

# Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador





**Propuestas para garantizar la  
inclusión y el ejercicio de derechos  
de personas migrantes retornadas,  
inmigrantes, solicitantes de refugio  
y refugiadas en el Ecuador**



El presente documento fue construido por la Alianza Migrante.  
Se permite la reproducción parcial o total, siempre que se cite adecuadamente la fuente.  
Para citas: Alianza Migrante (2021). *Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de personas migrantes retornadas, inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el Ecuador. Quito, Ecuador.*

### Coordinación

Lina Cahuasquí  
Servicio Jesuita a Refugiados – JRS Ecuador  
[lina.cahuasqui@jrs.net](mailto:lina.cahuasqui@jrs.net)

Mariela Tuárez V.  
Servicio Jesuita a Refugiados – JRS Ecuador  
[mariela.tuarez@jrs.net](mailto:mariela.tuarez@jrs.net)

### Redacción y sistematización

Eduardo Baldeón Larrea  
Migrante retornado  
[edu.baldeonl@gmail.com](mailto:edu.baldeonl@gmail.com)

Lina Cahuasquí  
Servicio Jesuita a Refugiados - JRS Ecuador  
[lina.cahuasqui@jrs.net](mailto:lina.cahuasqui@jrs.net)

Marina García-Rodeja  
Servicio Jesuita a Refugiados – JRS Ecuador  
[marina.garcia-rodeja@jrs.net](mailto:marina.garcia-rodeja@jrs.net)

Rodrigo del Fierro  
Misión Scalabriniana  
[rod.delfierro@gmail.com](mailto:rod.delfierro@gmail.com)

Wilfrido Acuña  
CARE  
[wilfrido.acuna@care.org](mailto:wilfrido.acuna@care.org)

**Edición:** Esteban López Lizarazo  
**Diseño y diagramación:** Oscar Padilla  
**Impresión:** Aquattro  
Quito, 2021

Con el apoyo de



Las ideas y las opiniones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente la posición de los financiadores.

### Agradecimientos

A todas las personas y organizaciones de migrantes ecuatorianos/as retornados/as participantes en las sesiones del Encuentro Nacional de Migrantes Retornados. Sus voces y aportaciones constituyen la fuente principal que nutre el contenido del presente documento. Agradecemos también a las organizaciones que han brindado su apoyo para la realización del encuentro y que acompañan el proceso de construcción de la Alianza Migrante.

# Contenido

Presentación	7
<b>Primera parte</b>	
<b>Personas ecuatorianas retornadas: mirada crítica y propuestas para la inclusión y el ejercicio de derechos</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	
<b>I. Personas ecuatorianas retornadas: vidas en agonía, vulneración de derechos y re-emigración forzada</b>	<b>13</b>
1. Ecuador: décadas de migración forzada	13
2. El éxodo migratorio: memoria viva contra el olvido	14
3. Personas ecuatorianas retornadas: olvidadas e invisibilizadas	16
4. La deuda creciente del Estado con las personas migrantes ecuatorianas	19
5. Obstáculos para el ejercicio de derechos	20
a. Vacíos y ausencia de información y datos sobre migración retornada	21
b. Invisibilización de la población retornada	21
c. Un marco legal incoherente	22
d. Ausencia de un plan específico de atención a personas retornadas	22
e. Un ente rector pasivo y sin capacidad de respuesta	22
<b>II. Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de las personas retornadas</b>	<b>23</b>
1. Adopción de un nuevo enfoque basado en el principio de reciprocidad	23
2. Creación del Fondo General de Reciprocidad para la Inclusión y Atención de Migrantes Ecuatorianos en el exterior y retornados	24
3. Creación del Sistema Integral de Inclusión, Protección Social y Reciprocidad para las personas retornadas y sus familias	25
a. Restablecimiento de fondos concursables y asistencia técnica para emprendimientos	25
b. Producto crediticio especializado para emigrantes retornados	26
c. Garantizar el acceso al derecho a la inserción laboral	27
d. Garantizar el acceso al derecho a la vivienda	27
e. Garantizar el acceso a los programas de redistribución de tierras rurales	28
f. Garantizar el acceso directo a los beneficios de la Economía Popular y Solidaria (EPS)	28
g. Acciones de protección social	29
h. Gestión de recursos ante organismos de cooperación internacional y de cooperación técnica	29

III. Definir una estructura institucional activa y efectiva	30
IV. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana	31
1. Introducción del principio de reciprocidad	31
2. Eliminación del plazo establecido para solicitar el acceso a beneficios	31
3. Eliminación del certificado de migrante retornado	32
V. Fiscalización del producto crédito migrante	33
VI. Creación del grupo de trabajo interinstitucional sobre migración retornada: mecanismo de coordinación y seguimiento	34
VII. Representación política de las personas retornadas	36
VIII. Memoria, justicia y reparación moral	37

## Segunda parte

### Personas venezolanas en Ecuador: Una mirada crítica y propuestas orientadas a la protección integral

I. Situación de personas migrantes forzadas, solicitantes de refugio y refugiadas venezolanas	41
II. Marco jurídico que garantiza los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas	44
III. Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas, solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas	46

## Tercera parte

### Las personas refugiadas en Ecuador: Una mirada crítica y propuestas orientadas a la protección integral de las mismas

I. Situación actual de las personas refugiadas de origen colombiano en Ecuador	51
II. Normativa que protege a las personas refugiadas en Ecuador	54
III. Propuestas para la debida protección de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional	57

# Presentación

El presente documento es el resultado de una construcción colectiva, en la que han participado alrededor de 90 personas de diversas organizaciones de base y organizaciones de sociedad civil, que acompañan y defienden a población migrante forzada, refugiada y retornada.

El origen de este sueño lo ubicamos en enero del 2020, cuando se celebró en Quito la XII Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), en la cual hubo una limitada participación de las organizaciones de base y de personas implicadas. Por esta razón, las organizaciones que conformamos la RED CLAMOR (Cáritas, la Conferencia Ecuatoriana de Religiosos y Religiosas, Misión Scalabriniana y el Servicio Jesuita a Refugiados – JRS Ecuador), movilizadas por la lógica de que este y todos los espacios nacionales e internacionales deben contar con las voces de las personas protagonistas, realizamos un evento alternativo al que llamamos “Nada sobre migrantes sin migrantes”.

De este encuentro, en el que participaron cerca de 300 personas, salieron un conjunto de demandas y una agenda base. Posteriormente, en un taller realizado en diciembre del 2020, varias organizaciones de personas migrantes, refugiadas y retornadas enriquecieron las propuestas y elaboraron un documento denominado “Propuestas para la Inclusión y el Ejercicio de Derechos de las Comunidades en Movilidad Humana”. Este documento se presentó públicamente, acompañado de una carta abierta dirigida a los candidatos y candidatas a la Presidencia y Vicepresidencia, Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, durante la campaña electoral del 2021.

Tras un proceso que ha implicado varios meses de encuentros virtuales con los distintos grupos, el documento base se convirtió en un conjunto de propuestas que constan en el presente texto. Queremos con ellas aprovechar las oportunidades que ofrece el contexto de cambio de Gobierno y de la Asamblea Nacional, para invitar a todos los sectores a apropiarse de ellas, a discutir las, a compartirlas e incorporarlas en los distintos cuerpos legales, así como en las agendas, planes y programas que se diseñen en beneficio de la población migrante, refugiada y retornada.

Este documento está dividido en tres secciones: propuestas de la población ecuatoriana retornada, población migrante y personas con necesidad de protección internacional. Como indicamos anteriormente, el presente texto recoge las demandas y propuestas que estos grupos realizan al Estado ecuatoriano, en el marco de sus derechos, según lo que la Constitución, la Ley y el derecho internacional establecen.

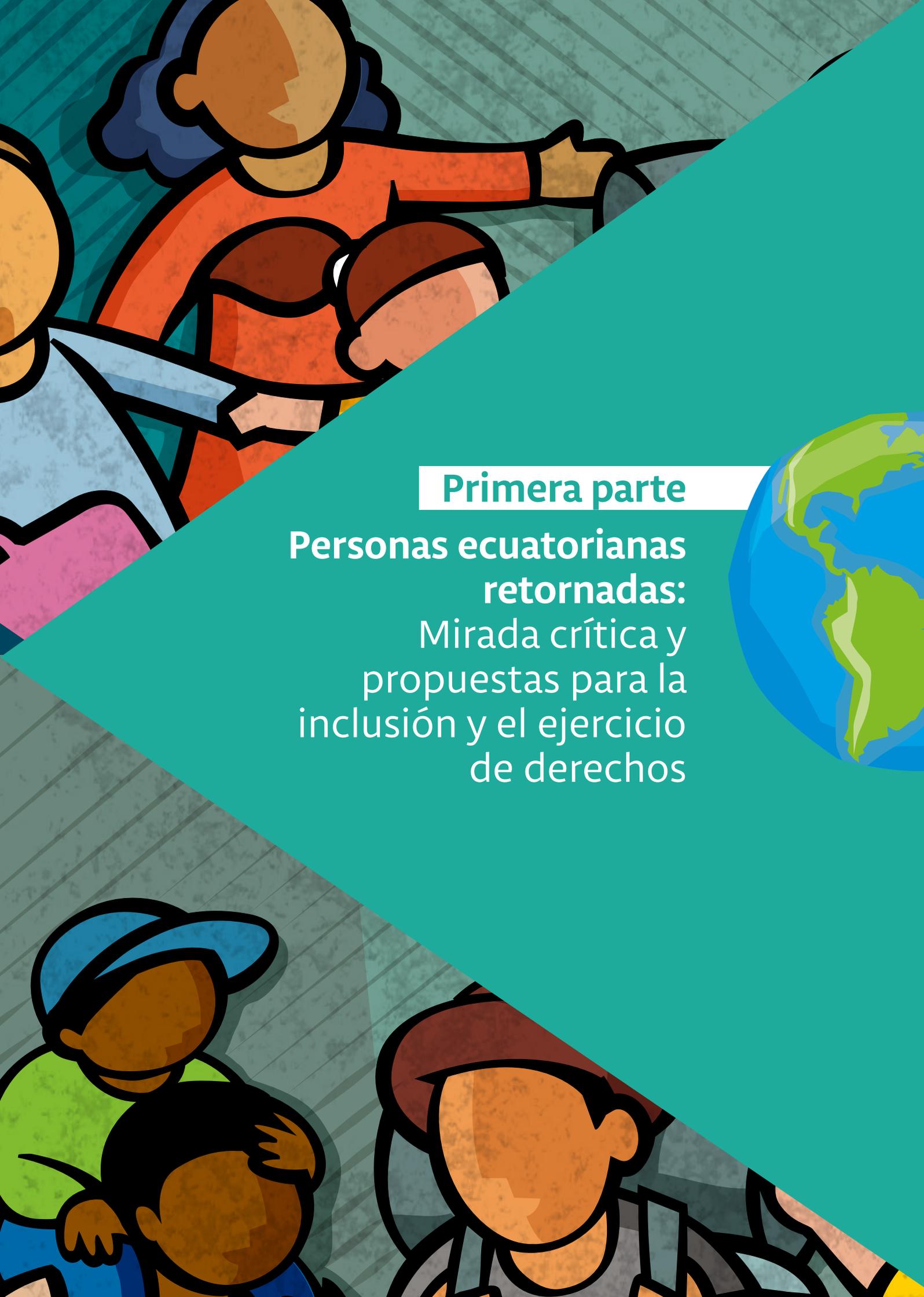
Finalmente, este espacio de construcción se erige como lo que hemos denominado “Alianza Migrante”, que es el medio que facilita el encuentro de los tres grupos de poblaciones, con la finalidad de que sean sus propias voces las protagonistas de esta historia. Confluyen aquí: organizaciones de personas migrantes, refugiadas y retornadas, y organizaciones que trabajan en movilidad humana (RED CLAMOR, Fundación Crea tu Espacio y CARE), para incidir en la defensa de los derechos de las personas en movilidad humana.

Agradecemos a todos los actores clave que han participado desde el inicio de este proceso, y a aquellos que en el camino se han ido sumando, confiamos en que seremos más.

### **Alianza Migrante**

Quito, junio del 2021





## Primera parte

# Personas ecuatorianas retornadas: Mirada crítica y propuestas para la inclusión y el ejercicio de derechos



“Después del feriado bancario, la vida en Ecuador se volvió insostenible. Apenas pudimos, muchos salimos corriendo. Llegue solo, tenía 27 años. Llevo 20 años en Barcelona. Vine acá porque no pedían visa [...] Nos pusieron visado en 2003. Si no ponían visado, Ecuador se quedaba vacío [...]. Pero todo esto parece que ha quedado en el olvido”. Juan, 47 años. Migrante ecuatoriano en España. Julio, 2020.

---

(Tomado de: Álvarez Velasco, S; Pérez Martínez, L; García, M; Baroja, C; Tapia, J; Bayón Jiménez, M (2020). (Sobre) viviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador).

# Introducción

¿Qué planes y acciones debe implementar el gobierno para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas retornadas? ¿Qué debe hacer el Estado ecuatoriano para reconocer y retribuir de manera efectiva al sacrificio y a la contribución de las familias migrantes? Estas son las preguntas que guían el presente trabajo y ante las cuales las personas retornadas ofrecemos nuestra mirada y nuestras propuestas de acción.

En consonancia con lo anterior, el presente documento recoge las propuestas vertidas por personas migrantes retornadas a lo largo de más de tres años en diversas reuniones, encuentros, foros y jornadas de lucha para exigir la atención a sus derechos por parte del Estado ecuatoriano. El contenido del documento fue revisado y validado durante el Encuentro Nacional de Migrantes Retornados, con la participación de representantes de más de 15 organizaciones provenientes de las provincias de Azuay, Cañar, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas<sup>1</sup>, que son a su vez los territorios que concentran el mayor número de personas retornadas.

11

El trabajo llevado a cabo tiene como finalidad ofrecer y entregar a las nuevas autoridades de la Asamblea Nacional y del gobierno nacional un conjunto de propuestas acerca de las **acciones necesarias y urgentes para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas retornadas** al amparo de lo que exigen la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH).

El documento contiene un breve repaso de las causas que hacen de Ecuador un país que empuja a muchos de sus connacionales a tomar el camino de la migración forzada como estrategia de sobrevivencia familiar. Contra el olvido y la desmemoria, se destaca también la contribución que la comunidad migrante hace al país. Posteriormente, se señalan los obstáculos institucionales que bloquean el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. De manera complementaria, se presentan un conjunto de propuestas que deberán ser aplicadas por el gobierno a fin de cumplir con las obligaciones que le imponen el marco legal ecuatoriano y diversos instrumentos internacionales. Asimismo, se anotan las propuestas de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) así como las acciones de fiscalización que deberá emprender la Asamblea Nacional en relación a los entes encargados de promover y garantizar los derechos de las personas retornadas.

