezcan la corresponsabilidad para implementar soluciones duraderas para los desplazados comprometiendo el respaldo político y el aporte técnico y financiero en la implementación de programas de protección, en línea con los tres pilares establecidos en el Plan de Acción de México: las Fronteras y Ciudades Solidarias y el reasentamiento solidario | 12.6 (a); 12.6 (d); 12.2 (i) | Art. 426 |

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 14

e. Fortalecer y propiciar en el marco de la solidaridad internacional y responsabilidad compartida, espacios de diálogo regionales, políticas para la protección de pesonas apátridas y refugiadas, y promueva el reasentamiento solidario de refugiados en la región.

12.6 (a), (b),

Art. 423

f. Impulsar la cooperación sur- sur en el marco de programas como el reasentamiento solidario en América Latina, el impulso de las Fronteras y Ciudades Solidarias, el fortalecimiento de las comisiones de elegibilidad de refugiados en la región, el fortalecimiento del monitoreo de fronteras para la identificación de alertas tempranas de desplazamientos internos y transfronterizos.

12.6 (a); 12.6 (b); 12.6 (d); 12.6 (e); 12.7 (b); 12.1 (a); 12.2 (i);

Art. 426



POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
----------	-------------	----------------	--------------

Política 15

Prevenir y sancionar toda práctica relacionada a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y garantizar la restitución y la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de estos delitos.

- | | | |
|---|---------------------------|-------------|
| a. Promover la elaboración de protocolos y otras formas de coordinación interinstitucional a nivel regional o internacional que permitan mejorar la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos de la trata de personas y el tráfico de migrantes, así como la protección, restitución y reparación integral de las víctimas. | 12.2 (j) | Art.66 (29) |
| b. Desarrollar programas de prevención para grupos de personas en movilidad humana, con énfasis en personas vulnerables a los diversos tipos de explotación que persigue la trata de personas, especialmente niños, niñas, adolescentes, mujeres y refugiados, y que contemplen la desnaturalización en la sociedad de las diversas prácticas de explotación. | 2.7 (i); 6.5 (f); 6.5 (h) | Art.66 (29) |
| c. Fortalecer y/o crear programas estatales de atención y protección integral a las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, con énfasis en personas en movilidad humana, que incluyan procesos de recuperación del proyecto de vida de la persona y que contemplen las necesidades y realidades específicas de niños, niñas, adolescentes, mujeres, refugiados y personas con discapacidad. | 2.6 (j). | Art.66 (29) |

POLÍTICA	LINEAMIENTO	PNBV 2013-2017	CONSTITUCIÓN
Política 15	d. Implementar campañas de sensibilización sobre los delitos de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, poniendo especial énfasis en las prácticas socioculturales que naturalizan las distintas formas de explotación del ser humano.	6.5 (g)	Art.66 (29)
	e. Reformar el Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, de manera que se evite la revictimización de las personas.	2.6(c)	Art. 198.
	f. Fortalecer de manera integral los órganos estatales especializados en el control, investigación y sanción de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, haciendo énfasis en la capacitación permanente sobre las realidades y derechos de las personas en movilidad humana.	6.5 (f); 12.2 (j); 6.5 (g)	Art.66 (29)
	g. Fomentar la corresponsabilidad interestatal para el fortalecimiento, y acceso a mecanismos institucionales estandarizados de levantamiento de datos y construcción de indicadores sobre los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, que documenten de manera permanente los casos cometidos contra personas en situación de movilidad humana, y que alimenten el Sistema Nacional de Información sobre Movilidad Humana.	6.5 (k); 2.6 (j); 6.5 (f)	Art.66 (29)
	h. Promover la armonización a nivel regional de las normas penales que sancionan los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas para su efectivo juzgamiento y sanción.	6.5 (k).	Art.66 (29)



Política 15

4. PARTICIPACIÓN

Promover la participación efectiva de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, en los procesos y decisiones que afectan el desarrollo del país.

a. Impulsar procesos de formación y difusión sobre los derechos y deberes que tienen las personas en situación de movilidad humana que se encuentran en el Ecuador, y de las personas ecuatorianas que se encuentran en otros países, en función de lo establecido en la Constitución.	1.12 (a); 2.7 (j)	Art. 100
b. Fortalecer los espacios e instancias de interlocución entre la sociedad y el Estado, y promover la organización colectiva y autónoma de personas en situación de movilidad humana, especialmente dinamizar los Consejos Ciudadanos de Participación en el exterior.	1.9 (h); 1.12 (g)	Art. 100
c. Informar y capacitar a la ciudadanía, en especial a las organizaciones de personas en situación de movilidad humana, en el país y en el exterior, sobre los mecanismos de participación electoral y control social que existen para realizar veedurías a la administración y gestión pública, implementando el uso de las tecnologías de información y comunicación.	1.9 (b); 4.9 (g); 1.12 (b)	Art. 100
d. Promover la participación de las personas en situación de movilidad humana en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas que emana de la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana.	1.3 (f); 1.9 (d)	Art. 100



Ministerio
de **Relaciones Exteriores**
y **Movilidad Humana**

Promoviendo la Ciudadanía Universal

Para construir una sociedad del Sumak Kawsay, impulsamos la ciudadanía universal, en diversidad y armonía con la naturaleza, que permita el respeto a la dignidad de las personas y las colectividades sin importar su lugar de nacimiento o residencia.

Síguenos en:



Cancillería Ecuador



@CancilleriaEc



CancilleriaEcuador



www.sentidosur.gob.ec

ISBN 978-9942-07-645-8



9 789942 076458



Ministerio
de **Relaciones Exteriores**
y **Movilidad Humana**

Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto (593 2) 299-3200
Quito - Ecuador

www.cancilleria.gob.ec