



PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA



Lenín Moreno Garcés

Presidente Constitucional de la República del Ecuador

María Fernanda Espinosa Garcés

Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

José Luis Jácome

Viceministro de Movilidad Humana

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Quito - Ecuador

Mayo 2018

Fotografías Portada

Foto 1 - 2 Feria por el Día Internacional del Migrante, Quito

Foto 3 Desfile por el Día Internacional de Migrante, Estados Unidos



GOBIERNO
DE LA REPÚBLICA
DEL ECUADOR



MINISTERIO
DE RELACIONES EXTERIORES
Y MOVILIDAD HUMANA



El Plan de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana fue construida con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	9
1. MARCO REFERENCIAL	11
2. DIAGNÓSTICO DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR	21
3. POLÍTICAS DEL PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA	29
Política 1: Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional	30
Política 2: Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana	32
Política 3: Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura	37
Política 4: Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad	39
4. MODELO DE GESTIÓN	42
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN	47
DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	49
BIBLIOGRAFÍA	50



PRESENTACIÓN

Para el gobierno nacional, la importancia de la movilidad humana se refleja en la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, específicamente en el Viceministerio de Movilidad Humana, que permite dar cuenta de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la relevancia que asignamos a la protección de los derechos de todas las personas en movilidad humana y el compromiso de nuestros consulados y embajadas en todo el mundo con esta tarea. Y, en segundo lugar, el rol principal que ocupa dentro de la política internacional del Ecuador la movilidad humana. Nuestro país promueve en todos los foros internacionales, el derecho a la libre movilidad humana y la búsqueda de la ciudadanía universal, principios reconocidos en la Constitución de 2008.

Desde finales de 1990 hasta la actualidad, el Ecuador ha enfrentado procesos migratorios complejos que han requerido la adaptación de su institucionalidad y políticas públicas dinámicas y sostenidas. Al finalizar los años 90, cerca de un número considerable de ecuatorianos emigraron hacia Europa y América del Norte, principalmente debido a la crisis económica que el país enfrentó en esa época.

En el mismo período, un importante número de personas de otras nacionalidades se eligió al Ecuador como país de destino en búsqueda de nuevas oportunidades, en especial personas que requerían protección internacional, en su mayoría de nacionalidad colombiana, quienes fueron acogidas con los brazos abiertos. En los últimos años, además de los procesos de inmigración, el Ecuador ha emprendido procesos para generar condiciones favorables para el retorno de sus migrantes al país.

Ahora el Ecuador es un país de origen, tránsito, destino, retorno y refugio de personas en movilidad humana. En este contexto, el Ecuador ha construido un marco legal e institucional adecuado a las particularidades que demanda la protección de derechos de cada uno de estos grupos poblacionales.

Esta realidad, sin duda, constituye un constante desafío para nuestro país.

El Ecuador, coherente con sus principios, ha suscrito y ratificado todas las convenciones internacionales sobre derechos humanos, y a su vez ha adaptado su legislación interna al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, creando la institucionalidad y política requerida. Estos esfuerzos han dado como resultado que al día de hoy tengamos una de las legislaciones y políticas más avanzadas en el mundo sobre movilidad humana.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, aprobada en febrero del año 2017, y su Reglamento, vigente desde agosto del mismo año, son instrumentos que amplían el reconocimiento de los derechos humanos de las personas en movilidad humana y armoniza e integra en un solo cuerpo legal la normativa dispersa que se mantenía vigente desde hace más de 40 años.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en su calidad de rector de la movilidad humana, presenta el Plan Nacional de Movilidad Humana expedido mediante Acuerdo Ministerial Nro. 000133, que en su primera fase de formulación plantea un análisis conceptual y normativo, así como el diagnóstico, las políticas y los lineamientos, para su posterior implementación, seguimiento y evaluación, desde una perspectiva transversal que requiere del reconocimiento de las responsabilidades institucionales y no institucionales, con los aportes de las entidades estatales, la sociedad civil y demás actores relacionados.

El abordaje de este Plan se realiza a partir del Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”. El objetivo es materializar a nivel de políticas públicas en su conjunto, los principios referidos a la movilidad humana plasmados en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, así como en la Política para la Igualdad de

Género del MREMH, que incluye el compromiso de trabajar especialmente de cerca con las mujeres migrantes y refugiadas en nuestro país y en el exterior.

El PNMH es un esfuerzo por abordar la política pública referente a esta temática desde una perspectiva integral, que rebasa la visión netamente sectorial, y la plantea como una responsabilidad de varios actores y sectores, tanto de la sociedad civil como de la comunidad internacional y del Estado. Una política de “fronteras vivas” trae consigo la necesidad de abordar la política pública desde un enfoque progresista y garantista de derechos y no únicamente desde el control de los flujos migratorios.

Nuestro compromiso es continuar impulsando el derecho a la libre movilidad y la ciudadanía universal, para juntos seguir construyendo un mundo más justo y con derechos para todas y todos.

María Fernanda Espinosa Garcés
Ministra de Relaciones Exteriores y
Movilidad Humana del Ecuador



Palacio de Najas
Cancillería del Ecuador



José Luis Jácome
Viceministro de Movilidad Humana

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Relaciones Exteriores lideró el diálogo nacional sobre movilidad humana a través de 32 mesas temáticas alrededor del mundo, en el marco del Diálogo Social Nacional, impulsado por el Presidente Lenín Moreno, bajo el lema “Nada para ustedes, sin ustedes”. Con el apoyo del Organismo Internacional para las Migraciones (OIM), se realizaron investigaciones para determinar las demandas sociales y mecanismos de soluciones para atender dichas necesidades. Participaron ecuatorianas y ecuatorianos retornados, ecuatorianos residentes en el exterior, extranjeros residentes en el Ecuador, personas en protección internacional, representantes de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales en el Ecuador, instituciones públicas, privadas y el sector académico.

Esta información fue la base para construir el Plan Nacional de Movilidad Humana, alineado con la Constitución de la República del Ecuador de 2008, al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” y a la Agenda de Política Exterior 2017-2021.

El Plan Nacional de Movilidad Humana se desarrolla en el marco del Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, que establece: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”. Este Objetivo contiene cuatro políticas en materia de Movilidad Humana:

1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional;
2. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana;
3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular;
4. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

Las cuatro políticas antes indicadas, deberán ser implementadas y promovidas de acuerdo al modelo de gestión del Viceministerio de Movilidad Humana, en los distintos niveles de Gobierno y en las dimensiones horizontal y vertical que abarque a las personas en movilidad humana de forma integral.

Para alcanzar el ejercicio efectivo de estos derechos y su consecuente demanda de servicios, la Cancillería coordinará la aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, a través de los siguientes ejes: transversalización, intersectorialidad, corresponsabilidad, progresividad y universalidad.

Transversalización: es el enfoque multisectorial que atraviesa a todos los ámbitos del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S), Organismos Internacionales y sociedad civil, entre otros, para la construcción de políticas, programas y acciones en materia de movilidad humana. Requiere de un marco de acción con metas, procesos y objetivos claros, que permitan a todas las instituciones trabajar sobre una misma línea de acción.

Intersectorialidad: es el eje central de las políticas públicas que consiste en la forma de relacionamiento para la transversalización entre diversos sectores público, privado, asociaciones, organismos internacionales y organismos no gubernamentales, que realizan acciones conjuntas para efectivizar, en el caso de la movilidad humana, el acceso a derechos y resolución de controversias propias de la materia, que no se produciría si las acciones se desarrollan unilateralmente.

Corresponsabilidad: consiste en el principio bajo el cual las responsabilidades de la aplicación de los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana en la creación de mecanismos de planificación, implementación, evaluación y seguimiento, son compartidas entre las instituciones públicas y privadas, los Estados, organizaciones internacionales, sociedad de acogida y de origen.

Progresividad: es el aumento gradual de la aplicación

o reconocimiento de un derecho o principio, priorizando recursos y acciones para ejecutarlos de manera paulatina.

Universalidad: es la aplicación global de un régimen de derechos y obligaciones extendible a un contexto específico para las personas en situación de movilidad humana.



Canciller María Fernanda Espinosa con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, en Ginebra

1. MARCO REFERENCIAL

a. Marco normativo y conceptual de Ecuador

El enfoque normativo del país en materia de movilidad humana ha pasado por tres etapas:

I. Un enfoque de control y seguridad con el Decreto Supremo de Extranjería de 1938 y posteriormente las Leyes de Extranjería de los años 1940, 1947 y 1971. En este último año se expidieron también las Leyes de Migración y de Naturalización.

II. La Reforma a la Ley de Extranjería en el año 2004, que surgió con la migración masiva de ecuatorianos al exterior, sin modificar sustancialmente la realidad del Ecuador como actor en la dinámica migratoria internacional.

III. La Constitución del año 2008, con la que se fortalecen los derechos intrínsecos de la población y el reconocimiento de la libre movilidad humana y la ciudadanía universal como ejes de la política exterior.

La movilidad humana está presente desde los orígenes de la humanidad, siendo una característica inherente a los seres humanos, quienes se movilizan de un lugar a otro, para buscar mejores condiciones de vida y de dignidad, con carácter voluntario o forzado. El concepto de lo que hoy se conoce como migración internacional surge a partir de los Tratados de Westfalia de 1648 con la creación del Estado – Nación y la fijación de fronteras geográficas claramente definidas. En la actualidad, la movilidad humana comprende la migración internacional y la migración interna, concepto que está en constante evolución, dadas sus múltiples causas, así como sus variadas consecuencias para las personas y los Estados de origen, tránsito y destino.