<sup>1</sup> El Encuentro Nacional de Migrantes Retornados tenía previsto realizarse el viernes 30 de abril de 2021 en Quito. Sin embargo, debido a la crítica situación sanitaria que atraviesa el país, se llevó a cabo de manera virtual a través de sesiones realizadas el 8 y el 15 de mayo. Esta iniciativa ha sido posible gracias al apoyo de la Red Clamor, integrada por el Servicio Jesuita Refugiados (JRS Ecuador), la Misión Scalabriniana, CÁRITAS Ecuador y la Conferencia Ecuatoriana de Religiosos y Religiosas (CER), así como de CARE Ecuador y la Fundación Crea Tu Espacio, todas organizaciones con larga experiencia y compromiso en movilidad humana.

Se trata de una iniciativa sin precedentes, cuyo valor e importancia radica en expresar la voz propia de los protagonistas del hecho migratorio, en este caso las personas retornadas. Este esfuerzo se alinea con el posicionamiento presentado por varias organizaciones de la sociedad civil en el marco del Día Internacional de la Personas Migrantes (18 de diciembre), plasmado en la Carta Abierta a las personas candidatas a la Presidencia de la República, así como en las Propuestas para la inclusión y el ejercicio de Derechos de las Comunidades en Movilidad Humana en el Ecuador.

Estas líneas tienen como telón de fondo la indignación ante la injusticia y el olvido, pero al mismo tiempo constituyen una reafirmación de la memoria y de una voluntad inculdicable en la lucha por nuestros derechos.

# I. Personas ecuatorianas retornadas: vidas en agonía, vulneración de derechos y re-emigración forzada

## 1. Ecuador: décadas de migración forzada

Desde finales de la década de 1960, Ecuador ha sido un país emisor de migrantes. A partir de entonces la migración ha presentado un crecimiento sostenido hasta convertirse en un fenómeno social que impacta la vida de miles de familias, así como al conjunto de la estructura económica y social del país. Cinco décadas después de convertirse en país expulsor de connacionales, y transcurridas dos décadas del mayor éxodo migratorio de nuestra historia, prevalecen aquellos factores estructurales que dan lugar a la migración forzada, relacionados principalmente con la pobreza y la falta de empleo. Las personas migrantes pioneras en la década de los sesenta se dirigieron hacia Estados Unidos y, con el paso del tiempo, dicho país se constituyó en el principal destino de los migrantes ecuatorianos. Mientras tanto, durante el mayor éxodo migratorio en la historia de nuestro país, los ecuatorianos/as se dirigieron principalmente hacia España, Italia y otros países de Europa.

13

En la actualidad, Ecuador está posicionado entre los tres principales países emisores de migrantes de Sudamérica. Mientras en Brasil las personas migrantes sólo representan el 0.83 % de su población y en Colombia el 5.7%, en Ecuador ese porcentaje alcanza el 7%.<sup>2</sup> Estos datos corroboran la dimensión y el impacto que alcanza la dinámica migratoria en la sociedad ecuatoriana.

La migración forzada se caracteriza por sus altos componentes de migración irregular. Por lo tanto, es necesario advertir que las estadísticas migratorias nos ofrecen una aproximación, pero no reflejan el fenómeno en su totalidad, dado que las cifras no incorporan el elevado número de personas que migran por vías irregulares, ni tampoco dan cuenta del número de personas que permanecen indocumentadas en los diversos países de destino.

Los efectos e impactos que la migración forzada produce en el conjunto del núcleo familiar son múltiples y perduran a lo largo del tiempo. A partir del momento en que un miembro opta por emigrar, nada volverá a ser igual para la familia. El hecho de emprender el camino de la migración forzada marcará para siempre la historia familiar.

<sup>2</sup> Organización Internacional para las Migraciones [OIM], *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. p. 109, <https://publications.iom.int/es/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

## 2. El éxodo migratorio: memoria viva contra el olvido

Como hemos señalado, la emigración de connacionales en búsqueda de la sobrevivencia para sus familias ha sido un elemento constante en la sociedad ecuatoriana desde el siglo pasado, pero la crisis económica y financiera causada por el feriado bancario provocó el mayor éxodo de migración forzada en la historia de nuestro país. Los estudios sobre migración señalan que entre la década de 1980 y 1990 tuvo lugar lo que se denomina la Primera Ola Migratoria, período en el cual un promedio de 20.000 connacionales abandonaban cada año el país sin registrar su retorno.

“Ecuador recibió al siglo XXI sumido en una de las mayores crisis socio- económicas de su historia republicana. Si bien el colapso de la economía tuvo su pico entre los años 1999 y 2000, cuando se dolariza la economía a causa del feriado bancario, hay un par de eventos previos. En 1995 el país entró en guerra con Perú, y dos años después, en 1997, el Fenómeno de El Niño asoló la costa ecuatoriana impactando directamente en los niveles de vida de la población en las zonas rurales y, sobre todo, en las zonas urbanas del país” (Vela, 2006). “A estos eventos se sumaron (...) la profunda inestabilidad política y el empobrecimiento acelerado, configurando un complejo escenario de convergencia de crisis de diversa índole: política, económica y social. Ante ese contexto de profunda desesperanza, la migración al extranjero se reforzó una vez más como estrategia de sobrevivencia. El año en que la economía se dolarizaba, en Ecuador se registró el número más alto de connacionales que en un mismo año hayan salido del país sin registrar su retorno: sólo en el año 2000, 175.000 “ecuatorianxs” emigraron. Durante ese período, el patrón de la emigración ecuatoriana se modifica. A diferencia de la Primera Ola Migratoria, quienes emigraron no solo provenían de zonas rurales, sino sobre todo de zonas urbanas. El foco de origen ya no solo estaba en las históricas tres provincias serranas del sur, Azuay, Cañar y Loja, sino que se extendió a las tres regiones del país. El perfil de lxs migrantes cambio: lxs emigrantes eran jóvenes, hombres y principalmente mujeres, con niveles educativos que estaban por encima del promedio nacional, de clases media baja y media a nivel nacional”. (UNFPA-FLACSO, 2008; Herrera et al, 2006)

“De hecho este período está marcado por la feminización de la migración que en gran medida se explica por la demanda de la fuerza laboral de las mujeres para la economía del cuidado en los países de destino”.<sup>3</sup> En aquellos años, las personas migrantes ecuatorianas abrieron nuevos caminos y se dirigieron en particular a España e Italia.

El giro neoliberal adoptado por el gobierno del presidente Lenin Moreno (2017-2021) ha configurado una nueva crisis económica y social en Ecuador, agravada por los efectos de la pandemia del Covid-19. La información oficial evidente el notable incremento en los niveles de pobreza y desempleo:

<sup>3</sup> Álvarez Velasco, S; Pérez Martínez, L; García, M; Baroja, C; Tapia, J; Bayón Jiménez, M (2020). (Sobre) viviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador.

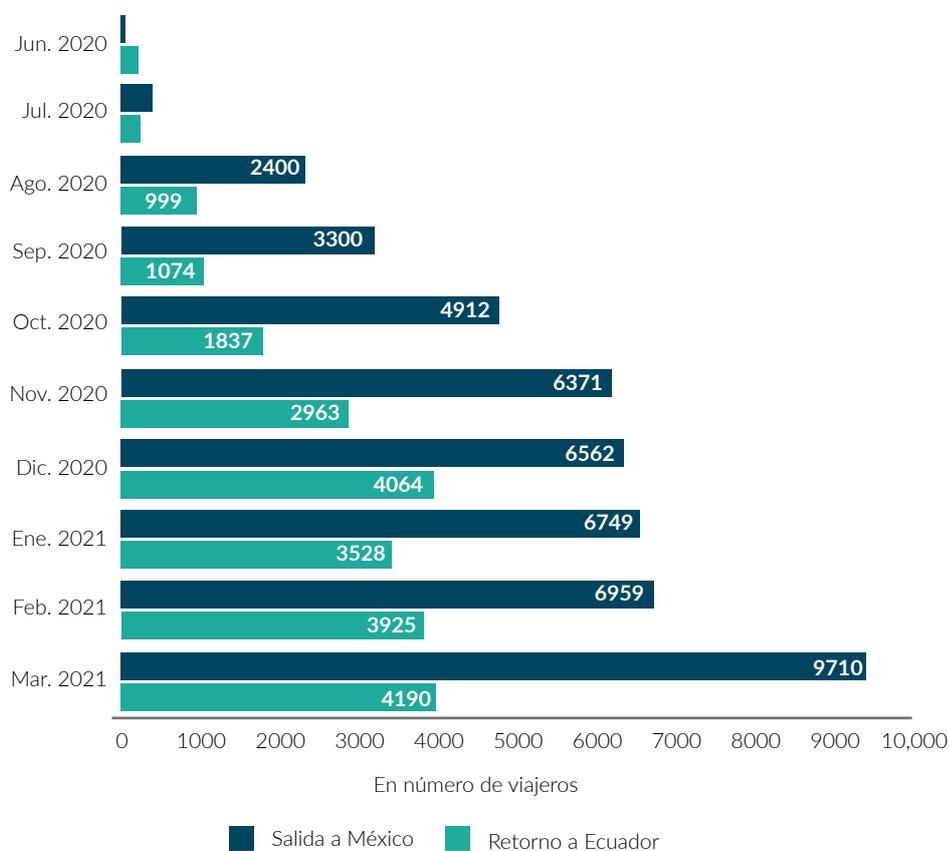
### Pobreza en Ecuador 2017 y 2020

	2017	2020
Personas en situación de pobreza	3'609.850	5'589.000
%	21.5%	32.4%
Personas en situación de extrema pobreza	1'326.410	2'570.250
%	7.9%	14.9%

Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo (Enemdu)  
Elaboración propia

Según la misma encuesta, la tasa de desempleo pasó de 3,8% en diciembre de 2019 a 5% en el mismo mes de 2020. También se aprecia un incremento de la informalidad pues, para diciembre de 2020, el 51,1% de las personas con empleo se encuentra en el sector informal de la economía, lo que representa 4,4 puntos porcentuales más que los registros de diciembre de 2019.

En el escenario actual, en Ecuador convergen la crisis económica con las crisis social y sanitaria, configurando un escenario complejo acompañado de sentimientos de profunda desazón y desesperanza, y ante el cual se puede advertir la gestación de una nueva oleada migratoria. Así lo dejan ver las cifras sobre entradas y salidas de personas ecuatorianas con destino a México, país que en noviembre de 2018 eliminó el requisito de visado para personas procedentes de Ecuador.



Fuente: Ministerio de Gobierno  
Tomado del Diario El Comercio. Edición del domingo 18 de abril del 2021, página 9

### 3. Personas ecuatorianas retornadas: olvidadas e invisibilizadas

De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones, la migración de retorno es el “Movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria”.<sup>4</sup> Para el caso ecuatoriano, la Ley define que la persona retornada es aquella “que se radicó en el exterior y retorna al territorio nacional para domiciliarse en él. Para acogerse a los beneficios previstos en la ley deberán cumplir una de las siguientes condiciones:

1. Haber permanecido más de dos años en el exterior y retornar de manera voluntaria o forzada.
2. Estar en condiciones de vulnerabilidad calificada por la autoridad de movilidad humana o las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador (...).

Además, gozarán de estos derechos y beneficios las y los ecuatorianos nacidos en el exterior que ingresen al Ecuador para domiciliarse en él”. (LOMH, art. 25).

La decisión de retornar al país es una decisión compleja, que entraña dificultades, incertidumbres, expectativas y que, en muchos casos, produce nuevamente la disgregación del núcleo familiar, ya que sus integrantes quedarán asentados en dos o más países (familia transnacional). Si bien las razones que preceden el retorno son diversas, se puede advertir que los factores predominantes están relacionados con la contracción del mercado laboral, la ausencia de perspectivas de bienestar o el endurecimiento de las leyes migratorias en los países de acogida.

Las personas emprenden el camino de retorno sin un conocimiento cabal de los derechos que las asisten, pero viajan acompañadas por la noción de que el gobierno tiene la obligación de facilitarles el proceso de reinserción y que el país sabrá acoger, valorar y retribuir el sacrificio y la contribución de las personas migrantes al conjunto de la economía y al sostenimiento de la dolarización. De regreso en el país, la expectativa pronto se desvanecerá junto con los escasos ahorros –cuando los hay- y la ilusión de encontrarse en el terruño será sustituida por fuertes sentimientos de frustración y desengaño, que surgen cuando inicia el peregrinaje por las instituciones públicas en búsqueda de atención y apoyos, encontrando como única respuesta la indiferencia y la ausencia de planes concretos y efectivos de atención. A partir de entonces, las personas retornadas se verán ante una clara situación de exclusión social, porque deberán enfrentar una situación de múltiples desventajas. Sin perspectivas de reinserción económica y laboral, las personas retornadas experimentan la sensación de que sus vidas están suspendidas o en estado de agonía. La angustia y la frustración se convierten en estados de ánimo permanentes.

4 Organización Internacional para las Migraciones [OIM], Glosario sobre Migración, p.39

Ante la ausencia de perspectivas de mejora, muchas personas se ven empujadas a una re-emigración forzada. Al re-emigrar, les acompaña la convicción de que el Estado ecuatoriano les dio la espalda en el momento en que más necesitaron del apoyo gubernamental. **El gobierno pasa a ser identificado como la principal fuente de frustración y vulneración de derechos de las personas retornadas.** A causa del desdén gubernamental, resulta pertinente preguntarse qué tanto se debilitarán los vínculos que la persona forzada a re-emigrar tiene con el país.

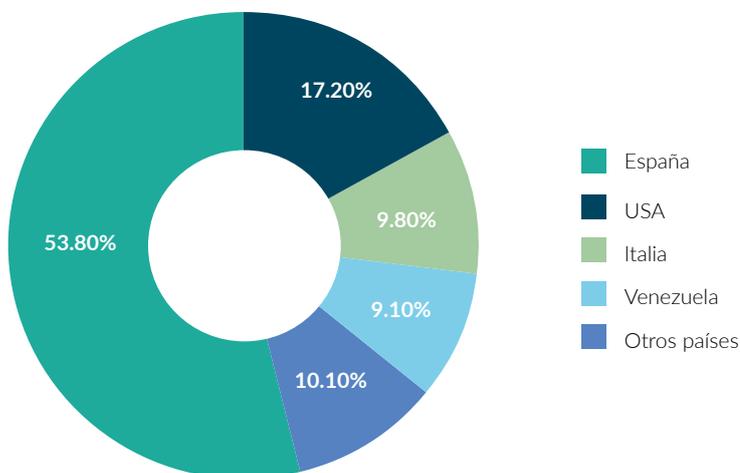
Las personas retornadas son portadoras de conocimientos, aprendizajes, experiencias, relaciones y vínculos acumulados durante sus procesos migratorios y que desean poner al servicio de sus comunidades y del país, pero no encuentran un entorno que permita el despliegue de los mismos.

Existen notables vacíos de información que impiden trazar un retrato más o menos completo acerca de la situación socio-económica de las personas retornadas. Por otro lado, la escasa información disponible se encuentra desactualizada. Reconociendo que la falta de información dificulta las posibles respuestas por parte del gobierno, las organizaciones de migrantes han planteado a la Cancillería la necesidad de realizar un censo o estudio socioeconómico de la población retornada. Como en tantos otros aspectos, nada se hizo al respecto.

La información que ofrece el Sistema de Registro de Certificación, Acreditación y Atención a Migrantes Retornados (SIRCAAM) carece de utilidad práctica, pues no ha servido para orientar decisiones o adecuar planes de atención por parte de la Cancillería. Además, hay que señalar que el micro-sitio que aloja el SIRCAAM no se encuentra accesible desde el 10 de mayo de 2019. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo del Ecuador, “desde mediados del año 2007 hasta agosto del 2019, se calcula que **Ecuador ha acumulado un saldo de retorno de su población emigrante cercana a 300.000 connacionales**, motivado por las condiciones económicas y políticas de los países receptores de nuestra migración, entre ellas la crisis de empleo en Europa detonada en el 2010”.

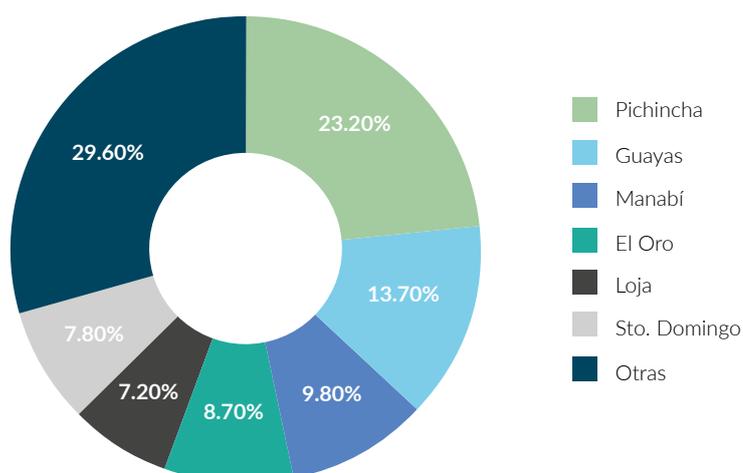
### Personas retornadas Período 1994 - agosto 2020

#### ¿De dónde retornan?



Fuente: Agenda nacional para la igualdad de movilidad humana 2017 - 2021  
Elaboración propia

#### ¿A dónde retornan?



Fuente: Agenda nacional para la igualdad de movilidad humana 2017 - 2021  
Elaboración propia

Sin embargo, los escasos datos existentes permiten extraer algunas conclusiones:

- El **71%** de las personas retornadas proviene de Europa, es decir, de aquellos países a los cuales se dirigió de manera principal el éxodo migratorio causado por la crisis económica y financiera conocida como feriado bancario.
- **60%** de las personas retornadas se encuentra en un rango de edad que fluctúa entre los **41 y 60 años**, es decir, edades que pertenecen a la población económicamente activa (PEA), pero que no encuentran posibilidades de inserción en el mercado laboral y tampoco cuentan con el apoyo estatal para el emprendimiento o la empleabilidad.

## 4. La deuda creciente del Estado con las personas migrantes ecuatorianas

Los personas migrantes contribuyen de diversas maneras con sus familias y comunidades de origen. Para miles de familias ecuatorianas, las remesas tienen un mayor impacto que cualquier programa social gubernamental. Así lo confirma un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que afirma que “El arma más eficaz para combatir la pobreza en América Latina no proviene de los gobiernos ni de la ayuda externa sino de las remesas de los emigrantes”. A su vez, la OIM señala que “A nivel global desde mediados de los años noventa, las remesas han superado con creces los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo, definida como la ayuda gubernamental destinada a promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo”.<sup>5</sup>

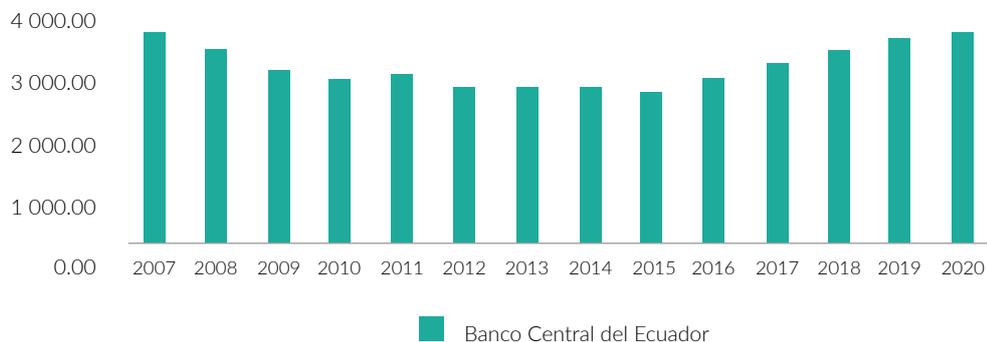
La contribución mayormente tangible y visible la constituyen las remesas, es decir, las transferencias de dinero o en especie que las personas migrantes envían directamente a sus familias o comunidades en los países de origen. En el caso ecuatoriano las remesas, junto con las exportaciones y la inversión extranjera directa, son los pilares de la economía para generar liquidez. Con frecuencia se escuchan discursos laudatorios que proclaman a la inversión extranjera como el instrumento indispensable para el crecimiento sostenido y el desarrollo del país, pero lo cierto es que los esfuerzos e incentivos para atraerla nunca han dado los resultados esperados. En lo que va del siglo, la inversión extranjera ha presentado un promedio anual de inversiones de USD 637,9 millones.<sup>6</sup> A lo largo del mismo período, las remesas han superado en 3,6 veces a la inversión extranjera directa.<sup>7</sup>

Monto de remesas recibidas 2000 - 2020

PERIODO 2000 - 2020 <sup>8</sup>	
Remesas USD 49 125,5 millones	Inversión extranjera directa USD 13 562,25 millones

Fuente: Revista Líderes  
Elaboración propia

Evolución del flujo de remesas 2007- 2020



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

5 OIM. 2020. p. 39

6 Primicias.ec: En 19 años, la inversión extranjera directa solo ha representado 1% del PIB

<https://www.primicias.ec/noticias/economia/inversion-extranjera-directa-solo-representa-pib/>

7 Álvarez Velasco, S; Pérez Martínez, L; García, M; Baroja, C; Tapia, J; Bayón Jiménez, M (2020). (Sobre) viviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente. Quito: FES-ILDIS y Colectivo de Geografía Crítica de Ecuador, p.19

8 Revista Líderes <https://www.revistalideres.ec/lideres/remesas-ecuador-migrantes-economia-dolarizacion.html>

9 Revista Líderes <https://www.revistalideres.ec/lideres/remesas-ecuador-migrantes-economia-dolarizacion.html>

En un contexto marcado por una aguda crisis económica, las remesas adquieren una importancia creciente. Con base en la información oficial que proporciona el Banco Central del Ecuador, conviene destacar que:

- En **2020** las remesas alcanzaron un **récord histórico**, a pesar de la difícil situación que atraviesan las personas migrantes ecuatorianas debido a la crisis global de la economía y los impactos causados por la pandemia del Covid-19.
- Por primera vez durante 3 años consecutivos, el monto anual de las remesas supera los 3 mil millones de dólares.

Remesas recibidas en Ecuador

AÑO	REMESAS RECIBIDAS USD
2018	3.030,58 millones
2019	3,234.65 millones
2020	3,335.38 millones

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Durante el período 2017 – 2020, el envío de remesas supera los 12.000 millones de dólares. Lo anterior quiere decir que el flujo de divisas durante el gobierno del presidente Lenín Moreno ha sido superior en comparación con cualquier otro período semejante. En marcado contraste con tales cifras, se trata también del período de mayor olvido, abandono y desatención del gobierno hacia la comunidad migrante ecuatoriana, tanto en el exterior como retornada. Las cifras resultan elocuentes y llevan a preguntarse por qué los gobiernos se ocupan permanentemente de brindar facilidades a la inversión extranjera pero no ofrecen incentivos ni facilidades para la transferencia de remesas. Se estima que la llegada de remesas a América Latina y el Caribe aumentó un 6,5 % en 2020 y el costo de transferir remesas a la región fue de 5,6 % en el cuarto trimestre del mismo año.<sup>10</sup> La Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordada por los países miembros de Naciones Unidas, tiene entre sus metas reducir los costos de envío de las remesas, a fin de que representen hasta el 3% del monto remitido, llegando a establecerse incluso la eliminación de los canales de envío cuyo costo sea superior al 5%.<sup>11</sup> ¿Qué está haciendo el gobierno ecuatoriano al respecto?

## 5. Obstáculos para el ejercicio de derechos

La aplicación de políticas neoliberales durante el período de gobierno 2017-2021 ha marcado un grave retroceso en cuanto a garantías para el ejercicio de derechos para el conjunto de la población ecuatoriana. En el caso de las personas retornadas, se han desmontado los logros alcanzados en el período anterior, se ha desandado el camino avanzado y sus derechos son sistemáticamente ignorados y vulnerados por la institucionalidad del Estado ecuatoriano.

<sup>10</sup> Banco Mundial. Los flujos de remesas desafían las previsiones y siguen siendo sólidos durante la crisis provocada por la COVID-19 en: [https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-main-strong-during-covid-19-crisis?cid=ECR\\_E\\_NewsletterWeekly\\_ES\\_EXT&deliveryName=DM104218](https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-main-strong-during-covid-19-crisis?cid=ECR_E_NewsletterWeekly_ES_EXT&deliveryName=DM104218)

<sup>11</sup> Naciones Unidas. **Objetivos de Desarrollo Sostenible**. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

La falta de atención agrava de manera dramática la situación de la gran mayoría de personas retornadas y ha dado lugar –en algunos casos- a un proceso de reemigración forzada. En la actualidad, las instituciones que tienen la obligación de promover y proteger los derechos de las personas migrantes son el mayor obstáculo al que se enfrentan las personas retornadas, como fruto de la pasividad, la indiferencia y la incapacidad de dichos entes públicos.

### a) Vacíos y ausencia de información y datos sobre migración retornada

¿Cuál es la situación socioeconómica en la que se encuentran las personas retornadas? ¿Cuáles son las razones que motivaron el retorno? ¿Cuáles son los beneficios reales a los que han podido acceder? ¿De qué instituciones han recibido atención o apoyo? ¿Han podido acceder a algún financiamiento por parte de la banca pública o privada? ¿Qué experiencia y formación adquirieron en los países de acogida? ¿Qué actividad desempeñan actualmente? ¿Cuentan con ingresos en la actualidad? ¿Tienen acceso al seguro social? ¿A qué obstáculos se enfrentan? ¿Están considerando volver a migrar? ¿Qué opinión tienen respecto a la actuación del Viceministerio de Movilidad Humana? ¿Cuál es su opinión sobre el desempeño de los assembleístas que representan a los migrantes?

Estas y muchas otras preguntas no encuentran respuesta en la actualidad, pues no se cuenta con estudios o datos actualizados. El Estado requiere de información estadística útil para diseñar y ejecutar políticas apropiadas. **Sin información fiable y oportuna, el gobierno difícilmente puede formular respuestas adecuadas.** Esta regla básica de las políticas públicas parece ser conocida y entendida por todos excepto por la Cancillería, que ha ignorado –también en esto- las propuestas planteadas por las organizaciones de migrantes. Contar con información adecuada contribuye al establecimiento de líneas de base, fomenta e impulsa el mejoramiento de planes, permite apreciar las mejoras o los retrocesos, aprender y extraer lecciones, y evita la perniciosa tendencia de reinventar cosas que ya existen o persistir en los mismos errores.

La ausencia de información de calidad se confirma con la falta de respuestas por parte de Cancillería a las solicitudes de información que se le han formulado en distintos momentos. Ante esto, en noviembre de 2020 se acudió a la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, con el fin de citar a las autoridades del MREMH a comparecer. Tras meses de espera, nunca se concretó la citada comparecencia.

### b) Invisibilización de la población retornada

Las personas retornadas se tornan sujetos invisibles, a los que ninguna institución o poder del Estado (gobierno nacional, Asamblea, GAD) presta la atención que corresponde, tomando en cuenta que se trata de un grupo de atención prioritaria (LOMH art. 27). También resultan invisibles ante organismos y agencias de cooperación internacional. La academia igualmente –salvo excepciones- ha dejado de prestarle atención a la migración ecuatoriana. Ante la indiferencia, la desatención

y el olvido, muchos hermanos y hermanas han tenido que emprender el camino de una re emigración forzada.

### c) Un marco legal incoherente

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) contiene artículos y disposiciones que contradicen el objeto y los principios de la Constitución y de la propia ley, produciendo graves efectos al limitar y/o anular los derechos de las personas retornadas. De manera particular, nos referimos a las normas para el reconocimiento de personas retornadas y a los plazos para solicitar el acceso a los beneficios. Las recientes reformas a la LOMH, lejos de corregir tal situación, la perpetúan y producen una grave afectación a los derechos de las personas retornadas. Más adelante, nos referiremos de manera puntual a las reformas que requiere la LOMH para transformarse en un cuerpo legal coherente.

### d) Ausencia de un plan específico de atención a personas retornadas

El Plan Nacional de Movilidad (PNMH) 2017-2021 tenía serias deficiencias y limitaciones entre las cuales destacan las siguientes: a) ausencia de un programa específico (sólo contiene un listado de ideas e iniciativas en el cual no se establecen prioridades; b) no contemplación ni asignación de responsabilidades institucionales directas a los entes relacionados con las políticas de inclusión económica y social<sup>12</sup> (Ministerio de Inclusión Económica y Social, BanEcuador, Instituto Nacional de Economía Popular, etc.); c) carencia de mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas; y d) falta de recursos para su ejecución, lo cual convierte al PNMH en un documento retórico y carente de utilidad.