A efectos del presente Plan, se aborda a la movilidad humana desde su comprensión de la migración internacional, con sus distintas dimensiones: emigración, inmigración, tránsito, retorno, personas en necesidad de protección internacional

y víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes. Estas categorías responden a fenómenos multicausales de orden voluntario o forzado, donde convergen una serie de factores de expulsión (pobreza, desigualdad, violencia, discriminación, cambio climático, desastres naturales o anatópicos) y otros de atracción (mayor y mejor acceso a derechos, seguridad, reunificación familiar, mayor estabilidad política, entre otros). Las dimensiones de la movilidad humana exigen a los Estados asumir un rol preponderante para enfrentar los desafíos que presenta la migración en todas sus realidades, como países de origen, tránsito y acogida. Para encarar estas realidades, los Estados han optado por dos corrientes bien definidas: securitista y garantista.

La visión securitista considera que la migración es un riesgo para la seguridad de los Estados y la persona en movilidad humana constituye una amenaza para la sociedad de acogida. La visión garantista propende a la protección de las personas en movilidad humana, desde una perspectiva de derechos, y reconoce a la migración como un factor positivo para su desarrollo y el derecho de las personas a elegir el país de su residencia.

Para el Ecuador, la movilidad humana es conceptualizada a la luz del derecho internacional, de los derechos humanos y a partir de la nueva agenda internacional, que impone una serie de estándares orientados a la garantía y protección de las personas en movilidad. Es necesario recordar que la movilidad humana es un derecho transversal a los principios que rigen los derechos humanos, tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en sus artículos 1, 9 y 13 garantiza la igualdad de derechos, la prohibición a la detención arbitraria y el derecho a la libre circulación y a escoger su lugar de residencia.

Siendo Ecuador el país que acoge el mayor número de personas en protección internacional en la región, se vuelve fundamental recordar lo estipulado por el artículo 14 de la mencionada Declaración, en el cual se establecen los principios rectores en materia de protección internacional, en

su numeral 1: “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo , y a disfrutar de él, en cualquier país”.

La Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada en 1990, constituye el instrumento internacional más importante en materia de reconocimiento de derechos para las personas en situación de movilidad humana. La citada Convención es un instrumento internacional jurídicamente vinculante para un número importante de países en desarrollo a nivel global, incluido el Ecuador, que se han adherido a la misma.

Para el Ecuador, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados estableció los principales estándares internacionales en materia de refugio. A este marco internacional se suman instrumentos como el Protocolo Facultativo de 1967 que determina el procedimiento internacional del refugio, y la Declaración de Cartagena de 1984, que amplía la definición o concepto de refugio en el ámbito regional, de manera que se “considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

La Movilidad Humana, para el Ecuador, contempla aspectos de prevención, protección y restitución de derechos de las personas en situación de movilidad, incluyendo aquellos relacionados con la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, específicamente la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; especialmente, considerando el alto número de casos de víctimas reportadas en el país, tanto ecuatorianos como extranjeros. En este contexto, es necesario destacar la relevancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que en su artículo 8 de manera explícita menciona la trata de personas y prohíbe toda forma de esclavitud y trabajos forzosos.

b. La movilidad humana en el ámbito regional

El flujo de personas en movilidad en las fronteras con Colombia y Perú, en los últimos años ha experimentado un crecimiento exponencial, lo que ha motivado el desarrollo de políticas públicas efectivas para el reconocimiento de derechos de los ciudadanos de estos Estados. Se puede mencionar como ejemplos, los Estatutos Migratorios Ecuador – Colombia y Ecuador – Perú, como demostración de buenas prácticas en materia de movilidad humana. Sin embargo, a partir de la aprobación y expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) que entró en vigencia el 6 de febrero de 2017, las disposiciones contenidas en la referida Ley son más avanzadas aún que las contempladas en los Estatutos Migratorios Bilaterales mencionados. En la actualidad se están aplicando exclusivamente las disposiciones de la LOMH.

El Ecuador ha desarrollado estrategias de trabajo con los diferentes mecanismos de integración regional, generando acciones concretas que facilitan el derecho a la libre movilidad de las personas y el correcto ejercicio de los derechos humanos de las mismas, por lo que ha incluido en su normativa disposiciones específicas para la construcción de la ciudadanía suramericana y regional .

En este marco, los principales avances en esta temática tienen lugar a través de las decisiones y resoluciones aprobadas por los Estados en los diferentes foros, los cuales han establecido normas supranacionales con carácter vinculante, tales como: La Comunidad Andina (CAN), en el marco de este organismo multilateral, la Decisión 502, de 28 de junio de 2001, estableció la conformación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF); la Decisión 503, de 28 de junio de 2001, relativa al reconocimiento de documentos nacionales de identificación, facilitó la eliminación del requisito de visado para circular libremente al interior del espacio comunitario andino. A partir de la aprobación de esta decisión, el Ecuador no exige visado a los ciudadanos andinos que ingresan al país con fines de turismo. La Decisión 526, de 7 de julio de 2002, estableció ventanillas exclusivas de entrada en los Aeropuertos Internacionales, para ecuatorianos y extranjeros residentes en los Países Miembros. Ésta medida tiende a

facilitar acciones de tránsito y control migratorio y favorecer al establecimiento de una identidad andina comunitaria.

Uno de los principales instrumentos de registro migratorio y generación estadística, se ha plasmado a través de la Decisión 397, de 30 de septiembre de 1996, por medio de la cual, se crea la Tarjeta Andina de Migración. Este documento es de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. El Ecuador ha cumplido con la aplicación de este instrumento, como requisito para ingresar y salir por los puestos fronterizos habilitados para tal efecto.

Por su parte, la Decisión 545, de 25 de junio de 2003, o Instrumento Andino de Migración Laboral, contempla normas para la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia, en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades, con respecto a los nacionales del país de acogida. La Decisión 584, de 7 de mayo de 2004, crea el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, que tiene como objetivo promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. Adicionalmente, la Decisión 583, de 7 de mayo de 2004, o Instrumento Andino de Seguridad Social, busca garantizar la adecuada protección social de los trabajadores migrantes y sus familiares.

Así también, en el marco de derechos humanos establece una serie de decisiones referentes a las migraciones extracomunitarias. En este sentido, la Decisión 548, de 25 de junio de 2003, o "Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios" busca precautelar los derechos de ciudadanos andinos en situación de vulnerabilidad mediante asistencia consular. En cuanto a la Decisión 504, de 28 de junio de 2001, es importante señalar que por medio de la misma se crea el pasaporte andino como único modelo a ser utilizado por los nacionales de los países miembros.

En la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se impulsaron principios dentro del Tratado Constitutivo, que sientan las bases para la construcción de la ciudadanía suramericana. Este instrumento incluye como uno de sus objetivos la consolidación de una identidad suramericana que reconoce de manera progresiva, los derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, así como el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud, en los Estados de acogida.

El mayor avance en el marco de UNASUR es la construcción y consenso alrededor del concepto de ciudadanía suramericana, entendida como "la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR. Es una ampliación, no sustitutiva, de las ciudadanía nacionales. Asimismo, es la condición de identidad, pertenencia y arraigo a la tierra suramericana, a sus tradiciones y costumbres, a sus culturas diversas, a sus lenguas e idiomas y a sus cosmovisiones, cuyo fundamento primario es la historia compartida de los países miembros de la UNASUR".

A su vez, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), uno de los principales instrumentos en temas de movilidad humana, es el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, el cual regula la concesión de visas temporales y permanentes con requisitos mínimos a favor de los nacionales de los países suscriptores del Acuerdo, sin tomar en cuenta la condición migratoria del solicitante.

Una mención especial merece la Declaración Presidencial sobre Migración y Desarrollo en la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que constituye el documento más completo de principios sobre migración de los países de la región, en la cual se discutió y acordó abordar a la migración internacional desde un enfoque integral de derechos humanos, rechazando toda forma de criminalización de la migración irregular.



Mesas de diálogo con Asamblea Nacional

c. El proceso Cartagena +30

El Ecuador ha participado activamente en la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, suscrito en el marco de la celebración del 30º Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (Cartagena +30). Dichos instrumentos se enfocan en la aplicación y reconocimiento de soluciones duraderas a favor de las personas en necesidad de protección internacional, entre las cuales se destacan: la integración local, el reasentamiento, la repatriación voluntaria, entre otras.

El Plan de Acción de Brasil, en su Capítulo Séptimo, indica que el proceso Cartagena + 30 también ha reafirmado el compromiso con la consolidación de la interacción regional y ha hecho un llamado colectivo para profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, en los temas relacionados con la movilidad humana. Desde esta perspectiva, ha optimizado los niveles de diálogo e interacción entre los diversos procesos regionales, como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la CAN, el MERCOSUR, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), UNASUR y procesos políticos de alto nivel como la CELAC, a fin de establecer acciones concretas de protección y promoción de derechos para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas .

+30
CARTAGENA

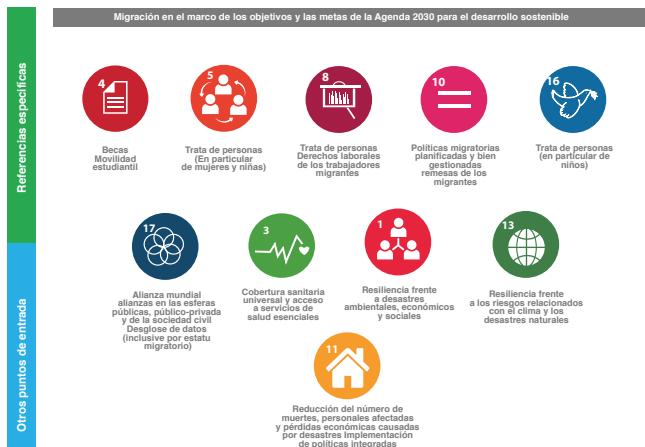
d. La Movilidad Humana y su Incidencia en la Agenda Global

Agenda 2030

En septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este instrumento cuenta con 17 objetivos y 169 metas en los ámbitos económicos, sociales y ambientales. Adicionalmente, la Agenda 2030 plasma las principales visiones de los Estados respecto a cómo alcanzar el desarrollo sostenible, el cual es posible mediante una única fórmula, que consiste en la erradicación de la pobreza.

El Ecuador, en el marco de su permanente compromiso con el sistema internacional de derechos humanos, ha adecuado el principal instrumento de planificación nacional - Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una vida" - con los objetivos y metas programáticas de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el que se incluye el ámbito de la movilidad humana. En este sentido, la Agenda 2030 constituye el marco global para el desarrollo de planes, programas y proyectos en temas de movilidad humana, particularmente las siguientes metas que se vinculan de manera específica con diversas necesidades que surgen del hecho migratorio:

Gráfico 1: Objetivos y Metas de la Agenda 2030



Fuente: OIM (2016)

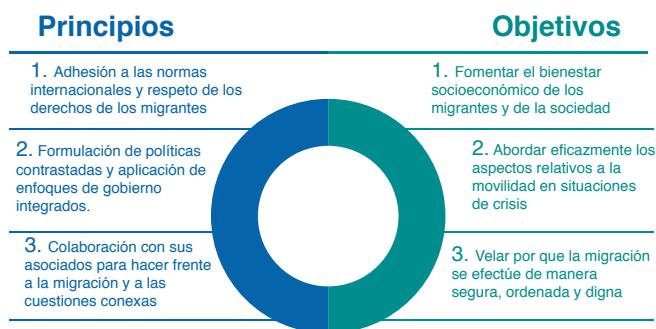
Desde esta perspectiva, en el marco de sus objetivos y metas, la Agenda 2030 promueve:

1. Educación de calidad: enfatiza en la necesidad de promover mecanismos para la entrega de becas de educación, y cuyo efecto inmediato será la movilidad por motivos de educación.
2. Igualdad de género: eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres, las niñas y adolescentes en los ámbitos público y privado.
3. Trabajo decente y crecimiento económico: contempla la adopción de medidas orientadas a la erradicación del trabajo forzoso, la trata de personas -especialmente de mujeres y niñas-, el fin del trabajo infantil -que incluye el reclutamiento forzoso de niños soldados-.
4. Reducción de las desigualdades: contempla la reducción de los costos de las remesas que las personas emigrantes envían a sus países de origen y el desarrollo de una adecuada gestión migratoria a través de políticas públicas planificadas y adecuadamente gestionadas.
5. Paz, justicia e instituciones sólidas: poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
6. Alianzas para lograr objetivos: la generación de datos desglosados por el estatus migratorio y la generación de alianzas público-privadas, que incluya a la sociedad civil.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes 2016

En septiembre del 2016, se aprobó en el seno de Naciones Unidas, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Los principales compromisos asumidos en este instrumento internacional, se desarrollan bajo un marco integral de protección a los derechos humanos de las personas, sin distinción de su condición migratoria, centrando su atención en grupos vulnerables –mujeres, niñas, niños y adolescentes- y en el mandato para la creación del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Global para Refugiados. El lema de la Declaración de Nueva York fue: “Nadie debe ser dejado atrás”.

Gráfico 2: Principios y Objetivos



Fuente: OIM (2016)

Marco de Gobernanza para las Migraciones (MIGOF) suscrito por el Ecuador en 2015

El Marco de Gobernanza sobre las Migraciones fue aprobado por los Estados Miembros de la Organización Internacional para las Migraciones en 2015. Contiene una serie de objetivos acordes a los principios rectores del sistema internacional de derechos humanos y los instrumentos relativos a la movilidad humana. El principal objetivo está vinculado con la generación de condiciones para lograr una adecuada gestión migratoria por parte de los Estados, así como la creación de un entorno en el que las migraciones internacionales se desarrollen de

manera ordenada, segura y regular, a partir del diseño de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Este instrumento se alinea también con la Agenda 2030 y en este contexto, se han establecido tres principios y tres objetivos desde una visión que apunta a garantizar los derechos de las personas en movilidad humana.

Se evidencia que en el marco de Naciones Unidas, la movilidad humana es concebida desde una visión garantista de derechos, y como tal, debe ser entendida desde distintos niveles de análisis: individual, nacional y sistémico.

Nivel individual: la movilidad humana se produce por múltiples motivaciones, voluntarias o forzadas, vinculadas a la aspiración de todo ser humano a mejorar sus condiciones sociales y económicas. Ello no resta el enfoque de la movilidad producida en contextos de crisis. Sin embargo, el principal riesgo de que la movilidad humana no sea segura, ordenada, regular y digna, se basa en no considerarla como un derecho, lo cual expone a los migrantes a muros, barreras e inadmisiones que provocan discriminación, intolerancia, violencia, trabajo forzoso y diversas formas de esclavitud, entre otras.

Nivel nacional: son las acciones locales que, en procura de mitigar los riesgos de la migración, apuntan a una gestión migratoria adecuada y proponen políticas, planes y programas inclusivos, progresivos, universales, transversales y planificados, desde un enfoque integral, acompañados por un proceso integrador con la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales.

Nivel sistémico: los contextos actuales de crecientes asimetrías estructurales a nivel global limitan el desarrollo sostenible y generan pobreza, desigualdad, conflictos, impactos por el cambio climático, y como consecuencia, y en este contexto, la persona en movilidad se enfrenta a mayores desafíos y dificultades, tanto en el país de origen, como en el de acogida.

e. El derecho a la movilidad humana reconocido en el Ecuador

La permanente construcción del concepto de movilidad humana en el Ecuador se alimenta de dos fuentes: la nacional, que toma en cuenta la realidad propia del país en razón de su propia dinámica migratoria; y la internacional, que se relaciona al cumplimiento de sus obligaciones internacionales y las demás prácticas, algunas de ellas lideradas por este país en la región.

Con esta construcción de dos vías, se aprobó la Constitución en el año 2008, en la cual la movilidad humana es considerada un derecho, desarrollado a través de una serie de principios orientadores que proponen un marco progresista de derechos en pro de las personas en movilidad humana y sus familias. “Este instrumento incluye 58 artículos relacionados con la temática de movilidad humana, siendo inédita la amplia gama de principios y derechos contemplados en diversos artículos en favor de todos los actores que la componen”.

La Constitución de 2008 incluye un amplio espectro de principios y derechos. Entre los principales se menciona el artículo 9, que determina que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio nacional tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos. El artículo 40 del mismo cuerpo legal reconoce a las personas el derecho a migrar y en este marco establece que no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Por su parte, el artículo 41 reconoce los derechos de asilo y refugio y frente a ello, el Estado garantiza y respeta el principio de no devolución, asistencia humanitaria y debido proceso.

Por primera vez, el Ecuador reconoce a nivel constitucional, entre los principios que guían las relaciones internacionales, el de la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales de los países, especialmente Norte – Sur.

El artículo 63 de la Carta Magna garantiza el ejercicio de

derechos políticos para las personas extranjeras residentes en el Ecuador, siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

Estos principios constitucionales se han desarrollado en el tiempo y requieren de la renovación y actualización normativa en el Ecuador, toda vez que la Ley de Extranjería y de Migración data de 1971. Luego de una serie de procesos y debates al interior del Estado ecuatoriano, que se fortalecieron desde el año 2007 con transformaciones y propuestas institucionales y de política pública migratoria, los avances alcanzados se materializaron con la aprobación y expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Registro Oficial del 6 de febrero de 2017. En el mismo contexto, se aprobó y expidió el Reglamento a la LOMH, publicado en el Registro Oficial de 10 de agosto del mismo año.

Los ejes a partir de los cuales gira la mencionada Ley Orgánica consisten en la supremacía del ser humano como un sujeto de derechos, el buen vivir y la seguridad humana. El objeto y ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, establecidos en el artículo 1, se refiere a: “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares”.

El grupo de personas que se encuentra inmerso en el referido cuerpo legal, está amparado por nueve principios: libre movilidad humana, ciudadanía universal, prohibición de criminalización de la migración, protección de las personas ecuatorianas en el exterior, igualdad ante la ley y no discriminación, pro-persona en movilidad humana, interés superior de la niña, niño y adolescente, no devolución e integración regional. Estos principios están contemplados en la Constitución y en el marco internacional de los derechos humanos. Un aporte fundamental de la nueva normativa es el reconocimiento a la familia transnacional, entendida como “aquellas personas que mantienen vínculos afectivos, económicos, sociales y culturales con personas que residen

en el Ecuador”. Asimismo, la Ley establece el derecho a la reagrupación familiar hasta el segundo grado de consanguinidad.