### e) Un ente rector pasivo y sin capacidad de respuesta

El MREMH ha evidenciado falta de voluntad política y compromiso con las personas retornadas y ha ignorado sistemáticamente las propuestas de las organizaciones de migrantes. Mientras tanto, el Consejo Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana (CNIMH) es un ente cuya acción no se nota y cuya existencia no reporta beneficio alguno para la comunidad retornada.

12 Plan Nacional de Movilidad Humana. Modelo de Gestión, págs. 42-46. [https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2018/06/plan\\_nacional\\_de\\_movilidad\\_humana.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf)

## II. Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de las personas retornadas

Al inicio, hemos manifestado las preguntas que orientan el contenido del presente documento: ¿qué planes y acciones es necesario implementar para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas retornadas? ¿Qué debe hacer el Estado ecuatoriano para reconocer y retribuir de manera efectiva al sacrificio y a la contribución de las familias migrantes? Consideramos que tales preguntas centran la discusión en los aspectos relevantes, evitan extravíos en el camino, y ponen el acento en las soluciones que es necesario implementar. Tomando en consideración las preguntas planteadas, proponemos los siguientes elementos clave para que sean considerados en el plan que deberá formular y presentar el nuevo gobierno.

### 1. Adopción de un nuevo enfoque basado en el principio de reciprocidad

23

Una y otra vez, la comunidad migrante ecuatoriana ha demostrado su compromiso con el país. Durante las recurrentes crisis económicas, nuestros aportes ha sido decisivos para ayudar a la recuperación económica y a mantener el esquema de la dolarización. Cuando el país ha sido azotado por desastres naturales o periodos de crisis económica, las remesas han sido decisivas para sostener y reactivar la economía. Así lo confirma la cifra récord alcanzada durante 2020.

Al amparo de los derechos plasmados en la Constitución de la República del Ecuador, enunciamos una exigencia de justicia y reciprocidad. Exigimos erradicar la idea de que las personas migrantes acudimos a las instituciones públicas en búsqueda de apoyos o caridad. Justicia y respeto a nuestros derechos: esa es nuestra exigencia. Que no haya lugar a confusiones: corresponde al gobierno la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos que están consagrados en el marco legal ecuatoriano. Aspiramos a que la relación entre el Estado ecuatoriano y la comunidad migrante esté basada en el principio de reciprocidad. Dicho principio debe englobar y presidir cualquier plan o programa de atención a las personas migrantes.

La adopción y aplicación del principio de reciprocidad debe traducirse en la supresión de cualquier expresión que sugiera la noción de apoyo en los planes o programas de atención dirigidos a nuestra comunidad. En adelante, cualquier acción o beneficio hacia las personas migrantes debe adoptar el concepto de reciprocidad. No se trata de un capricho conceptual. Para nuestra comunidad, se trata de la piedra angular para edificar un nuevo

tipo de relación y vínculo entre el Estado y las personas migrantes ecuatorianas. El principio de reciprocidad debe quedar plasmado en el apartado correspondiente de la LOMH.

## 2. Creación del Fondo General de Reciprocidad para la Inclusión y Atención de Migrantes Ecuatorianos en el exterior y retornados

La asignación de recursos adecuados para la atención de las personas retornadas constituirá la expresión más clara de una real voluntad política. En el pasado reciente (2017-2021), la falta de recursos ha sido uno de los aspectos más críticos en la atención a la comunidad migrante. El Plan Nacional de Movilidad Humana no contaba con recursos asignados para llevar a cabo acciones en favor de las personas retornadas y, ante cualquier exigencia de acciones para garantizar nuestros derechos, la respuesta recurrente e invariable siempre fue “no hay recursos”.

**La asignación de recursos refleja la voluntad política y la prioridad e importancia que un gobierno le asigna a un determinado tema.** Para contrarrestar las inercias y vaivenes de los gobiernos de turno, resulta indispensable pensar en un marco estable de financiamiento. **Por lo tanto, exigimos a la Asamblea y al gobierno nacional que se establezca el Fondo General de Reciprocidad, cuya finalidad será la de asegurar el financiamiento permanente y adecuado para la ejecución de los planes y programas que garanticen el ejercicio de los derechos de las personas connacionales migrantes, ya sea en el exterior o retornadas.** Para la definición del fondo, debe establecerse una fórmula que tome como punto de referencia el promedio anual de ingresos por concepto de remesas durante los últimos veinte años. Entre otros conceptos, el fondo debe asegurar recursos para líneas de crédito, fondos concursables, bono de reciprocidad, creación de un seguro de retorno y de vida, y recursos para la repatriación de cadáveres de connacionales.

Desde la perspectiva de las personas retornadas, el establecimiento de una fuente de financiamiento permanente es un acto de justicia retributiva. No redundaremos en las cifras que dimensionan la decisiva contribución de las familias migrantes al conjunto de la economía ecuatoriana y al sostenimiento de la dolarización. Remarcamos el hecho de que bajo ninguna circunstancia aceptaremos la excusa de que “no hay recursos”. En un futuro inmediato, la creación y puesta en marcha de este fondo será la señal de una voluntad política y un compromiso real desde la Asamblea y el gobierno nacional hacia la comunidad migrante ecuatoriana. Sin este instrumento de política pública, todo lo que se diga o haga será retórica vacía y desprovista de sentido.

El Estado ecuatoriano mantiene una deuda creciente con la comunidad migrante. En este sentido, no puede dejar de señalarse lo preocupante que resulta que el plan de gobierno del binomio triunfador no mencione la contribución de las personas migrantes ecuatorianas y no enuncie acciones orientadas a garantizar el ejercicio de sus derechos. Se trata de una grave omisión y un agravio hacia la comunidad migrante ecuatoriana.

### 3. Creación del Sistema Integral de Inclusión, Protección Social y Reciprocidad para las personas retornadas y sus familias

La palabra sistema remite a un conjunto de elementos que interactúan y se relacionan entre sí, con la finalidad de alcanzar un determinado propósito. Bajo esta perspectiva, la política pública debe asumirse como un conjunto articulado y coherente de decisiones, orientaciones, planes, programas, objetivos, metas, procedimientos y recursos enfocados en dar una respuesta adecuada para los problemas sociales. El sistema debe contemplar la articulación de acciones y soluciones urgentes, combinándolas con una visión de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

A menudo se observa un desfase y una falta de coherencia entre las normas, los planes, las capacidades institucionales y los recursos. Un ejemplo claro es el hecho de que la Constitución y la LOMH consideran a las personas retornadas como un grupo de atención prioritaria, pero la ausencia de planes y recursos no se corresponde con tal definición. Al tratarse de un grupo de atención prioritaria, debería contarse con la adecuada promoción de los servicios y beneficios a los que pueden acceder, así como con un protocolo de atención que se active sin necesidad de que la persona retornada acuda a las oficinas públicas.

Los artículos 27, 34 y 37 de la LOMH<sup>13</sup>, así como el 27<sup>a</sup> y el 33<sup>a</sup> incorporados en la Ley Reformatoria, guardan una estrecha interrelación y constituyen el núcleo o bloque de derechos de mayor relevancia para las personas retornadas (sin detrimento de los otros derechos contemplados en la ley). Los artículos referidos adquieren especial relevancia al guardar relación directa con aspectos sensibles para el bienestar de las personas retornadas y sus familias: inclusión socioeconómica, inclusión laboral, acceso a créditos, salud y vivienda.

El incumplimiento de obligaciones por parte de los entes públicos agrava seriamente la situación de las personas retornadas y sus familias. Para superar el actual estado de desatención e incumplimiento de obligaciones por parte de los entes públicos, es necesario avanzar hacia el establecimiento de un **Sistema Integral de Inclusión, Protección Social y Reciprocidad**. Dado que la migración es un fenómeno que afecta al conjunto del núcleo familiar, este sistema debe considerar la situación del conjunto familiar. El sistema tiene que contemplar, entre otros, los siguientes elementos:

#### a) Restablecimiento de fondos concursables y asistencia técnica para emprendimientos

Para las personas retornadas, la falta de acceso al financiamiento constituye una barrera estructural que puede afectar el bienestar de todo el núcleo familiar. Sin acceso a fuentes de financiamiento, se cierran las posibilidades para iniciar un emprendimiento, generar autoempleo y construir un patrimonio. Para las personas migrantes retornadas, la consolidación de sus proyectos de emprendimiento y autoempleo constituye el factor esencial para decidir su permanencia en el país.

13 LOMH reformada. Art. 33 A

## b) Producto crediticio especializado para personas migrantes retornadas

Durante el período 2017-2019, BanEcuador ha promocionado el producto crédito migrante “dirigido a emprendimiento, establecimiento y/o fortalecimiento de actividades económicas efectuadas por personas migrantes retornadas”<sup>14</sup>

A su vez, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias - CONAFIPS ofrece entre sus servicios el “Crédito Apoyo Migrante con el objetivo de promover financiamiento para migrantes retornados”.<sup>15</sup> En diversas reuniones con representantes de organizaciones de migrantes, los funcionarios de CONAFIPS informaron de la existencia de un fideicomiso que contaría con recursos de entre tres y cinco millones de dólares para canalizar créditos para personas retornadas. Dado que CONAFIPS es una institución pública que opera como banca de segundo piso, trabaja a través de cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro y bancos comunales. Por lo tanto, no entrega créditos de manera directa. Se desconoce el destino de tales recursos, pues no ha fluido información sobre el estado actual de dicho fondo.

En los dos casos, se trata de productos financieros cuyas características no se ajustan a la realidad y a las necesidades de las personas retornadas. Para tal efecto, hemos planteado que dicho producto crediticio debe presentar, entre otras características, una tasa de interés preferencial de un dígito, plazos de acuerdo con la capacidad de pago y períodos de gracia de al menos un año, así como facilidades de refinanciamiento. La respuesta invariable ante tal pedido siempre fue que “eso no se podía”. El transcurrir del tiempo se encargaría de poner en evidencia que se podía pero no se quería. El hecho que respalda esta afirmación es la puesta en marcha del crédito SOS que BanEcuador presentó a finales de 2019, y cuyas características se ajustan a lo propuesto por las personas retornadas: tasas de interés de 8,9%, plazos de hasta diez años y períodos de gracia acorde a la realidad de las personas solicitantes.

Como hemos manifestado, el acceso al financiamiento constituye una barrera estructural que produce efectos negativos sobre los planes de inserción económica de las personas retornadas. Por lo tanto, el gobierno debe actuar de manera inmediata, generando servicios que permitan ejercer el derecho a la inclusión financiera de los migrantes.

Los fondos concursables son un importante mecanismo de acceso a financiamiento para personas emprendedoras. Se trata de fondos suministrados por entes públicos, que se distinguen por ser concursables y no reembolsables. La asignación de dichos fondos debe dirigirse a personas y grupos de atención prioritaria, como las personas retornadas.

Empleamos la expresión restablecimiento porque dichos recursos existieron en el pasado bajo el denominado Fondo El Cucayo.<sup>16</sup> En el período de gobierno 2017-2021, el programa no se materializó en hecho alguno, al no ejecutarse ninguna

14 (<https://www.banecuador.fin.ec/productos-ciudadanos/credito-micro/productos-microempresas/creditomigrantes/>).

15 (<https://www.finanzaspopulares.gob.ec/credito-apoyo-migrante/>).

16 A manera de ejemplo, se puede indicar que durante el período 2007-2010, a través de dicho programa, se financiaron 230 ideas de negocio que generaron 4283 fuentes de empleo (entre directas e indirectas). Ver al respecto” Moncayo, María Isabel - FLACSO Ecuador Supervisión: Gioconda Herrera - FLACSO Ecuador: EL PLAN “BIENVENID@S A CASA”: ESTUDIO SOBRE LA EXPERIENCIA DEL FONDO EL CUCAYO.

acción ni asignarse recursos para tal propósito. La experiencia y el aprendizaje acumulado en la implementación del Fondo El Cucayo debe ser retomada como punto de partida para fortalecer y mejorar futuras iniciativas que tengan el mismo objetivo.

### c) Garantizar el acceso al derecho a la inserción laboral

La Ley Reformatoria de la LOMH (febrero 2021) dispone que “El Estado Ecuatoriano fomentará políticas en el sector público y privado destinadas a la creación de ofertas laborales, que estarán a disposición de las personas ecuatorianas retornadas a Ecuador, especialmente en aquellos casos en los que el retorno ha sido por casos de vulnerabilidad”. Corresponderá al nuevo gobierno generar y aplicar medidas para garantizar el ejercicio de este derecho. Debe actuarse de manera inmediata.

Los entes públicos responsables de la ejecución de las políticas de movilidad humana deben actuar en consecuencia con el mandato de la ley y poner el ejemplo, así como también debe hacerlo la Asamblea Nacional. Si tales instituciones no aplican acciones afirmativas en este sentido, nadie lo hará y la Ley será letra muerta. De la misma manera, deben establecerse urgentemente las acciones adecuadas para facilitar el acceso al mercado laboral a través de incentivos para las empresas que contraten personas retornadas.

### d) Garantizar el acceso al derecho a la vivienda

La reciente reforma a la LOMH establece que “Las y los ciudadanos ecuatorianos que retornan al territorio nacional, tienen derecho a acceder a una vivienda de conformidad con las políticas públicas que establezca el ente rector en materia de vivienda” (Art. 27.A). Al igual que en el caso del derecho a la inserción laboral, corresponde al nuevo gobierno hacer efectivo el goce de este derecho.

La aplicación de las disposiciones de la Ley Reformatoria de la LOMH coincide en el tiempo con el inicio de un nuevo gobierno, al que corresponderá cumplir con la obligación y responsabilidad de implementar políticas y acciones que garanticen el conjunto de derechos de las personas retornadas.

Conviene, desde ahora, llamar la atención para evitar que el correspondiente reglamento para la aplicación de la ley incorpore requisitos o procedimientos absurdos que entorpezcan el acceso a este beneficio, así como a otros que están contemplados en la ley.