La Ley tiene un marco general de derechos y obligaciones, al tiempo que considera planes, programas, proyectos y procedimientos que benefician a las personas ecuatorianas en el exterior. La misma estructura se aplica para personas ecuatorianas retornadas, para quienes la ley garantiza y desarrolla una diversidad de derechos, aclarando que las modalidades de retorno reconocidas son: voluntaria y forzosa. La Ley también contempla un marco general de derechos y obligaciones para las personas extranjeras que ingresan al Ecuador.

Entre los avances que presenta la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se encuentra el Derecho de Asilo, el mismo que a pesar de ser un derecho consagrado en la Constitución, es la primera vez que se lo regula en un cuerpo normativo nacional con carácter orgánico. El asilo ha sido clasificado como diplomático y territorial; la facultad de otorgar el asilo es de competencia exclusiva del Presidente de la República del Ecuador, así como su cesación o revocatoria.

Entre los aspectos vinculados a derecho internacional humanitario, el Ecuador eleva a rango de Ley Orgánica el concepto de refugiado y apátrida, así como su procedimiento de determinación, acorde a los principales instrumentos internacionales y regionales en la materia, como la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados, que contiene la definición ampliada de refugiado. Un avance importante que sitúa al Ecuador en la vanguardia del derecho internacional humanitario, que vincula a la movilidad humana y al cambio climático, constituye el reconocimiento de la situación de las personas desplazadas forzosamente por desastres naturales y que requieren protección internacional. El capítulo IV de la LOMH, artículo 117, define a las víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes como “quien haya sido objeto de captación, transporte, traslado, entrega, acogida o recepción, en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho

material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero”. Este concepto se recoge de la Declaración de Palermo, del año 2000, establecido en la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional del año 2000, firmada y ratificada por el Ecuador.

En razón de las obligaciones que derivan de la normativa internacional como de nuestra legislación interna, el Gobierno del Ecuador ha considerado la necesidad de elaborar este Plan Nacional de Movilidad Humana, que establece la política pública a implementarse en los próximos cuatro años, en cumplimiento a lo establecido en la Constitución, en su artículo 392. Para cumplir con dicho mandato constitucional y con el requerimiento de construir un instrumento de planificación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es la institución responsable para su formulación e implementación, en ejercicio de su rectoría, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

f. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es un conjunto de actores, instrumentos y procesos que se relacionan entre sí para definir, coordinar e implementar acciones orientadas a garantizar el desarrollo del país en el marco del cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución de la República.

Dentro de este esquema, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” cuenta con 81 políticas orientadas a garantizar los derechos de todas las personas en el Ecuador y de los ecuatorianos en el exterior, independientemente de su género, nacionalidad, edad o situación de movilidad. Los tres ejes que configuran el Plan definen retos programáticos en términos de garantía de derechos, temas económicos-productivos, así como el propósito de fortalecer al Estado para una mejor provisión de servicios, bajo criterios de calidad, transparencia, eficiencia y pertinencia.

Gráfico 3: Objetivos Nacionales de Desarrollo

Eje 1 Derechos para todos durante toda la vida.	1	Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas
	2	Afirmar la interculturalidad y pluriculturalidad, revalorizando las identidades
	3	Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones
Eje 2 Economía al servicio de la sociedad	4	Consolidar la sostenibilidad del sistema económico, social y solidario y afianzar la dolarización
	5	Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible, de manera redistributiva y solidaria
	6	Desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía y el Buen Vivir Rural.
Eje 3 Más sociedad mejor estado	7	Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía
	8	Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social
	9	Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Fuente: SENPLADES

Al abordar la articulación de la política de movilidad humana (Plan Nacional de Movilidad Humana) con la planificación nacional (Plan Nacional de Desarrollo) se debe considerar dos momentos fundamentales: la definición de la política; y, su transversalización en los demás niveles de planificación. El primer momento se refiere a una articulación de carácter general- estratégica, como punto de partida, que identifica lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 “Toda una Vida”, en temas relacionados a la movilidad humana. El segundo momento hace referencia a la articulación de la política pública de movilidad humana con otros instrumentos que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”, en su Eje 3, “Más sociedad, mejor Estado”, define políticas públicas que promueven una gestión eficiente del Estado, a través de la creación de espacios que incentiven la participación de la ciudadanía y de colectivos migrantes, con el objetivo de mejorar la eficacia del Estado al identificar sus necesidades y construir soluciones colectivas.

Articulación de carácter general estratégico.- El Plan Nacional de Movilidad Humana se alinea a la Constitución de la República del Ecuador 2008, al Plan Nacional “Toda una Vida” en el Eje 3 titulado “Más sociedad, mejor Estado”; Objetivo 9 “Garantizar

la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo”, específicamente en su política 9.6 relativa a “Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior”; y a la Agenda de Política Exterior 2017-2021, que cuenta con 7 objetivos específicos, siendo el número 5 que establece: “Promover en todos los niveles de Gobierno el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”.

Articulación de la política pública de movilidad humana.- Este esquema nos lleva a la necesidad de enunciar brevemente la perspectiva de la presente propuesta respecto a su modo de articulación con los niveles de planificación Intersectorial, Sectorial, Institucional y la planificación territorial gestionada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S).

De igual manera, es preciso mencionar el espacio de articulación de este Plan con la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana que será generada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, en concordancia con el Art. 156 de la Constitución del Ecuador 2008: “Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.”

Por un lado, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana se mantiene bajo un enfoque de planificación estratégica, orientada a la definición de propuestas de política, y por otro, el Plan Nacional de Movilidad Humana define acciones y lineamientos específicos, lo cual debe

permitir una articulación directa y complementaria entre ambos documentos.

El objetivo de la articulación entre la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y el Plan de Movilidad Humana es identificar los sectores e instituciones responsables del cumplimiento de dichas políticas y lograr que éstos los integren en sus planes Intersectoriales, Sectoriales e Institucionales. Esto permite que los lineamientos propuestos en este documento adopten un nivel más programático y cercano.

Gráfico 4. Articulación del Plan Nacional de Movilidad Humana con los Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente: SENPLADES

De esta manera, en referencia al gráfico 2, tanto el Plan Nacional de Movilidad Humana como la Agenda Nacional para la Igualdad, son instrumentos que responden a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida". Por un lado, la Agenda realiza propuestas de corte estratégico que orientan la construcción de contenidos de los instrumentos de los diferentes niveles de planificación, bajo la perspectiva de transversalización del enfoque de movilidad humana. Por otro lado, el Plan propone lineamientos concretos e intervenciones que serán puestos a consideración de la planificación institucional y territorial para la definición de programas y proyectos puntuales que permitan su cumplimiento en la fase de implementación.



2. DIAGNÓSTICO DE LA MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR

Durante las últimas décadas, la movilidad humana constituye uno de los temas trascendentales y protagónicos en la agenda política de los Estados de origen, tránsito y destino, al mismo tiempo plantean importantes retos y desafíos para sus sociedades.

Uno de los principales problemas que enfrenta la migración son las políticas restrictivas adoptadas por ciertos Estados que dan mayor importancia al control migratorio, limitando el goce efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, al tiempo de desencadenar procesos de exclusión y discriminación, que se relacionan con aspectos como el origen étnico-nacional, condición migratoria, sexo y grupo etario, entre otros. Sin embargo, una mirada más optimista de las migraciones internacionales en las sociedades de origen y acogida, consiste en que éstas han propiciado el reordenamiento de las relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados, la generación de espacios internacionales encaminados en el diálogo, el intercambio de buenas prácticas en materia de políticas de inclusión y el apoyo efectivo de organismos no gubernamentales en la gestión migratoria de los Estados.

En esta sección se caracteriza la población en situación de movilidad humana y sus principales desafíos. Para ello, se analizan las principales dimensiones de la movilidad humana, que comprende: emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, protección internacional, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Ecuador es en la actualidad un país de origen, tránsito, destino, retorno y refugio de personas. Es también el primer país de acogida de refugiados en América Latina y el Caribe.

a. Emigración

La historia de la emigración ecuatoriana o salida de ecuatorianos hacia el exterior, se puede diferenciar en dos fases: La primera fase se dio entre los años 50 y 60; y, la segunda, que inició en el año 1999.

En los últimos años del siglo XX y primeros años del siglo XXI, España e Italia se volvieron destinos muy atractivos para la emigración de ecuatorianos en general, con especial incidencia en la emigración femenina, convirtiendo a las mujeres en el primer eslabón de la cadena migratoria hacia estas zonas. Posteriormente, serían ellas las que reagruparían a sus esposos, luego a una red de hermanos, cuñados, yernos, sobrinos, primos y, por último, a los hijos.

Las remesas como consecuencia de la emigración.- Uno de los efectos económicos inmediatos de la emigración es la recepción de crecientes sumas de dinero enviadas por las personas que han salido del país. Éstas han contribuido a soportar la economía, mejorando el ingreso de los sectores medios bajos, que son los mayores receptores de estas remesas, estimulando la generación de actividades comerciales y de servicios, así como también al financiamiento de micro empresas de los familiares de los emigrantes.

Gráfico 5: Remesas de Trabajadores recibidas 2005 - 2017



Fuente: Banco Central del Ecuador, año 2005 a 2017

b. Inmigración

Además de la emigración de ecuatorianos hacia otros países, el Ecuador es un país de acogida para miles de personas de otras nacionalidades, que provienen mayoritariamente de los países vecinos.