### c) Garantizar el acceso a los programas de redistribución de tierras rurales

El Plan Tierras y Retorno Productivo es un proyecto ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), orientado a la redistribución de tierras agrícolas entre los campesinos y las campesinas carentes de ella y otros grupos de atención prioritaria. De acuerdo con el artículo 15 de la LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, las personas migrantes en proceso de retorno o retornadas al país, que se encuentren organizados bajo esquemas solidarios, tendrán prioridad en el acceso a los programas de redistribución de tierras que forman parte del patrimonio estatal, incluidas las que han sido expropiadas de acuerdo con dicha ley.<sup>17</sup> A través de este plan, se han asignado varias hectáreas de tierras a migrantes retornados asociados en cooperativas agropecuarias, principalmente en las provincias de Guayas y Manabí. Quienes se vieron beneficiados están a la espera de recibir los títulos de propiedad correspondientes. Mientras tanto, poseen documentación que los habilita para realizar labores agrícolas. La falta de títulos genera incertidumbre jurídica y, en algunos casos, tales predios se han visto afectados por invasiones. A lo anterior se suma la falta de una adecuada asistencia técnica y financiamiento para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos agropecuarios.

Por otro lado, hay que señalar que existen asociaciones que llevan más de ocho años en espera de la asignación y entrega de predios. Tal es el caso, por ejemplo, de organizaciones de migrantes en la provincia de El Oro.

### d) Garantizar el acceso directo a los beneficios de la Economía Popular y Solidaria (EPS)

Se entiende por Economía Popular y Solidaria a “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.”<sup>18</sup> Muchas de las iniciativas de emprendimiento y autoempleo que impulsan las personas retornadas se encuadran en esta definición. Por lo tanto, resulta necesario reconocerlas de manera explícita como unidades de Economía Popular y Solidaria (EPS), a fin de que puedan beneficiarse de los incentivos y medidas de promoción, fomento y fortalecimiento previstos en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

17 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Ley-Organica-de-Tierras-Rurales-y-Territorios-Ancestrales.pdf>

18 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) en: <https://www.seps.gob.ec/interna-npe?760>

Nos referimos, entre otros beneficios, a los márgenes de preferencia a favor de las personas migrantes y organizaciones en los procesos de contratación pública; al acceso a productos y servicios financieros especializados y diferenciados; a la cofinanciación de planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación; a la gestión de espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria; al acceso al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes, entre otros.<sup>19</sup>

### e) Acciones de protección social

En tanto grupo de atención prioritaria, el Estado debe extender una red de protección social para las personas retornadas. No se debe pasar por alto el hecho de muchos/as miembros de la comunidad migrante retornada se encuentran sin ingresos, sin empleo, sin seguridad social, sin atención médica, sin acceso a financiamiento. En muchos casos, ese cúmulo de carencias configura una situación que coloca a las personas migrantes retornadas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Debe crearse el bono de reciprocidad para aquellas personas retornadas que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad. Asimismo, debe facilitarse el acceso a servicios de guarderías o centros infantiles de carácter público para sus hijos/as.

La política social debe asumir que la pobreza y la vulnerabilidad tienen un carácter multidimensional que no termina con falta de empleo o ingresos, sino que abarca muchos aspectos sensibles de la vida de las personas.

### f) Gestión de recursos ante organismos de cooperación internacional y de cooperación técnica

En Ecuador están presentes un conjunto de organismos internacionales y agencias de cooperación técnica de varios países que mantienen una activa línea de colaboración en materia de movilidad humana. Hay que decir que el PNMH (2017-2021) incluía la estrategia de “Promover la gestión de recursos de organizaciones internacionales que contribuyan a programas, proyectos e iniciativas que faciliten la integración de ecuatorianos retornados”. (p.30) Nada se hizo al respecto. Ninguna gestión se llevó a cabo para implementar dicha estrategia. Es indispensable que el gobierno realice gestiones orientadas a captar recursos para facilitar la reinserción e inclusión de las personas retornadas.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Título V Del Fomento, Promoción e Incentivos.

### III. Definir una estructura institucional activa y efectiva

La capacidad institucional es una variable fundamental para asegurar el logro de objetivos y resultados a entregar a la ciudadanía. Nos referimos a “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”. En este caso, la capacidad que puedan mostrar los entes encargados de las políticas de movilidad humana tendrá un papel central, ya sea para romper los círculos viciosos de desatención/ineficacia -que se refuerzan entre sí- o para activar mecanismos y acciones que tracen respuestas efectivas para resolver las necesidades de las personas retornadas.

A la luz de la notoria falta de resultados evidenciados, tanto por el MREMH, así como el CNMH, será indispensable una revisión y readecuación a fondo del funcionamiento de las áreas encargadas de la atención a población retornada, tanto en el ente central (Viceministerio de Movilidad Humana) como en las Delegaciones Zonales. La puesta en marcha de las soluciones y acciones planteadas a lo largo de este documento requerirá de una institucionalidad activa, efectiva y realmente comprometida con la comunidad migrante. La claridad en las funciones de cada órgano (evitar duplicidades), la idoneidad de las personas que lo integran (capacidad, valores y voluntad), una adecuada coordinación interinstitucional y la asignación de recursos financieros serán factores indispensables para salir del estado actual y activar el camino para que el gobierno cumpla a cabalidad con sus obligaciones en la materia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) es el ente rector de la política de movilidad humana, lo cual significa que tiene la obligación y responsabilidad de liderar y conducir los planes y programas de atención a las personas retornadas. Como ya se ha señalado, lejos de asumir a cabalidad su papel, la Cancillería ha adoptado una actitud pasiva, incumpliendo repetidamente las obligaciones de un ente rector: liderar, conducir, evaluar, mostrar compromiso y poner el ejemplo.

Por otra parte, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNMH) es el órgano responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. El consejo tiene atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Dentro de las funciones de los CNI, está la de “Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno”.<sup>20</sup> En la integración del consejo deben participar representantes de la sociedad civil. Ninguna de las funciones asignadas muestra logros que valga la pena destacar.

Cuando se observa la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se constata un panorama semejante de desatención e incumplimiento de obligaciones. En el caso de los municipios, parecen conformarse con la expedición de ordenanzas, sin asumir plenamente las responsabilidades y obligaciones que les impone la LOMH en el marco de sus competencias (LOMH. arts. 165-168).

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 156

# IV. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana

La ley vigente contiene errores de origen, y la Ley Reformatoria, lejos de subsanar la situación, mantiene y perpetúa tales inconsistencias. Las normas vigentes referidas a los plazos para acceder a los beneficios que otorga la LOMH, y aquellas para el reconocimiento de las personas retornadas, generan obstáculos que afectan gravemente los derechos de las personas retornadas. Se trata de asuntos de la máxima gravedad que limitan y/o anulan la posibilidad de ejercer los derechos proclamados en la Constitución y la LOMH. Los problemas a los que nos referimos hubieran sido corregidos si existieran la voluntad y la apertura necesarias por parte de la Asamblea Nacional para escuchar y atender los planteamientos formulados por las personas retornadas.

Desde nuestra perspectiva y en concordancia con las ideas desarrolladas en el presente documento, consideramos indispensable que se introduzcan las siguientes reformas:

## 1. Introducción del principio de reciprocidad

Como ya se dijo, aspiramos a que en lo inmediato se pongan las bases para un nuevo tipo de relación entre el Estado ecuatoriano y la comunidad migrante en el exterior y retornada. Esa aspiración debe adquirir formalidad conceptual y legal, por lo cual es necesario que se incluya el principio de reciprocidad entre los principios que guían la LOMH (art. 2).

En lo fundamental, la redacción del articulado deberá reconocer explícitamente la contribución de la comunidad migrante a sus comunidades de origen y al país, y deberá establecer que el Estado se conducirá bajo los principios de gratitud, reciprocidad y retribución en lo concerniente a los planes y programas dirigidos a las personas migrantes en el exterior y retornadas.

## 2. Eliminación del plazo establecido para solicitar el acceso a beneficios

El art. 41 de la Ley Reformatoria de la LOMH dispone que “las personas ecuatorianas retornadas podrán solicitar los beneficios hasta treinta y seis meses después de su regreso al territorio nacional”.

Esta norma afecta de manera grave los derechos de las personas retornadas. A lo largo de este documento, ha quedado en evidencia la ausencia de planes que garanticen los derechos de las personas retornadas. Durante el período de gobierno 2017-2021, no hemos accedido a beneficios porque no los hay. Tal como está redactada la norma, se anula la posibilidad de acceder a beneficios futuros. Lejos de subsanar este problema, que

viene desde la ley original, la legislatura perpetúa el error al introducir una modificación que amplía el plazo para acceder a los beneficios (pasando de 24 a 36 meses), pero no resuelve el tema de fondo.

El legislativo no atendió a las reiteradas preocupaciones y advertencias señaladas por las organizaciones de migrantes sobre los problemas causados por esta norma. Quienes promovieron y aprobaron la reforma en los términos actuales lesionaron nuestros derechos, desoyeron los llamados de atención, denotaron insensibilidad y perpetraron una ofensa en contra de la comunidad retornada. La nueva Asamblea deberá actuar de inmediato para eliminar esta norma.

### 3. Eliminación del certificado de migrante retornado

La norma para el reconocimiento de las personas retornadas dispone que “La autoridad de movilidad humana emitirá la certificación de condición de retornado” (LOMH art. 38).

La CERTIFICACION DE PERSONA ECUATORIANA RETORNADA es un requisito que debe ser presentado en las instituciones públicas al momento de solicitar algún beneficio. La imposición de este requisito ha creado un obstáculo por diversas razones:

- La mayor parte de personas retornadas no cuenta con el certificado correspondiente porque desconoce la necesidad de tramitarlo, debido a que por parte de la autoridad no han existido campañas de información permanente al respecto.
- A su vez, quienes están en posesión del certificado no han podido acceder a beneficios, ya que en el texto del certificado se indica que “podrán solicitar los beneficios hasta veinticuatro meses después de su regreso al territorio nacional”. Para la gran mayoría de personas retornadas, el certificado ha perdido vigencia, sin haber podido acceder a ningún beneficio en el presente y se verán impedidos de poder hacerlo en el futuro.

Los efectos que genera el certificado contradicen lo que dispone el principio pro-persona en movilidad humana de la propia Ley. El principio aludido determina que “Las normas de la presente Ley eran desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos...”. Ya que el certificado constituye un obstáculo, hemos exigido la eliminación de dicho requisito o su sustitución por la constancia de entradas y salidas que otorga la autoridad migratoria.

## V. Fiscalización del producto crédito migrante

A través del Catálogo de Servicios para Migrantes Retornados, editado y distribuido por el MREMH (2017), el gobierno promocionó el denominado Crédito Banco del Pueblo, para atender a “personas de nacionalidad ecuatoriana a las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha dado el estatus de migrante retornado”.<sup>21</sup>

No obstante, en el desarrollo de las Mesas Nacionales de Movilidad Humana, BanEcuador nunca se refirió a este producto (si alguna vez existió) y, en cambio, promocionaba el producto denominado crédito migrante.<sup>22</sup> En cualquiera de los casos, al acudir a las distintas agencias a solicitar el crédito, los funcionarios respondían que no existe un producto especializado para migrantes y brindaban información de otros productos ofrecidos por BanEcuador.

A lo largo de cuatro años, hemos advertido varios hechos que denotan falsedades, inconsistencia en los datos y una constante negativa a atender requerimientos de información por parte de Ecuador. Todo esto ha sucedido a la vista del MREMH, que se ha mantenido impasible ante las inquietudes presentadas por parte de las organizaciones de migrantes.

Ante el cúmulo de anomalías, en octubre de 2019, acudimos ante la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, para que se cite a comparecer a los directivos de BanEcuador con la finalidad de que presenten un informe veraz, preciso y puntual acerca de la ejecución del programa Crédito Migrante. Al primer citatorio sólo acudió la ciudadana Lupe Velasco Weisner, Gerente General de BanEcuador B.P., que presentó un informe verbal sin respaldo de un documento escrito. Las personas migrantes seguimos esperando la correspondiente rendición de cuentas. Exigimos a la nueva Asamblea que cumpla con su obligación de fiscalizar y asuma con seriedad el compromiso de realizar un examen al producto crédito migrante.

<sup>21</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Disponible en: [https://issuu.com/cancilleriaec/docs/catalogo\\_servicios\\_migrantes](https://issuu.com/cancilleriaec/docs/catalogo_servicios_migrantes)

<sup>22</sup> BanEcuador. Disponible en: <https://www.banecuador.fin.ec/productos-ciudadanos/credito-micro/productos-microempresas/creditomigrantes/>

## VI. Creación del grupo de trabajo interinstitucional sobre migración retornada: mecanismo de coordinación y seguimiento

La Mesa Nacional de Movilidad Humana es presidida por el MREMH, a través del Viceministerio de Movilidad Humana. Entre sus objetivos están los siguientes: “Generar un espacio de diálogo, intercambio de experiencias, cooperación interinstitucional y participación ciudadana, para aportar en la construcción de políticas públicas en favor de la población en situación de movilidad humana (...); y “Analizar en materia de movilidad humana el cumplimiento de las políticas públicas existentes y recomendar nuevas políticas públicas específicas si la realidad así lo exige”. Las Mesas Nacionales son, por lo tanto, el principal mecanismo en uso para dialogar, acordar, intercambiar, evaluar la aplicación de políticas o, de ser el caso, corregir el rumbo. Durante el período 2017-2021, se llevaron a cabo veinte mesas nacionales. Desde la perspectiva de las personas retornadas, se trata de un mecanismo agotado y que adolece de varias limitaciones, entre las que destacan las siguientes:

- En la definición de la agenda de los temas a tratar en las mesas, no hay un proceso de consulta con las organizaciones de migrantes. La temática se impone de manera unilateral por parte del Viceministerio. De acuerdo con el reglamento que regula el funcionamiento de las mesas, a las personas migrantes se les asigna el rol de meros observadores.
- En el desarrollo de las mesas, se abordan una variedad de temas, muchos de los cuales no guardan relación con las necesidades de las personas retornadas. Tampoco se consigue llegar al fondo de los temas en las mesas intersectoriales.
- Las mesas no cuentan con un mecanismo de seguimiento efectivo de los acuerdos. No se definen con claridad los compromisos, los responsables ni plazos. No existe rendición de cuentas.
- Los temas relacionados con personas retornadas siempre han sido abordados con funcionarios de segundo nivel, que no están facultados para tomar decisiones. Nunca ha sido posible, en ninguna de las mesas, llegar a acuerdos con los ministros o directivos de los entes públicos participantes.
- En las mesas no participan los asambleístas electos por las circunscripciones del exterior.
- No se atienden con seriedad ni se recogen los planteamientos vertidos por las personas retornadas.
- Se le presta más atención a la forma que al fondo. Para las autoridades, adquiere mayor relevancia la fotografía del evento que los resultados que producen las mesas.

Por estas y otras razones, proponemos la creación de un **Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migración Retornada**, que deberá estar integrado por:

- El ente rector en materia de Movilidad Humana.
- El Consejo Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana.
- Los/las asambleístas que representan a la comunidad migrante.
- El/la Asambleísta Presidente/a de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.
- Las organizaciones de migrantes retornados.
- Los ministerios y entes públicos que ejecuten programas que guarden relación directa con las necesidades de las personas retornadas. De manera enunciativa, pero no limitativa, nos referimos, entre otros, al MIES, la Banca Pública, las instituciones de la Economía Popular y Solidaria, la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), a través de La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).
- Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- Organismos y Agencias de Cooperación Internacional.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, se exhorta a los Asambleístas electos a retomar y fortalecer el **Grupo Parlamentario por los Derechos de las Personas en Movilidad Humana**, del cual deberán formar parte, sin excepciones, todos los/las asambleístas del exterior y aquellos asambleístas que representan a las provincias con mayor concentración de población retornada (Azuay, Cañar, El Oro, Guayas, Loja, Manabí, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas). De la misma manera, sería recomendable la participación de los/las asambleístas mencionados en aquellas sesiones en las que se aborden temas relativos a las personas retornadas en el seno de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.

## VII. Representación política de las personas retornadas

La Constitución del Ecuador del 2008 amplió y concedió derechos políticos a las personas ecuatorianas que radican en el exterior. En la Constitución de 1998, se había plasmado el derecho de las personas ecuatorianas domiciliadas en el exterior para elegir Presidente y Vicepresidente de la República desde su lugar de residencia, pero fue apenas en 2006 cuando se hizo efectivo el voto en el exterior.

La posibilidad de acceder y ejercer el derecho a ser elegidos/as constituyó un hecho de trascendencia histórica y de justicia hacia la comunidad migrante. Las personas ecuatorianas residentes en el extranjero están representadas en la Asamblea Nacional a través de seis legisladores, que corresponden a las circunscripciones de Europa, Asia y Oceanía; Estados Unidos y Canadá; y América Latina, El Caribe y África. Se asume que su principal misión es ser la voz de las personas migrantes y garantizar sus derechos. Entre la comunidad migrante retornada existe una extendida percepción de no ser representada por ese grupo de parlamentarios. Esta percepción está alimentada por el hecho de que los/las asambleístas por el exterior no han mostrado interés real por la situación de las personas retornadas, y no han establecido vínculos de diálogo y comunicación efectivos. No se puede seguir ignorando esta realidad, y ha llegado el momento de encontrar fórmulas que favorezcan una real representación política de las personas retornadas.

## VIII. Memoria, justicia y reparación moral

El éxodo migratorio fruto del feriado bancario afectó a miles de familias y abrió una herida en el tejido social ecuatoriano. La migración forzada de miles de connacionales puso en evidencia la incapacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones de generar bienestar y un desarrollo inclusivo. Dado que la responsabilidad recae en el Estado, ha llegado el momento de reconocer sus fallos y pedir perdón por todo el daño y el sufrimiento causado a miles de familias, aun cuando está claro que resulta imposible reparar lo irreparable.

Las miles de familias afectadas tienen el derecho, al menos, a una reparación simbólica. Por eso exigimos que el Estado ecuatoriano pida perdón a las personas migrantes ecuatorianas por el dolor y los daños causados. El pedido de perdón no restituye lo perdido, pero es una representación simbólica.

El término reparar (del latín *reparare*) adquiere varios significados, como el de renovar o el de reconstruir. Para avanzar hacia el futuro, el país debe intentar sanar las heridas sociales por todos los medios posibles. En esa línea de reparación moral, proponemos la edificación del memorial de las personas migrantes, para dejar constancia ante las generaciones presentes y futuras de un acontecimiento que, por su dimensión e impactos, cambió la historia de Ecuador.

Finalmente, resulta primordial agilizar los litigios y las demandas presentadas por personas retornadas en contra de instituciones públicas que han afectado gravemente sus derechos: SENA, BanEcuador, Registro Civil.

## Fuentes consultadas

- Constitución de la república del Ecuador
- Ley Orgánica de Movilidad Humana
- Ley reformativa de la Ley Orgánica de Movilidad Humana
- MREMH. Plan Nacional de Movilidad Humana
- CNIMH. Agenda Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana
- Banco Central del Ecuador. Informe sobre evolución de remesas
- OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020
- ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales
- (Sobre)viviendo entre crisis: la diáspora ecuatoriana al presente
- Carta abierta a los candidatos y candidatas a la presidencia de la república
- Propuestas para la inclusión y el ejercicio de derechos de las comunidades en movilidad humana en el Ecuador
- Diario El Comercio
- Revista Líderes



## Segunda parte

# Personas venezolanas en Ecuador: Una mirada crítica y propuestas orientadas a la protección integral





# I. Situación de personas migrantes forzadas, solicitantes de refugio y refugiadas venezolanas

Fruto de la crisis económica, política y social en Venezuela desde comienzos de la década del 2010, así como de la aplicación de medidas coercitivas y del asedio constante de potencias del norte global, se encuentran en Ecuador cerca de 400.000 personas venezolanas de los 5 millones que han salido de su país por la falta de alimentos, salud, educación, empleo y persecución política.

Según información proporcionada por el Viceministerio de Relaciones Exteriores, en el evento “Respuestas del Ecuador a la Crisis Migratoria Venezolana”, desarrollado previo a la inauguración de la XII Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo, el 19 enero de 2020, con cifras actualizadas por el Ministerio de Gobierno, se manifiesta que “354.538 ciudadanos venezolanos han ingresado al Ecuador de forma regular y se han quedado (saldo migratorio).”<sup>23</sup>

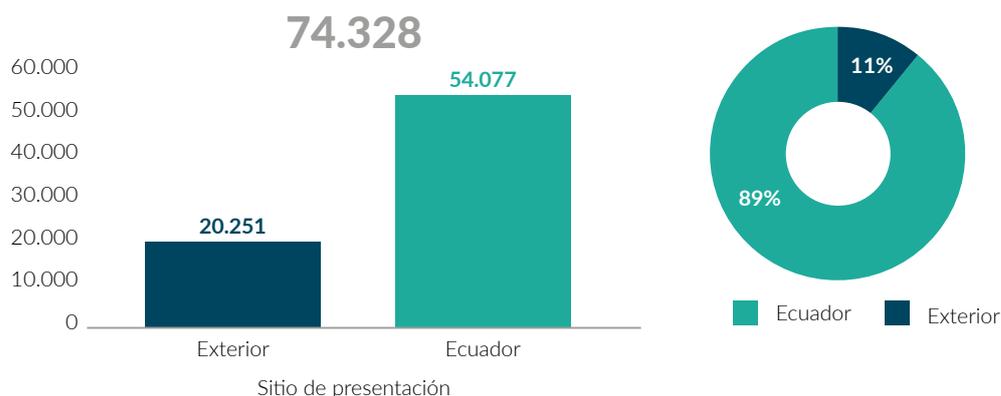
Sin embargo, es necesario destacar que se desconoce el número de personas que ingresaron al país de manera irregular, pues no se encuentran registrados en ningún lado. Se estima que alrededor de 200 mil personas se encuentran en esta condición.

El Estado ecuatoriano, en un proceso de amnistía migratoria iniciado en 2019 y finalizado en agosto de 2020, aprobó Visas de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) y siguen en proceso de trámite 26.000 solicitudes en el sistema del Consulado Virtual.

Según un infograma del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado el 14 de agosto de 2020, en Ecuador se presentaron 54.077 solicitudes de visas VERHU, de las cuales fueron emitidas 32.986. Sumado a las 24.750 “otras visas” emitidas, 57.736 personas habrían recibido una visa. Esta cantidad, comparada con el saldo migratorio proporcionado por el Viceministerio de Relaciones Exteriores expuesto anteriormente, deja un saldo de 296.802 personas cuya irregularidad migratoria se mantiene y se encuentran en situación de vulnerabilidad, al no tener opciones reales de regularización.

<sup>23</sup> <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/01/21/nota/7701576/menos-15-poblacion-venezolana-ecuador-estaria-condicion-irregular#:~:text=En%20el%20per%C3%ADodo%202016%20%2D2019,de%20permanecer%20en%20el%20pa%C3%ADs.>

### Proceso de regularización - solicitudes VERHU



### Visas emitidas VERHU y otras Proceso de regularización



<b>VERHU:</b> 38.243	<b>Otras:</b> 26.278	<b>Total:</b> 64.521
----------------------	----------------------	----------------------

Fuente: Infograma MREMH, 14 agosto 2020

La situación migratoria irregular es un elemento de riesgo para las personas migrantes venezolanos. Además del estado de vulnerabilidad con el que llegaron a su destino, se incrementó la imposibilidad de cumplir con los requisitos exigidos para regularizarse, no sólo por haber ingresado por lugares alejados del registro migratorio, sino porque en muchos casos no pueden obtener documentos de identidad, no consiguen cumplir con la certificación y/o apostillado de documentos, o por el elevado costo de las visas y las eventuales multas migratorias. Se suman a todas estas dificultades el estado de excepción debido a la pandemia de Covid-19, que limita e impide obtener la documentación y contar con los \$50 dólares por persona para pagar el Formulario de Solicitud de Visa VERHU.

Es necesario recalcar que las personas de nacionalidad venezolana se encuentran de manera forzada en Ecuador, huyen de la grave crisis social, económica y política de su país y se encuentran en búsqueda de refugio, supervivencia y mejores condiciones de vida. Muchas de ellas tienen diversos grados de estudios. La discriminación, xenofobia y explotación laboral por su condición migratoria agravan su situación.

En el marco de la pandemia, varias familias con niños, niñas y adolescentes fueron desalojadas de sus viviendas, no tienen acceso a salud, educación y, peor aún, se encuentran en situación de calle, lo cual pone en mayor vulnerabilidad a sus familias, especialmente a los niños y las niñas.

El Estado ecuatoriano debe dar respuesta a las necesidades fundamentales de estas personas, así como diseñar políticas públicas que permitan una integración social y económica adecuada. Entre los principales temas que se deben considerar están los siguientes:

## Acceso a refugio

- El reconocimiento de la condición de persona refugiada a la población venezolana.
- Reducción de los tiempos de la resolución en las solicitudes de refugio, y contar con la presencia de un representante de las organizaciones de migrantes en la comisión que determina esta condición.

## Alternativas de regularización migratorias

- Que el Estado ecuatoriano facilite procedimientos para acceder a la Visa de Amparo, mediante requisitos accesibles en cuanto a documentos de viaje para la población migrante.
- El reconocimiento de títulos profesionales y licencias para el acceso digno al trabajo, a través de procedimientos sencillos para su homologación.
- El diseño de políticas públicas para la búsqueda de inclusión de la población en contexto de movilidad humana en Ecuador.
- La búsqueda de una reducción del costo de los distintos tipos de visa, de extensión en el tiempo de reconocimiento de pasaportes o documentos de viaje caducados, a través de políticas de cooperación binacional.
- Facilitación del proceso de naturalización y reducción del tiempo para acceder a esta opción.

## Acceso a derechos y servicios

- Facilitación de la inclusión en los sistemas financiero, tributario y de seguridad social en Ecuador.
- Reconocimiento de los documentos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana para el adecuado ejercicio de sus derechos, facilitando su acceso al sistema educativo y de salud.
- Creación de empresas para facilitar el acceso al trabajo.
- Promoción del acceso a crédito de inversión con tasas de interés preferencial o a través de fondos provenientes de la cooperación internacional.
- Inclusión laboral tomando en cuenta a población en contexto de movilidad humana para acceder a la administración pública en calidad de servidores o servidoras públicas.

## II. Marco jurídico que garantiza los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas

El derecho internacional y todos los instrumentos firmados y ratificados por Ecuador garantizan los derechos de las personas migrantes y sus familiares, más aún cuando han migrado de manera forzada como la población venezolana.

La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a migrar y no considera a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (art 44). Sin embargo, las últimas reformas planteadas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana son regresivas, contradicen principios constitucionales y criminalizan la migración al equiparar una contravención administrativa como delito y considerar a una persona migrante como amenaza o riesgo y, por tanto, facilitan su deportación.

Se destaca que la aplicación de la normativa no corresponde a la formulación del marco constitucional y al contenido de las leyes de movilidad humana. Esto se traduce en que el contenido normativo tiene un alto nivel que no se refleja en la realidad, en especial en la atención a la población migrante venezolana. Además, se identifica una bicefalia en el ejercicio de la rectoría en movilidad humana, por una parte desde el Ministerio de Gobierno y por otra desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estos ministerios tienen relación con la Policía Nacional, una institución que vulnera constantemente los derechos de la población venezolana, incluyendo a niñas, niños y adolescentes, con consecuencias directas que afectan a sus progenitores/as y familiares. Se debe atender de forma prioritaria esta situación de los/as padres y madres de nacionalidad venezolana y privilegiar el interés superior de niños y niñas, como establece el Código de la Niñez e instrumentos de derecho internacional.

La Constitución establece que todo niño, niña y adolescente (NNA) tiene derecho a la educación y a la salud, pero esto no se respeta. Un gran número de niñas y niños no pueden ingresar al sistema educativo porque no tienen documentación. Por eso, es necesario dignificar la salud y educación de los NNA.

El hecho de que padres y madres de nacionalidad venezolana, binacionales o de otra nacionalidad no tengan respaldo jurídico incide en que estas personas obtengan un trabajo digno, un sustento y reconocimiento legal por parte del gobierno nacional, para atender las necesidades primarias (salud, educación, identidad) de niños, niñas y adolescentes.

La condición de migración irregular de padres y madres afecta gravemente al desarrollo físico, emocional e intelectual de los NNA.

Es necesario promover un proceso de regularización migratoria coherente con la realidad y situación de la población venezolana, estableciendo parámetros que incorporen la perspectiva de derechos humanos, inclusión y disminución de la condición de extranjero, como se establece en Constitución de Ecuador. Se debe tener en cuenta que muchas personas podrían quedar fuera de un nuevo proceso de regularización migratoria por no tener pasaporte u otros documentos, que son difíciles y hasta imposibles de conseguir. Esto se debe a que ingresaron por trochas y pasos irregulares, no cuentan con documentos y están expuestas a diversas vulneraciones. Amerita reconocer que estas personas migraron de manera forzada y no están en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos por la ley. No obstante, se debe hacer excepciones, evitar su deportación, devolución o no admisión en las fronteras.