A partir del año 2000, la inmigración hacia el Ecuador ha sido principalmente de ciudadanos colombianos, que se da tanto por el conflicto interno - desde 1948 hasta la actualidad-, como también los atraídos por la dolarización y por ingresos mayores a los que podrían acceder en su país. Se estima que más de medio millón de colombianos vive en el Ecuador, gran cantidad de ellos en forma regular -aproximadamente 200.000 personas-, con diferentes categorías migratorias: visas Mercosur (45.486), visas de amparo (18.663), visas humanitarias – protección internacional (6.773); y además quienes han accedido a la condición de refugio (61.115). Sin embargo, un importante número de ciudadanos colombianos permanece todavía en condición migratoria irregular en el Ecuador, especialmente en las provincias de la frontera norte.

En los últimos años se ha producido un importante flujo migratorio de ciudadanos venezolanos, como consecuencia de la situación económica y política que atraviesa actualmente ese país. La mayor parte de ciudadanos venezolanos ha salido de su país por motivaciones económicas y laborales. Según las estadísticas de movimientos migratorios del Ministerio del Interior, dos de cada tres ciudadanos venezolanos que ingresan a territorio ecuatoriano, en su gran mayoría por vía terrestre, continúan su viaje hacia los países del sur, mientras uno decide permanecer temporalmente en el Ecuador.



Gráfico 6: Movimientos Migratorios

NACIONALIDAD	2017		NACIONALIDAD	2018 al 18 de marzo	
	EXTRANJERO			EXTRANJERO	
	Arribo	Salida		Arribo	Salida
COLOMBIA	334.345	317.263	VENEZUELA	175.512	151.522
VENEZUELA	288.005	226.867	COLOMBIA	60.749	63.381
ESTADOS UNIDOS	247.778	247.341	ESTADOS UNIDOS	51.267	57.720
PERU	139.151	135.303	PERU	41.622	41.152
ESPAÑA	58.748	59.998	CHILE	14.556	14.019
ARGENTINA	44.678	44.085	ARGENTINA	12.995	13.817
CHILE	44.540	44.234	ESPAÑA	15.259	17.260
ALEMANIA	33.492	33.187	CANADA	8.554	8.721
CANADA	28.385	28.114	ALEMANIA	7.379	7.277
CUBA	24.920	24.714	CHINA	6.767	6.412
OTROS	369.511	360.925	OTROS	85.381	85.707
TOTAL	1.613.553	1.522.031	TOTAL	480.041	466.988

Fuente: Ministerio del Interior, año 2017 a 18 de Marzo 2018

Ecuador acoge a ciudadanos de más de 70 nacionalidades. Además de los ciudadanos colombianos y venezolanos, existen importantes colectivos de ciudadanos estadounidenses (4.048), peruanos (2.199), cubanos (4.498), chinos (4.021) y de otras nacionalidades. Las condiciones económicas del Ecuador, especialmente la dolarización, han constituido en los últimos años un atractivo para la inmigración de ciudadanos extranjeros.

Gráfico 7: Visas emitidas por Ecuador por País 2007 – 2018

VISAS EMITIDAS POR ECUADOR POR PAÍS 2017 - 2018 (FEB)



Fuente, Dirección de Visados y Naturalizaciones, año 2017 a Febrero 2018

c. Personas ecuatorianas retornadas

A partir del año 2007, se aplicó una política estatal destinada a promover el retorno de migrantes ecuatorianos, a través del establecimiento de facilidades aduaneras y administrativas, para que los ciudadanos ecuatorianos que han permanecido por lo menos dos años en el exterior, regresen al país con su menaje familiar, material y accesorios de trabajo y hasta un vehículo familiar con exoneraciones totales de impuestos y aranceles aduaneros. Igualmente, el Plan de Retorno para migrantes ecuatorianos contempla el acceso a créditos para adquisición de vivienda y emprendimientos productivos. La implementación de estas medidas ha producido un importante flujo de retorno de nacionales.

d. Protección Internacional

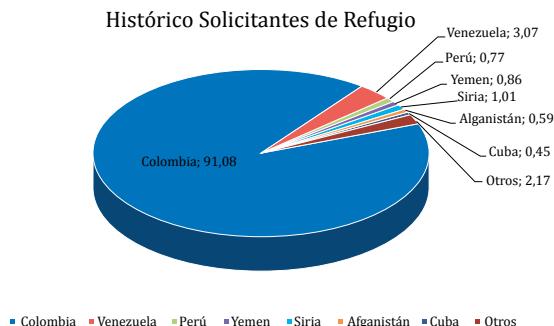
Los principios que regulan el otorgamiento de la protección internacional o la condición de refugio se encuentran establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, la normativa secundaria conexas y los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia, de los cuales Ecuador es parte.

Ecuador ha suscrito y ratificado todos los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes relativos a la protección de los derechos humanos, los derechos de las personas en movilidad humana y los derechos de las personas en situación de protección internacional. Entre los referidos instrumentos se debe mencionar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención de las Naciones Unidas para reducir los casos de Apátrida de 1961, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.

Ecuador es el país con el mayor número de refugiados y solicitantes de la condición de refugio en América Latina y el Caribe. Nuestro país ha otorgado el Estatuto de Refugiado a más de 60.000 personas, el 97% de ellas de origen colombiano. Desde el año 1990 hasta la actualidad, el Estado ecuatoriano

ha recibido más de 235.000 solicitudes de la condición de refugio, más del 90% de ellas presentadas por ciudadanos colombianos.

Gráfico 8: Histórico Solicitantes de Refugio



Fuente: Dirección de Protección Internacional año, 1990 a Marzo 2018

e. Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

Los principios relativos a la prevención, control y sanción de los delitos internacionales de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, se encuentran establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, la normativa secundaria conexas y los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia, de los cuales Ecuador es parte.

Ecuador ha suscrito y ratificado todos los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes relativos a la protección de los derechos humanos, los derechos de las personas en movilidad humana. Además de los instrumentos ya señalados anteriormente, Ecuador ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000 y sus tres Protocolos de aplicación, de los años 2002, 2003 y 2005, respectivamente (Convención y Protocolos de Palermo).

En el Ecuador, la acción del Estado contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, de conformidad con

la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión Interinstitucional para prevenir, controlar y sancionar los delitos de Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que funciona bajo la coordinación y dirección del Ministerio del Interior, y en la cual participa el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y otras Instituciones del Estado.



f. Resultados Mesas de Trabajo impulsadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Los siguientes enunciados presentan el diagnóstico de la movilidad humana en el Ecuador, que son el resultado de los talleres realizados con personas en situación de movilidad dentro y fuera del Ecuador.

I. Principales necesidades / demandas de emigrantes ecuatorianos en el exterior

Laboral

- Establecer programas para que los ecuatorianos accedan a un trabajo antes de regresar al país a través de la Red Socio Empleo a fin de establecer prioridades en diversos sectores.
- Se requiere mayor información sobre el procedimiento a seguir para aplicar a las diversas ofertas laborales en la Red Socio Empleo.
- Apoyo para el registro de títulos profesionales, artesanos, técnicos, etc., de ecuatorianos en el exterior, los cuales deberían ser registrados en los Consulados a fin de crear una base de datos que sirva en Ecuador para que las instancias competentes puedan valorar las capacidades del migrante a su retorno y posible inserción laboral.
- Generar oportunidades de pasantías pagadas en las Embajadas y Oficinas Comerciales del Ecuador (OCE), para aquellos becarios que presenten un plan de negocio a incubar y que requieran la capacidad instalada de las oficinas ecuatorianas en el exterior, puedan desarrollar su proyecto.
- Las OCE deben identificar las necesidades de los diferentes mercados para que los pequeños productores ecuatorianos elaboren los productos que necesitan en esos mercados.
- Apoyo para el desarrollo de proyectos productivos con ayuda de Pro Ecuador, de acuerdo a las necesidades de

oferta exportable ecuatoriana. Para impulsar el ingreso de inversión al país por parte de migrantes emprendedores.

Educación

- Carencia de información oportuna sobre las becas educativas ofertadas por el Estado ecuatoriano y fechas de convocatorias.

- Apoyo por parte de la SENESCYT para efectuar una “Guía del Becario” que facilitaría una inducción integral al becario respecto al país de destino en donde cursará sus estudios.

- Promoción de talentos ecuatorianos como una política estatal, a través de la creación de una red social (similar a LINKEDIN), que permita promocionar a los talentos ecuatorianos que se encuentran formándose en el exterior.

- Culminación de educación básica y bachillerato.

- Definición de un mecanismo conjunto de vinculación entre las universidades ecuatorianas y los ciudadanos que hayan finalizado sus estudios de maestría o doctorado, con el objetivo de asignar recursos para la investigación y la generación de tecnologías.

Salud

- Campañas de salud anuales para los migrantes, afiliación al IESS, campañas de salud mental y ayuda psicológica; y campañas de vacunación.

- Suscripción de convenios de cooperación para desarrollar tecnologías que permitan producir de prótesis en el Ecuador (manos y piernas electrónicas, etc.), con el fin de que se encuentren al alcance de las personas con discapacidad en el Ecuador.

Funcionamiento del Estado

- Acceso a servicios del Estado Ecuatoriano en el exterior como licencias y cédulas.

- Atención a los ciudadanos ecuatorianos privados de la libertad en cárceles extranjeras.

- Canales de información permanente, como: talleres presenciales, online, sobre los servicios que brinda el Estado en favor de los migrantes.

- Presencia del IESS en el exterior a través de campañas informativas periódicas.