Adicionalmente, las personas adultas mayores son invisibles ante todo proyecto social. Estas personas tienen una cualidad particular, como los NNA. Sin embargo, se les exigen documentos que no tienen, por su edad o por desconocimiento, y se encuentran solas en el país. Son discriminadas de manera enérgica y, a pesar de ser parte de los grupos de atención prioritaria, en su mayoría no son atendidas por organizaciones sociales ni por el gobierno nacional.

Si el gobierno nacional toma en cuenta que no se trata de una migración ordinaria, sino de un desplazamiento forzado y una situación humanitaria que afecta a toda la región, la regularización tiene que adaptarse a la realidad documental de las personas migrantes forzadas venezolanas. Se trata de personas que no pueden acceder a la documentación porque son perseguidas políticas, no pueden tramitar un documento en Venezuela, no tienen un familiar que les represente en ese país y, lamentablemente, el gobierno venezolano no cumple su papel de proveer documentos de identidad a su población dispersa en el mundo.

La Cancillería ecuatoriana ha devuelto la documentación de solicitud de visa a muchas personas, sin tener en cuenta los medios de vida de quien solicita y quien ampara. Es imposible para cualquier persona venezolana en desplazamiento cumplir con estos requisitos.

Existe una alta expectativa de la población migrante venezolana frente a los anuncios del nuevo gobierno en materia migratoria. Algunos partidos políticos hacen muchas ofertas con el único propósito de cooptar gente. Observamos que el gobierno ecuatoriano ha planteado su compromiso de vacunar a la población ecuatoriana y también a la población migrante que se encuentra en condición regular. Sin embargo, se desconoce cuál será el procedimiento para la vacunación de las miles de familias que se encuentran en Ecuador de manera irregular.

Se espera que el nuevo gobierno ecuatoriano ejecute una estrategia de regularización migratoria ajustada a las reales condiciones que atraviesa la población venezolana, considerando la múltiple vulnerabilidad de manera segura, inclusiva y con base en los derechos humanos consagrados en la Constitución ecuatoriana y los instrumentos internacionales.

### III. Propuestas para garantizar la inclusión y el ejercicio de derechos de las personas migrantes retornadas, solicitantes de asilo y refugiadas venezolanas

El Estado ecuatoriano, en virtud de las convenciones, los pactos y protocolos de derecho internacional firmados y ratificados en materia de derechos humanos, migración y refugio, debe armonizar el marco legal ecuatoriano con los estándares internacionales y cumplir con sus obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes, de sus familiares, de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Considerar a las personas venezolanas en Ecuador como **refugiadas**, en su amplia mayoría, es altamente compatible con la realidad que ocasiona el fenómeno, y simplificaría la documentación requerida para formalizar procesos de regularización. Adicionalmente, con el propósito de articular acciones a nivel interinstitucional para dar respuestas a nivel general y específico, el Estado ecuatoriano debe propender a la creación de un Sistema Nacional de Atención y Reparación en materia de migración y refugio, destinando los recursos económicos y humanos necesarios para que funcione de forma efectiva.

Instamos al gobierno ecuatoriano a crear una **comisión técnica** en la que participe al menos una persona delegada con perfil técnico (abogado/a) de las organizaciones de migrantes, que se encargue de supervisar el cumplimiento del principio de no devolución, velar porque las personas solicitantes de asilo o refugiadas ejerzan sus derechos, amparadas en normativas armonizadas con el derecho internacional. Esta comisión, además, debería hacer un seguimiento y una evaluación del otorgamiento del reconocimiento del estatus de persona refugiada.

Dado el ofrecimiento del gobierno ecuatoriano de vacunar a la población migrante en la fase 2, que inicia en agosto de 2021, sugerimos la realización de un registro de identificación de personas en movilidad humana en condición regular e irregular, conformado por agencias de cooperación y organizaciones no gubernamentales que trabajan en movilidad humana. Esto con el propósito de no dejar a nadie atrás en el proceso de vacunación.

En cuanto al ámbito laboral y el ofrecimiento del gobierno de generar nuevas plazas de trabajo, solicitamos que se considere la posibilidad de incluir a personas migrantes en la administración pública. Esto debido a que muchas personas migrantes cuentan con la formación y experiencia necesarias para desempeñar estas funciones, pero lamentablemente no tienen oportunidad al no contar con la documentación adecuada.

Proponemos también la creación de un **corredor humanitario** para quienes voluntariamente deseen retornar, garantizado por el Estado ecuatoriano mediante una política institucional basada en el marco de protección de derechos de las personas migrantes, con la participación de agencias de cooperación de las Naciones Unidas y organizaciones de reconocida trayectoria en movilidad humana.

Solicitamos la revisión de los requisitos exigidos a la población migrante y el diseño de alternativas que respondan a su realidad, especialmente en cuanto a los valores de las visas y trámites, multas, revisión de plazos y fechas.

Consideramos que no es suficiente la regularización sin una adecuada inclusión social de las personas migrantes, para que aporten al desarrollo del país en igualdad de derechos y deberes. Todo esto, además, para que niñas, niños y adolescentes accedan y permanezcan en el sistema educativo y ejerzan sus derechos de manera plena.

Las personas con discapacidad, también aquellas que cuentan con informes médicos venezolanos, requieren facilidades para acceder a servicios de salud y atención especializada.

Proponemos el diseño y la implementación de un mecanismo amplio de registro y regularización para toda la población venezolana en Ecuador, incluida la que se encuentra en condición de irregularidad, considerando iniciativas de otros países, como Colombia, y apegado a la legislación vigente, a la Constitución, la normativa internacional y las recomendaciones de las instancias multilaterales de Derechos Humanos. Todo esto con procedimientos accesibles, no criminalización y seguridad, para garantizar la inclusión social y disminuir la irregularidad migratoria. Para su elaboración, es necesaria una consulta amplia a las ONG de personas ecuatorianas y de venezolanas involucradas en estos procesos, al igual que a los colectivos laborales, empresariales y a la academia, al momento de diseñar propuestas para afrontar esta problemática.

Recordar al estado ecuatoriano la obligación de garantizar prioritariamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de movilidad humana y sus familias, acogiendo las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y la Niña “Procedimientos garantistas para NNA en condición de movilidad humana y sus familias” y la Nota Técnica de Unicef para la regularización de NNA en condición de movilidad humana y sus familias.

Exhortamos al Estado ecuatoriano a diseñar programas de inclusión social y reactivación económica, para que tanto la población venezolana como ecuatoriana aporte al desarrollo del país, aprovechando sus habilidades y experiencias. Aquí se podrían incluir programas de emprendimientos productivos en los que se haga un acompañamiento técnico a los capitales semilla.





## Tercera parte

# Las personas refugiadas en Ecuador:

Una mirada crítica y propuestas  
orientadas a la protección integral  
de las mismas





# I. Situación actual de las personas refugiadas de origen colombiano en Ecuador

A lo largo de las dos últimas décadas, Ecuador ha venido aplicando una política abierta de refugio, acogiendo a cientos de personas refugiadas de origen colombiano. En la actualidad, el Estado ecuatoriano ha reconocido formalmente a 69.897 personas como refugiadas hasta septiembre de 2020 (según datos del ACNUR<sup>24</sup>), convirtiéndose así en el país de América Latina que más personas ha reconocido como refugiadas. De esta cifra total, el grupo de personas refugiadas más numeroso es el proveniente Colombia, que representa más del 95% (59.280 personas).

Con el recrudecimiento de la ola de violencia desde el 2000 en Colombia, Ecuador se ha convertido en un país receptor de personas que huyen por causas forzadas debido al conflicto armado colombiano y otros motivos. La vida de las personas migrantes colombianas se ha dificultado en Ecuador como resultado de algunos factores: cambios de gobierno en Ecuador y Colombia, el acuerdo de paz del 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC (que ha silenciado e invisibilizado aún más el conflicto armado que persiste y ha incrementado la inseguridad en la frontera) y la crisis humanitaria de Venezuela que ha expulsado a miles de personas venezolanas a Ecuador (lo que ha provocado que el gobierno ecuatoriano apoye políticas migratorias con corte securitista y un discurso anti-migrantes).

En este sentido, varios factores contribuyen a que estas migraciones sean particularmente complejas y preocupantes desde un punto de vista de derechos humanos. En estos procesos migratorios -ya de por sí causados por circunstancias complejas envueltas en situaciones de violencia en el país de origen-, las personas migrantes sufren la exposición a violencias físicas, económicas, sexuales y psicológicas durante el trayecto y cuando llegan a nuestras fronteras, a las que se añade muchas veces la violencia institucional del Estado al que llegan, sin recibir el tratamiento ni la atención a los que tienen derecho.

Antes de nombrar las diferentes dificultades que atraviesan las personas con necesidad de protección internacional colombianas, hay que recalcar algunas cuestiones respecto al contexto actual en Ecuador:

- Como es sabido, la población en situación de movilidad humana continúa ingresando al territorio ecuatoriano por la frontera norte a través de diversos pasos irregulares. En este sentido, el cierre de la frontera colombo-ecuatoriana no impide que las personas que huyen de Colombia ingresen en Ecuador por caminos irregulares, siendo en la mayoría de ocasiones víctimas de tráfico de personas y

24 ACNUR. Situación Ecuador. Disponible en: <https://www.acnur.org/ecuador.html>

sin ser atendidas adecuadamente en los puestos de control fronterizo. Además, se ven expuestas a otras prácticas como extorsiones, violencia basada en género y trata de personas.

- La crisis sanitaria Covid-19 ha dado lugar incluso a una mayor precarización del nivel de vida en Ecuador, que ha impedido a las personas en movilidad humana y refugiadas el correcto acceso a derechos. Se han generado múltiples vulneraciones y abusos y las personas en movilidad humana y con necesidad de protección internacional han sido uno de los grupos más afectados por las medidas de prevención y post cuarentena. Los cierres de negocios y restricciones generaron sobre ellos un impacto negativo en vista de que en su mayoría dependen de salir diariamente a trabajar para obtener su sustento diario, ya que no cuentan con una fuente de ingresos estable.
- Además, es necesario señalar que a nivel general las personas con necesidad de protección internacional viven en un continuo clima de inseguridad y pánico en Ecuador, ya que muchas de ellas reportan haber sufrido amenazas por parte de las mismas personas/grupos de los que huyeron de Colombia. Todo ello provoca que muchas personas migrantes colombianas no acudan al sistema de protección del Estado ecuatoriano, aun estando en situación de protección internacional y a pesar de haber huido por cuestiones de violencia y persecución en su país de origen, convirtiéndose en un colectivo invisible al no disponer ni siquiera de un registro en Ecuador.

En este sentido, las personas colombianas refugiadas o solicitantes de protección internacional en Ecuador son víctimas de xenofobia y discriminación, encontrando barreras para acceder a derechos básicos como vivienda, trabajo, educación o acceso a justicia:

1. Dificultades para el acceso a los mecanismos de **protección internacional** y otras vulneraciones en el proceso: se evidencian casos de revictimización por parte del personal funcionario de las instituciones públicas implicadas, quienes en muchas ocasiones muestran prepotencia y abuso de autoridad durante la atención y entrevista de admisibilidad, así como casos de interpretaciones erróneas en el momento de tomar la declaración. También existen casos de negación del acceso a la información migratoria y proceso de refugio y largos tiempos de espera para obtener una cita, además de existir barreras inmensas para presentar la apelación ante una solicitud negada, entre otros obstáculos. Igualmente, se observa que en muchos casos hay trabas y dificultades para reunificar a los familiares en los procesos de refugio y otros en los que personas con protección internacional han vuelto a ser amenazadas y no se proporciona protección por parte del gobierno. Igualmente, numerosas personas han quedado en condición irregular ya que Cancillería no está otorgando las renovaciones de visa a tiempo, impidiendo el acceso a derechos debido a este vencimiento.
2. Respecto al **acceso a vivienda**: las personas propietarias de las viviendas se niegan a arrendar a personas extranjeras y difícilmente arriendan a personas refugiadas. Incluso se evidencian casos de discriminación contra población LGTBIQ+. También se han producido desalojos por parte de las personas arrendadoras por no cumplir con la renta mensual de arriendo debido a la precarización a nivel económico, ocasionada por la situación de crisis sanitaria en el país.
3. Respecto al **acceso a salud**: Ecuador garantiza la salud gratuita sin excepción. Las

personas en necesidad de protección internacional señalan que no han tenido inconvenientes en solicitar cita con cualquier tipo de documento de identidad. Sin embargo, los tiempos de espera para obtener una cita son demasiado largos (tanto para población extranjera como para la población de acogida). Además, manifiestan que, en muchas ocasiones, existe desconocimiento sobre cómo solicitar una cita y temor a hacerlo debido a su estatus migratorio. En algunos casos se evidencian situaciones en las que las personas han recibido maltrato por parte del personal sanitario de las instituciones públicas de salud (discriminación por nacionalidad).

4. En relación al **empleo**: se evidencian casos de explotación laboral en los que las personas encuentran un empleo pero luego no reciben ningún tipo de remuneración, así como casos de acoso laboral y abuso de autoridad por parte de los empleadores. Los mecanismos para denunciar estos hechos son muy limitados al encontrarse muchas personas en situación irregular o tener una visa de solicitante de refugio. Además, durante la pandemia, muchos negocios y pequeños emprendimientos de estas PNPI fueron clausurados o cerrados debido a las medidas de prevención sanitarias.
5. Atendiendo al **acceso a educación**: se evidencian dificultades para matricular a niños, niñas y adolescentes en las escuelas públicas. Muchas personas con necesidad de protección internacional no cuentan con los documentos exigidos por las instituciones educativas para hacer el ingreso a las escuelas, debido a la premura con la que tuvieron que salir de Colombia. Además, en los centros educativos existe discriminación y xenofobia por parte del alumnado, pero también por parte del personal docente y administrativo. También se han visto barreras a la hora de continuar con los procesos educativos, ya que numerosas familias no tienen acceso a medios tecnológicos que son imprescindibles para continuar con las clases durante la pandemia.
6. En torno a los mecanismos de **acceso a justicia**: existe desconocimiento y falta de sensibilización por parte de la sociedad e instituciones ecuatorianas (entre ellas el sistema judicial) en lo que respecta a las personas refugiadas (las reconocen como personas migrantes con historias “trágicas”), lo que genera una desconfianza de estas personas a la hora de solicitar apoyo de las autoridades ecuatorianas cuando lo necesitan.

## II. Normativa que protege a las personas refugiadas en Ecuador

La República del Ecuador ha firmado y ratificado todos los instrumentos relevantes del derecho internacional humanitario, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984; y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, entre otros.