- Afiliación voluntaria al IESS con la opción de que el pago se lo haga desde el exterior a una cuenta en el Ecuador.

- Fomento de acuerdos y convenios de cooperación con los países de destino para beneficiar a los migrantes que residen en ellos en diversos ámbitos: social (educativo), económico-productivo y laboral.

- Patrocinio legal para migrantes en el exterior.

- Generación de acuerdos que faciliten la regularización de ciudadanos en los países de acogida, con el objetivo de lograr una mejor integración social.

- Realización de un censo migratorio que permita registrar las necesidades de las personas ecuatorianas en movilidad humana en el exterior.

- Promover acuerdos que permitan a los ciudadanos ecuatorianos visitar otros países sin necesidad de visa, por motivos de turismo.

- Establecer mecanismos, con el financiamiento correspondiente, para impulsar la localización de ciudadanos ecuatorianos que se encuentren en situación irregular en los países de destino.

- Apertura por parte de la Agencia Nacional de Tránsito para que las brigadas móviles que realice en el exterior para renovación de licencias, puedan acudir migrantes ecuatorianos de otros países cercanos.

- Implementación de convenios para el cobro de pensiones jubilares.

- Difusión de los servicios del SRI y acceso a documentos desde el exterior.

- Agilizar al acceso al sistema Registro de Datos Públicos desde el exterior.

- Celeridad en el proceso de atención a casos vulnerables por parte de Consulados.

Cultural

- Incentivo a la integración cultural a través de la realización de: festivales de cine ecuatoriano, conferencias sobre historia y procesos políticos ecuatorianos en las empresas públicas y privadas, estableciendo cuotas de mujeres, etnias, religión; esto ayudaría a mitigar la migración especialmente de indígenas que al no tener oportunidades en el país migran a otro, en donde sus derechos son vulnerados.

- Involucramiento más cercano de los Consulados para invitar a los ciudadanos a los diversos festejos de integración cívicos y diversas actividades.

- Integrar a los ecuatorianos en los países de destino mediante clases del idioma.



Migrante Retornado

**Ecuador
está contigo**

II. Principales necesidades / demandas de personas inmigrantes en Ecuador

Estatus migratorio regular y documentos de identidad

- Simplificación de procedimientos administrativos para obtener el visado y la cédula ecuatoriana.

- Reducción de precios para la obtención del visado y aumento en su tiempo de caducidad.

- Obtención de un estatus migratorio regular en Ecuador.

Inclusión laboral y empleo digno

- Necesidad de acceso a empleo digno respetando los derechos de los trabajadores (pagos justos, horas de trabajo adecuadas y seguridad social).

- Vigilancia y monitoreo de empresas ecuatorianas que explotan a las personas extranjeras por su condición migratoria irregular.

- Programas de ayuda al inmigrante como microcréditos y apoyo a emprendimientos.

Funcionamiento del Estado

- Necesidad de información actualizada y precisa por parte de las entidades públicas para conocer los procedimientos que deben seguir en Ecuador en torno a múltiples requerimientos.

Discriminación y xenofobia

- Promoción de campañas de sensibilización en torno a la presencia de personas extranjeras en Ecuador para concienciar a la sociedad ecuatoriana sobre las acciones de discriminación y xenofobia.

Acceso a educación, salud y vivienda

- Simplificación de los procesos y requerimientos para homologar y validar sus títulos y certificados académicos.

- Acceso a la salud y al sistema educativo en todos sus niveles.

- Impulso a créditos para vivienda.

Apoyo por parte de sus representaciones consulares en Ecuador

- Agilidad en la entrega de los documentos de identidad (renovación de pasaportes).
- Impulso de convenios a nivel de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que garanticen la libre movilidad.



III. Detalle de la dimensión y los problemas y limitaciones para las personas retornadas.

Laboral

- Falta de empleo y oportunidades, lo que produce venta de bienes.
- Falta de inserción laboral debido a discriminación etaria.
- Problemas para reclamar sus aportes al IESS previo a su proceso migratorio.
- Falta de acceso a seguridad social.

Económica/Financiera

- Dificultad para acceder al sistema financiero: apertura de cuentas, acceso a créditos, historial crediticio.
- Dificultad para acceder a créditos de vivienda y legalizar sus tierras.
- Limitación crediticia y burocrática para implementar emprendimientos.

Educativa

- Dificultad para el reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior.
- Limitaciones para acceder a certificaciones de experiencia laboral.

Salud

- Dificultad en el acceso a servicios y derechos básicos, especialmente en temas de seguridad social y salud.

Funcionamiento del Estado

- Desconocimiento y confusión sobre los diversos programas del estado para el migrante retornado.
- Procesos engorrosos y falta de asesoramiento en la Aduana para viabilizar el menaje de casa.

- Requisitos solicitados por diversas instancias del Estado no coinciden con la realidad de las personas en situación de movilidad.

Acompañamiento psico-social

- Ayuda psicológica, se sienten sin apoyo y marginados.
- Existencia de problemas en la acogida para la población inmigrante o que retorna, basados en estereotipos y prejuicios sobre su condición migratoria
- Falta de un sistema inclusivo de acogida para los ecuatorianos en condición de retorno.

IV. Principales necesidades/demandas de personas refugiadas en Ecuador

Inclusión laboral y empleo digno

- Limitación para obtener un trabajo formal.
- Falta de acceso a seguridad social.
- Limitación para garantizar su inclusión laboral, por su condición de refugiados.
- Necesidad de apoyo para acceso a créditos para emprendimientos.

Discriminación y xenofobia

- Frecuente lucha contra acciones de exclusión, discriminación y xenofobia que todavía se mantienen en varios sectores de la sociedad ecuatoriana debido a su condición de refugio.

Acceso a educación, salud y vivienda

- Homologación de títulos y certificados académicos
- Ampliar hasta el 100% del acceso al sistema de salud integral para las personas en situación de refugio. Actualmente el acceso a los servicios de salud pública del Estado ecuatoriano asciende al 93% para aquel grupo de personas.

- Acceso a vivienda digna.

Funcionamiento del Estado

- Necesidad de implementar una mayor cantidad de Acuerdos Bilaterales entre Ecuador y Colombia desde una perspectiva de derechos.
- Orientación adecuada y oportuna respecto a sus derechos y obligaciones en Ecuador por parte del Estado ecuatoriano.
- Desconocimiento de la temática de refugio por parte de funcionarios públicos.
- Carencia de servicio cálido y profesional por parte de distintas entidades del Estado ecuatoriano.
- Fomento a la implementación de programas de reunificación familiar y reasentamiento en terceros países.

Representaciones Consulares extranjeras en el Ecuador

- Las personas extranjeras en general y las personas en situación de refugio en particular, requieren de mayor apoyo por parte de sus Representaciones Consulares en el Ecuador.

Idioma

- Desarrollar un sistema de enseñanza del idioma español, con la cobertura geográfica necesaria, que abarque todo el territorio nacional.

Frente al diagnóstico expuesto, se puede evidenciar que el Ecuador ha avanzado en temas de gobernanza de la movilidad humana, logrando ubicarlo como referente mundial sobre este tema, sin embargo, atendiendo los datos presentados, se puede resaltar la necesidad de generar y coordinar acciones en favor de las personas en movilidad, involucrando a nuevos actores y cooperantes que permitan alcanzar los objetivos establecidos en el marco legal nacional sobre la materia.

3. POLÍTICAS DEL PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA

Durante los últimos años, los esfuerzos por garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana han sido significativos en el Ecuador. Esto ha permitido evidenciar el interés del país por abordar la política pública referente a esta temática desde una perspectiva integral, que rebasa la visión netamente sectorial, y la plantea como una responsabilidad de varios actores y sectores, tanto de la sociedad civil como de la comunidad internacional y del Estado. Una política de “fronteras abiertas” trae consigo la necesidad de abordar la política pública desde un enfoque progresista y garantista de derechos y no únicamente desde el control de los flujos migratorios.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” incorpora un conjunto de indicadores que permiten dar seguimiento y evaluación a los objetivos trazados para el país en dicho período. En este sentido, el Consejo Nacional de Igualdad de Movilidad Humana es el organismo que se encargará del seguimiento y evaluación de los indicadores y metas articulados para cada temática de igualdad.

Plan Nacional “Toda una Vida”

Política Pública 9.

“Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo”.

Política Nacional 9.6.

“Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior”.

Meta a 2021

Incrementar las atenciones a las personas en movilidad humana para la protección de sus derechos, de 699.631 a 750.000, en 2021.

Si bien existen avances al respecto, es importante evidenciar

cuáles son los aspectos pendientes en torno a la movilidad humana y, en este sentido, plantear los retos que persisten para la política pública. El desafío es aún mayor cuando partimos de un planteamiento claro, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, que posiciona en su política nacional 9.6 el “Proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior” y el objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, que se refiere a “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones”.

El objetivo de esta sección se orienta a enunciar los lineamientos que determinarán el cumplimiento de la política pública 9.6 del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y el objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior, considerando los actores que intervienen en su implementación, las problemáticas identificadas desde el análisis técnico de la sección diagnóstico, así como de los requerimientos planteados en los procesos de participación, donde se ha discutido la temática. Dichos lineamientos corresponden a las cuatro políticas en materia de Movilidad Humana, establecidas en el Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior:

Gráfico 9: Políticas del Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior: Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Política 1:

Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional

Con miras a la construcción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Global para Refugiados, el Ecuador busca posicionar a nivel internacional su visión de ciudadanía universal, difundir sus avances en políticas públicas y de atención a la población migrante y refugiada, así como también procura alcanzar una migración segura, regular y ordenada. Ecuador continuará promoviendo gestiones para lograr que los Pactos se basen en propuestas sustentadas en buenas prácticas, como las implementadas por el país en el ámbito de la movilidad humana.

De la misma forma, procurará incluir en los Pactos lineamientos de su política de movilidad humana, como la no criminalización de la migración, el reconocimiento de los aportes positivos de los migrantes a las sociedades de origen y de destino, la inclusión de las personas en movilidad humana, la equiparación de derechos, el establecimiento de soluciones duraderas para las personas en protección internacional, el reconocimiento de protección por razones humanitarias de víctimas de desastres naturales y ambientales; y el combate a la xenofobia y la discriminación.

Para todo ello, el Gobierno Nacional propenderá a la consecución de sus objetivos en materia de movilidad humana, acompañado de la cooperación internacional, en términos dignos y soberanos, a fin de desarrollar bajo un concepto de corresponsabilidad, los programas y acciones que permitan la inclusión de las personas en movilidad humana en los países de destino y de acogida.

Se reforzó a nivel internacional el concepto de movilidad humana como agente integrador de principios tales como la ciudadanía universal, el progresivo fin de la condición de extranjero, la libre movilidad, la no criminalización de la migración, la igualdad ante la ley y la no discriminación, la protección de las personas en movilidad humana, el principio pro persona en movilidad humana, el interés superior del niño, niña y adolescente, entre otros principios que aspira el

Ecuador sean incorporados en la agenda internacional de las Naciones Unidas.

a. Estrategias de la Política

1.1 Posicionar el concepto de ciudadanía universal y la libre movilidad humana en espacios regionales e internacionales.

1.2 Impulsar iniciativas de defensa de los derechos de los ciudadanos, en particular de los migrantes, en espacios internacionales.

1.3 Implementar estrategias de cooperación y apoyo mutuo con países emisores de migrantes que tengan necesidad de protección internacional.

1.4 Generar relaciones con los organismos internacionales especializados en materia de movilidad humana, sobre la base de los principios que guían nuestras políticas para la cooperación internacional.

1.5 Promover la gestión de recursos de organizaciones internacionales que contribuyan a programas, proyectos e iniciativas que faciliten la integración de ecuatorianos retornados.

1.6 Promover la implementación de mecanismos regionales y bilaterales de migración fronteriza segura.

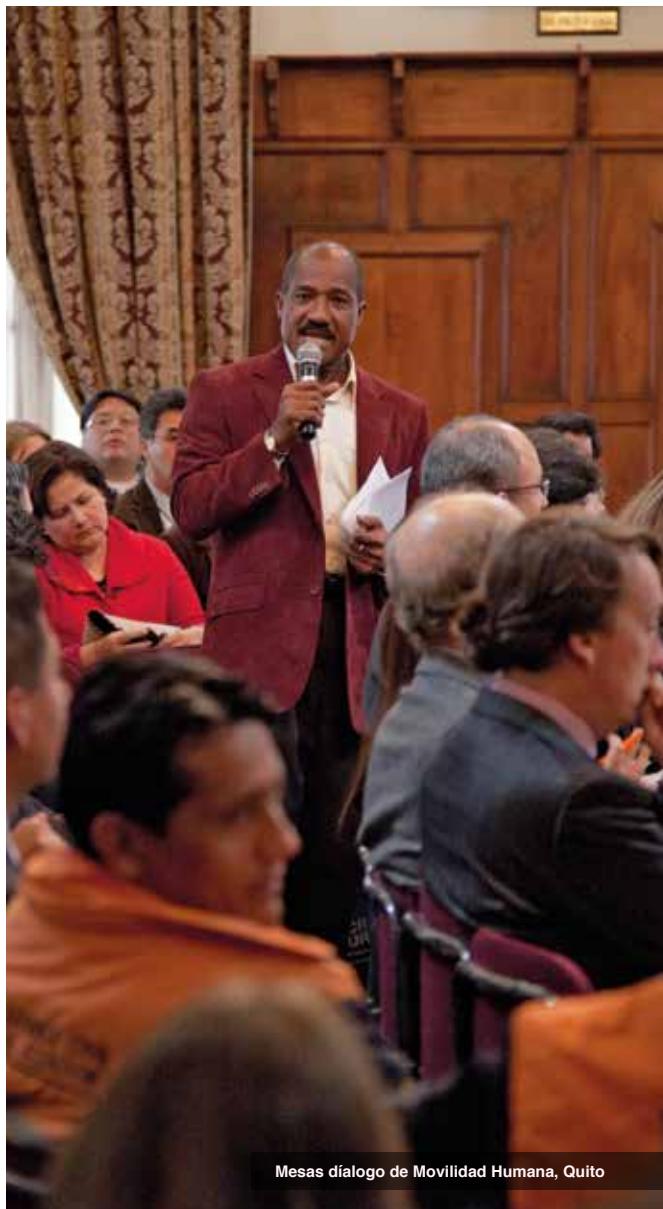
1.7 Impulsar intercambios de experiencias exitosas respecto a políticas de protección de derechos de personas en movilidad humana.

1.8 Cooperar con entidades nacionales e internacionales en campañas contra la xenofobia y la discriminación hacia las personas en movilidad humana.

b. Acciones de la Política

- Orientar la transformación del concepto de integración a movilidad humana a través de la participación del Ecuador en todos los foros internacionales, para posicionar el concepto de Ciudadanía Universal y Libre Movilidad Humana en espacios regionales internacionales.

- Generar espacios de participación de la academia, sociedad civil, gobiernos locales y organismos especializados en movilidad humana a través de talleres, seminarios, publicaciones y foros especializados que sustenten la transformación del concepto de migración en movilidad humana y ciudadanía universal.
- Incluir en la construcción del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular y del Pacto Global para Refugiados el enfoque de derechos de las personas en movilidad humana conforme los principios consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.
- Fortalecer el relacionamiento bilateral del Ecuador en materia de movilidad humana mediante la constitución de mesas o comisiones especializadas en las que se formalice la corresponsabilidad y el enfoque de derechos en los países de origen y destino.
- Construir agendas de cooperación internacional con países amigos y con los organismos internacionales especializados en movilidad humana para la ejecución del Plan en el marco de los principios de transversalización e intersectorialidad en base a las prioridades nacionales, con un criterio de progresividad.
- Establecer acuerdos de cooperación fronteriza a fin de implementar mecanismos y procesos que garanticen una migración segura y ordenada, el fortalecimiento de gobiernos locales con políticas de inclusión e integración de las personas en movilidad humana.
- Promover en los foros internacionales especializados espacios de intercambio de buenas prácticas en movilidad humana.
- Participar e impulsar campañas internacionales, foros especializados, seminarios temáticos y acciones específicas para la lucha contra la discriminación y xenofobia, bajo un enfoque de género con énfasis en la protección a los grupos de atención prioritaria.



Mesas diálogo de Movilidad Humana, Quito

Política 2:

Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana

El Ecuador, a través de su Constitución, promueve el cumplimiento de los derechos de las personas, posicionando al humano como un sujeto de derechos y, a su vez, el Estado como portador de obligaciones. Bajo esta perspectiva, el Estado se orienta a tres obligaciones fundamentales: respetar los derechos, protegerlos y realizar las acciones correspondientes para su cumplimiento. Con estas premisas, la obligación de garantizar los derechos se sustenta sobre la base de los criterios de equidad, pertinencia y calidad.

El reto fundamental para el Ecuador es promover una adecuada prestación de servicios de educación, salud y acceso a la justicia para la población en situación de movilidad humana; así como generar condiciones que permitan su acceso al empleo, la seguridad social y que den lugar al desarrollo de emprendimientos productivos por parte de dicha población. La complejidad de esta postura es que dicha labor de garantizar derechos debe rebasar las fronteras nacionales y generar espacios donde se discuta sobre los mecanismos adecuados de cumplimiento de los derechos de los ecuatorianos en el exterior.

En este mismo sentido, la cercanía del Estado a la población se torna indispensable en cuanto se busca que el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía se realice de una manera eficiente y oportuna, tanto al interior del país como en el exterior. Así, por ejemplo, la prestación de servicios consulares y migratorios juega un rol preponderante en cuanto a garantizar derechos de la población en situación de movilidad.

Educación

En lo que se refiere al derecho a la educación, los constantes cambios a los que responde la realidad de las personas migrantes impiden que éstas puedan continuar y/o finalizar sus estudios, especialmente a nivel de bachillerato y universitario. En este sentido, dicha población prioriza la creación de mecanismos que garanticen su acceso a la educación desde

el país en el que se encuentran; por ejemplo, la población plantea la creación de becas y créditos para su ingreso a los diferentes niveles educativos; así mismo se propone la generación de sistemas de educación a distancia y en modalidad virtual para jóvenes que viven y trabajan en el exterior.

En el mismo sentido, para el caso de las personas migrantes retornadas, los procesos de reinserción al sistema educativo muestran continuamente trabas al momento de continuar con sus estudios. Por ello, se plantea la importancia de lograr mecanismos pedagógicos y administrativos más efectivos que permitan un proceso amigable de incorporación de esta parte de la población en el sistema educativo ecuatoriano.