Además, la Constitución ecuatoriana aprobada en 2008 ratifica y amplía este marco mencionado: el art. 41 reconoce los derechos de asilo y refugio y prohíbe las sanciones penales por ingreso o permanencia irregular en el país. El art. 66 establece que las personas extranjeras no podrán ser devueltas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros y establece que los procesos migratorios deben ser individualizados. En este sentido, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 (ahora reformada) desarrolla los preceptos constitucionales sobre los derechos y las obligaciones respecto al reconocimiento, atención y protección a las personas en movilidad humana, así como el Reglamento de Ley Orgánica de Movilidad Humana, el cual establece regulaciones referentes a procedimientos y requisitos administrativos que facilitan el ejercicio de los derechos contemplados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

En este sentido, a pesar de todas las disposiciones constitucionales y todo el ensamble normativo respecto a la movilidad humana y refugio en Ecuador, el Estado ha comenzado a ejercitar una política anti-migrante y de miedo “al extranjero”, tratando a la migración de estas características como un problema de seguridad nacional, disminuyendo acciones para la protección de las personas refugiadas. Si bien es cierto que la LOMHU ha constituido un gran avance respecto a las antiguas leyes, que eran de 1970, todavía es insuficiente al querer abordar una mirada de carácter integral hacia las personas refugiadas.

### Las Reformas a Ley Orgánica Movilidad Humana<sup>25</sup>, ¿De qué manera afectan a las personas con necesidad de protección internacional?

#### 1. La limitación de ingreso por ser considerado amenaza o riesgo para la seguridad del Estado:

En el texto de reforma a la LOMHU, esta limitación se agrega en los siguientes artículos relativos a:

25 LEY ORGÁNICA REFORMATORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA. Disponible en: [http://www.trataytráfico.gob.ec/assets/archivos/biblioteca/nacional/LOMH%20REFORMADA%203SRO386\\_20210205.pdf](http://www.trataytráfico.gob.ec/assets/archivos/biblioteca/nacional/LOMH%20REFORMADA%203SRO386_20210205.pdf)

- **Art. 58:** personas en protección por razones humanitarias.
- **Art. 64:** requisitos generales para obtener visa de residencia temporal o permanente.
- **Art. 104.4:** reconocimiento de la condición de refugiado.
- **Art. 137.6:** causales de inadmisión.

Este requisito ya fue incluido en el texto inicial de la LOMHU, pero en la reforma se vuelve incluir entre los requisitos para la obtención de la categoría de residente temporal o permanente, como causal para la inadmisión o deportación y, lo que más preocupa, para el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Esta redacción lo deja a discrecionalidad de la autoridad migratoria, lo cual puede ser considerado en la práctica como un trato discriminatorio por prácticas relacionadas con abuso de autoridad, impidiendo el acceso a la condición de persona refugiada.

Se vulnera lo reconocido en el artículo 41 de la Constitución de la República del Ecuador (derecho a migrar), en el art. 82 (seguridad jurídica), y en el numeral 6 del artículo 416 de la (ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes y el progresivo fin de la condición de extranjero). Por ende, se sugiere eliminar este texto de todos los artículos de la LOMHU. Por otro lado, conviene recordar que los derechos mencionados también se fundamentan en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en lo establecido en el artículo 1.F de la Convención de 1951 sobre los Refugiados.

## 2. Causales de inadmisión:

En la nueva redacción de la LOMHU, se incorpora la excepción para las personas con necesidad de protección internacional, que señala que *“no serán aplicables las causales de inadmisión a las personas con necesidad de protección internacional, en cuyo caso la autoridad de control migratorio notificará inmediatamente a la autoridad de movilidad humana para el inicio del trámite que corresponda”*.

Sin embargo, muchas personas colombianas que huyen de manera forzada de su país de origen no están informadas sobre los procesos de refugio y no saben que se encuentran en esta situación. En este sentido, podrían verse afectadas por las causales de inadmisión generales, específicamente la del **art. 137.1** de la nueva reforma (art. 87 reformativo), el cual señala que son causales para la inadmisión de una persona extranjera:

*Art. 137.1: La presentación ante la autoridad de control migratorio de una documentación que se presuman falsos, adulterados o destruidos.*

La redacción pudiera entenderse como una violación al principio de presunción de buena fe e inocencia administrativa. La inadmisión, al configurarse como una sanción en el marco de un procedimiento administrativo, debería tener su fundamento en pruebas suministradas por la autoridad sancionadora, y no sobre la base de una presunción. El Estado podría rechazar en frontera a personas colombianas que realmente necesitan protección internacional y desconocen estos procesos para solicitar la misma, y además no son informadas por las autoridades en frontera.

### 3. Causales de exclusión de la condición de persona refugiada:

El **art. 106.2** sigue incluyendo entre las causales de exclusión de la protección de los refugiados a las personas que han cometido un delito grave común fuera del Estado ecuatoriano y que, para efectos de este numeral, entiende como grave delito los casos en los que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevea una sanción superior a cinco años de privación de la libertad. Igualmente, **es vulnerado el art. 41** de la Constitución de la República del Ecuador (derechos de asilo y refugio). Es imperativo observar los criterios de determinación de la condición de refugiados bajo los criterios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967; y la directriz 10 sobre protección internacional de ACNUR (criterio de participación en conflictos).

### 4. Cancelación y revocación de la condición de refugiado:

El **artículo 108** ordena revocar la protección internacional de personas refugiadas que hayan sido sentenciadas por el cometimiento de un delito previsto en la ley penal ecuatoriana. El texto es el siguiente:

*“También será revocada la protección internacional de una persona refugiada cuando exista sentencia condenatoria ejecutoriada por el cometimiento de un delito previsto en la Ley penal ecuatoriana”.*

Esto **violenta el artículo 41** (derechos de refugio y asilo) de la Constitución de la República del Ecuador. Esta inconstitucionalidad se demuestra con lo expresado al concepto de refugiado establecido en el artículo 1 y 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

### 5. Posibilidades de deportación:

Con la modificatoria y el aumento de las causales de deportación (**Art. 90 que modifica el Art. 143**) se incrementa el riesgo de este procedimiento para las personas migrantes en general. Dentro de las 9 causales actualmente en vigencia se encuentra “*el cometimiento de alguna de las contravenciones de la legislación penal*” o “*ser considerada una amenaza o riesgo para la seguridad pública o estructura del Estado, según información que dispongan las autoridades competentes*”. Asimismo, continúa siendo una causal de deportación el hecho de no “*iniciar un proceso de regularización*”.

### III. Propuestas para la debida protección de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional

Para poner fin a la vulneración de derechos y garantizar el cumplimiento de la Constitución y la normativa expuesta, se señalan algunas propuestas que deben constituir la base de la política pública a implementar:

1. **Conformar un marco normativo en movilidad humana coherente en materia de refugio:** todavía siguen vigentes disposiciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que contradicen principios constitucionales e internacionales de las personas refugiadas (como se ha mencionado anteriormente), al igual que preceptos y cambios que añade la Ley Reformatoria la LOMHU.
2. **Coordinación interinstitucional:** para garantizar la reintegración y restitución de derechos de las personas refugiadas, es fundamental la coordinación intersectorial y complementariedad de los servicios. En el caso de personas refugiadas, valdría la pena contar con una hoja de ruta con **situaciones ejemplo**, la cual contribuya al reconocimiento y protección de las personas refugiadas, y sea compartida con entidades de la sociedad civil y el Estado.
3. **Promoción de campañas** diseñadas para promover la solidaridad y la convivencia pacífica en la sociedad ecuatoriana receptora y sensibilización de la problemática (individualizar historias de vida de las personas refugiadas).
4. **Capacitar y fortalecer competencias de funcionarios/as** de distintas instituciones públicas para diferenciar condiciones individuales y casos de cada persona solicitante de protección internacional, evitando las situaciones de revictimización para así avanzar en el proceso de atención especializada a este colectivo de migrantes cuyas necesidades, desafíos y derechos particulares no suelen estar considerados por las políticas migratorias vigentes. También es urgente capacitar y sensibilizar a los funcionarios/as de otras instituciones (que no necesariamente trabajen con personas con necesidad de protección internacional), entidades bancarias, superintendencia, etc., que trabajan de cara al público, ya que se desconocen los acuerdos internacionales y políticas existentes que amparan a las personas con necesidad de protección internacional.

5. **Tomar en cuenta a las personas refugiadas y sus historias de vida:** incluir a los refugiados/as y solicitantes en las políticas públicas del Estado, tanto a nivel nacional como local. La participación de las mismas en espacios y foros de discusión es imprescindible. Además, es necesario implementar mecanismos de vigilancia para una adecuada implementación de las políticas públicas en materia de movilidad humana (veeduría, comisiones).
6. **Implementación de un plan binacional** (Ecuador y Colombia) que garantice el acceso de las PNPI a una vivienda digna, que observe la generación de empleo por medio de proyectos de emprendimiento y promueva que las personas refugiadas accedan a estudios superiores, ya que muchos/a jóvenes no han podido acceder a la universidad.
7. **Promover acuerdos bilaterales** entre Ecuador y Colombia en la búsqueda de soluciones para las PNPI, entre las que se incluya el apoyo para el retorno de aquellas personas colombianas que puedan regresar a su país en condiciones de seguridad porque han desaparecido las causas que dieron lugar a la salida de Colombia.
8. **Fortalecer mecanismos de protección a las personas con necesidad de protección internacional** que han recibido amenazas en el país de acogida, y para las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y por motivos de género.
9. **Facilitar un proceso de regularización automático** de visado permanente para las personas que ya hayan renovado su visa de protección internacional dos veces consecutivas.

# Personas participantes:

## Personas Ecuatorianas Retornadas

1. Aída Bermello, Red de Migrantes Crucita, Portoviejo (Manabí)
2. Alex Sánchez, representante de la Plataforma de Movilidad Humana “Lojanos en el Mundo”
3. Carmen Elizabeth Vallejo Ojeda, presidenta de la Asociación de Servicios de Alimentación Migrante - ASOSERLIMIGRA
4. Eduardo Baldeón, migrante retornado (Pichincha)
5. Fabián Aníbal Bacuilima, migrante retornado (Azuay)
6. Fabricio Cedeño, representante Legal y Administrador de la Asociación Agropecuaria Nuevo Futuro - ASOANUF (Guayas)
7. Florentino Ludeña, presidente de la Cooperativa de Vivienda Ayalán (Guayas)
8. Franklin Ortíz, migrante retornado (Azuay)
9. Galo Medina, presidente de la Asociación de Productores Agropecuarios Eloy Alfaro Delgado (Guayas)
10. Henry Carrión, migrante retornado (Loja)
11. Hilda Galarza
12. Isabel Ordóñez, representante de la Federación Nacional de Migrantes Retornados
13. Joffre Pinzón Merino, presidente de la Asociación Movimiento Familiares y Migrantes - MFAM
14. Jorge Espinoza García, representante de Asociación de Servicios Laborales y Sociales Para Migrantes Retornados Orenses “9 De Mayo” - ASOREMAY (El Oro)
15. Jorge Jijón, administrador de la Asociación Agropecuaria Ecuador - Murcia, ECUAMUR (Manabí)
16. Manuel Uzhca, migrante retornado (Azuay)
17. Mélida Cecilia Simbaña, Asociación de Mujeres Migrantes de Santo Domingo
18. Orlín Leonel Burgos Solórzano
19. Patricia Yampuezan, presidenta de la Asociación Agropecuaria Ecuador - Murcia, ECUAMUR (Manabí)
20. Pedro Ramos, coordinador de la Casa del Migrante de Cuenca
21. Nimia Isabel Cali Oleas, migrante retornada (Azuay)
22. Roberto Avalos, representante de la Cooperativa Agropecuaria Ayalén - CO-PROAYA (Guayas)
23. Solange Moreira Bohórquez, vicepresidenta de la Cooperativa Vivienda Ayalán (Guayas)
24. Tito González, migrante retornado (Morona Santiago)
25. Viviana del Carmen Delgado Vélez, vicepresidenta de la Asociación de Mujeres Migrantes de Santo Domingo de los Tsáchilas
26. Ximena Hidalgo, activista por los derechos de las personas migrantes retornadas y movilidad humana

## Personas Migrantes Venezolanas

27. Alfredo López, Asociación Civil Venezuela en Ecuador
28. Amilcar Jiménez
29. Aníbal Seijas (Quito)
30. Angel Ascanio
31. Angel Pacheco, presidente de la Pastoral Migrante Don Bosco
32. Alexka Valladares, Fundación de Venezolanos en Esmeraldas - FUVENES
33. Armando Rodríguez, presidente de la Asociación de Venezolanos en Esmeraldas
34. Carlos Rivas
35. Carly Leal, vicepresidente de la Asociación de Venezolanos en Esmeraldas
36. Corángel Fernández (Quito)
37. Daniel Regalado, presidente de la Asociación Civil Venezuela en Ecuador
38. Gervacia Rodríguez
39. Gustavo Isava, presidente de la Asociación Civil Migrante Universal
40. Johancy González
41. Jonaldy Sosa
42. José Vicente Márquez, presidente de la Asociación APRISCO Internacional
43. Leobaldo Urdaneta
44. Lilibian Ríos
45. Linda Jacqueline Mendoza, Pastoral Migrante Don Bosco
46. Marcia Beatriz Intriago
47. Marifer Soret (Esmeraldas)
48. Nerio Román
49. Neudys González
50. Orlando Moreno
51. Ronervis Yáñez
52. Rosbert Arnaez, Asociación de Ciudadanos Migrantes por Venezuela - ACIM-POVEN
53. Stefany Valdez
54. Tahiri Evelyn Olivo
55. Teresa González
56. Vicente Marquéz, presidente de la Organización APRISCO Internacional
57. Violeta Montoya, ASIANDE
58. Yasmína Hera, presidenta de la Asociación de Periodistas Venezolanos en Ecuador - APEVE
59. Yirdy González

## Personas con Necesidad de Protección Internacional

Agradecemos a las 40 Personas con Necesidad de Protección Internacional que participaron activamente con sus testimonios y propuestas.

## Otras personas ecuatorianas participantes

60. Nubia Matailo, Red de Movilidad Humana de Loja
61. Eduardo Martínez, Alas de Colibrí
62. Sor Geovanna Mejía
63. Zunilda Rodríguez Santiago, técnica del CCPD del Consejo Consultivo en Movilidad Humana





# Alianza Migrante

## Organizaciones participantes



## Organizaciones acompañantes



## Con el apoyo de