Uno de los obstáculos más recurrentes para las personas en situación de movilidad, tanto nacionales como extranjeros, responde a la dificultad para el reconocimiento y validación de sus títulos profesionales y certificados de capacitaciones obtenidas en otros países. Esta situación ha sido la base de



varias dificultades de este segmento de la ciudadanía, en tanto se convierte en un obstáculo para la continuación de sus estudios en el exterior, así como para la obtención de empleo. Por esta razón, otra prioridad en materia de política de movilidad humana está en la realización de gestiones que permitan reconocer, en los países receptores, los títulos profesionales de las personas que emigran. En el caso puntual de migrantes retornados e inmigrantes, se plantea la necesidad de implementar sistemas ágiles de convalidación de títulos. De igual manera, la población emigrante ha planteado la importancia de que los procesos de validación de este tipo de documentos se realicen en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares del Ecuador acreditadas en otros países o, en su defecto, la posibilidad de realizar dicho procedimiento mediante herramientas informáticas desde los países donde realizaron sus estudios.

Finalmente, al relacionar la movilidad humana con el ámbito de la educación, se hace referencia a los flujos migratorios que dan lugar a procesos de transferencia tecnológica sostenidos. Dicho de otra manera, la movilidad humana permite que existan procesos de intercambio de conocimientos que, en última instancia, fortalecen el proceso de desarrollo del país.

En este contexto, se trata de consolidar la política pública destinada a generar las condiciones adecuadas para el retorno de migrantes que se han formado y han adquirido competencias en el exterior y podrían replicarlos en el país. Por otra parte, se hace referencia a la facilitación para el ingreso al país de personas extranjeras especializadas en investigación y desarrollo científico, para que sus conocimientos puedan ser difundidos y aplicados en el país.

En este sentido, se busca fortalecer en el sistema educativo nacional los principios de Movilidad Humana como una estrategia para evitar la migración riesgosa y crear condiciones para una migración ordenada, segura y regular.

Salud

La salud, como derecho fundamental de las personas, reconocido expresamente en la Constitución y Leyes de la

República, trae consigo varios retos para la política pública, en especial cuando se la analiza desde una perspectiva de movilidad humana. La salud es un elemento fundamental en las discusiones referentes a las condiciones de vida de este grupo de la población, determinando que quedan tareas pendientes para garantizar plenamente este derecho.

Si bien en el Ecuador el derecho a la salud es universal, gratuito y en igualdad de condiciones con los nacionales ecuatorianos, desde una perspectiva de atención en salud, la población inmigrante plantea la necesidad de prestar los servicios bajo criterios de pertinencia, en respuesta a la diversidad cultural de este segmento de la población. Si bien los servicios de salud se brindan bajo estándares comunes, existen factores idiomáticos y culturales que determinan la calidad del servicio que se puede brindar. Por ello la capacitación constante al prestador del servicio debe considerar este factor para garantizar el acceso a una salud de calidad a la mayor parte de personas en situación de movilidad.

Seguridad Social

De acuerdo a la Constitución de la República, el Estado tiene como deber primordial el garantizar, sin discriminación alguna, el goce de los derechos establecidos en la misma. La seguridad social, entendida como un derecho, debe ser propuesta como parte de una política pública integral sobre movilidad humana; esto se puede observar, además, entre las prioridades establecidas por los ciudadanos ecuatorianos que residen en el exterior, así como migrantes que han retornado al país.

En el caso de los ecuatorianos en el exterior, lo relativo a la seguridad social se expresa en la necesidad de contar con mayor información y difusión sobre los procedimientos y beneficios de la afiliación voluntaria para este grupo poblacional. Ello va acompañado de la necesidad de generar sistemas que permitan hacer consultas y pago directo de la afiliación desde los países de destino de los ciudadanos.

En el caso de la afiliación voluntaria en el exterior, la comunidad ecuatoriana demanda facilidades tanto para el enrolamiento

en el sistema de seguridad social como para el pago de sus aportaciones, así como contar con una base actuarial dirigida a este segmento de la población.

Empleo

La realización del derecho al trabajo se manifiesta de maneras diferentes para los grupos poblacionales a los que atiende la política pública de movilidad humana. Sin embargo, las propuestas provenientes de estos grupos se enfocan en el garantizar el acceso a este derecho bajo condiciones de calidad y en estricto goce de los derechos relacionados. Así, por ejemplo, entre las prioridades identificadas en la población de ecuatorianos en el exterior, se plantea la necesidad de crear herramientas que permitan difundir los perfiles de profesionales, estudiantes e investigadores ecuatorianos que viven en el exterior y que podrían ser requeridos por empleadores nacionales. De igual manera se sugiere la generación de mecanismos que permitan a ecuatorianos en el exterior la posibilidad de participar en programas de pasantía o empleos temporales en entidades públicas como privadas.

Conforme a lo planteado por las representaciones de la población de migrantes que han retornado al Ecuador, la información sobre las plazas de empleo disponibles en el país fue un factor que dificultó su regreso. Por ello se planea la implementación de medidas que, previo a su retorno, permitan a los migrantes conocer la disponibilidad de empleos. Así mismo, como se mencionó en la sección correspondiente a educación, una de las limitantes para acceder al empleo es la falta de reconocimiento de certificados y documentación que avala la formación académica, la capacitación y experiencia profesional (incluyendo pasantías) que las personas migrantes retornadas adquirieron durante su permanencia fuera del país. Esto ha dado lugar a que se proponga acciones que permitan avalar, de manera efectiva, dichas certificaciones y con ello dar paso a que este grupo poblacional pueda acceder a su derecho al trabajo.

En paralelo con lo relacionado al derecho al trabajo, la posibilidad de gestionar acciones que promuevan el asociacionismo, cooperativismo, los emprendimientos y

prácticas productivas es recurrente en el pronunciamiento de los grupos en situación de movilidad humana.

Es así que tanto los ecuatorianos que se encuentran en el exterior como los migrantes retornados e inmigrantes, plantean que es preciso apoyar las actividades micro-empresariales, se deben realizar capacitaciones que permitan el desarrollo y manejo de emprendimientos, así como establecer vías adecuadas para el acceso al crédito. Sobre esto último, por ejemplo, la falta de un historial crediticio en el país es un obstáculo para el acceso al sistema de créditos del sistema financiero nacional.

Vivienda

Una política pública integral sobre movilidad humana debe abordar el acceso a la vivienda como un elemento que permite el desarrollo de este segmento de la población. Por un lado, en términos de arrendamiento o para la adquisición de una vivienda, la población en situación de movilidad enfrenta continuamente problemáticas que se reflejan principalmente en exceso de requisitos, falta de acceso a créditos e incluso factores relacionados a la discriminación. En el caso de inmigrantes, esta situación ha devenido en casos de hacinamiento, formación de guetos y aprovechamiento por parte de los arrendatarios en cuanto al excesivo cobro de rentas.

Se requiere de políticas públicas progresivas que faciliten el acceso de créditos para vivienda dirigido a todas las personas en movilidad humana, tanto el Ecuador en el exterior.

Justicia

El acceso a la justicia es un derecho que debe ser garantizado a toda la población en el Ecuador, así como a los ciudadanos ecuatorianos que residen en otros países. Éste se determina como la capacidad que los ciudadanos, nacionales y extranjeros, tienen para acceder a los órganos de administración de la justicia con la finalidad de luchar contra la impunidad, y procurar la reparación integral en caso de violaciones de sus derechos. Sobre este aspecto resalta la necesidad de fortalecer la atención de los casos de los

ciudadanos ecuatorianos que se encuentran privados de la libertad en el exterior, así como, en el marco de la ley, la asesoría legal a los ciudadanos que viven en el exterior.

De la misma manera, para los ciudadanos extranjeros que llegan al Ecuador es preciso una mayor difusión sobre los derechos que los amparan, sobre los mecanismos existentes para exigirlos y, en general, sobre los sistemas de asesoría legal pro bono a los que pueden acudir. Así como se mencionó anteriormente, en el caso de los ciudadanos extranjeros privados de la libertad en el Ecuador se deben garantizar la aplicación de las medidas necesarias para garantizar sus derechos.

a. Estrategias de la Política

2.1 Promocionar y aprovechar las buenas prácticas a partir de nuestra condición de país con mayor número de refugiados en la región.

2.2 Facilitar los procedimientos para que los ecuatorianos migrantes puedan acceder a los servicios de salud pública del Ecuador, incentivando la afiliación en el exterior al sistema de salud, jubilatorio y previsional del IESS.

2.3 Implementar un sistema de envío de remesas accesible y seguro para los migrantes así como una efectiva inclusión en el sistema financiero nacional, desde el exterior.

2.4 Promocionar programas de emprendimiento y pequeñas y medianas empresas de migrantes retornados.

2.5 Aprovechar las competencias y habilidades adquiridas por los migrantes retornados.

2.6 Implementar el Plan Toda una Vida en el Ecuador y en el Exterior, con enfoque hacia la movilidad humana.

2.7 Adoptar estrategias multisectoriales con enfoque en movilidad humana.

2.8 Incentivar la intersectorialidad, bajo una óptica de

transversalización en la implementación de las políticas públicas de movilidad humana.

2.9 Implementar servicios consulares y ciudadanos eficaces, eficientes, transparentes, de calidad, y en constante evaluación.

2.10 Incluir a los ecuatorianos residentes en el exterior dentro de las estrategias de promoción comercial, turística y cultural del Ecuador.

2.11 Fomentar la inclusión cultural y valores ciudadanos en el exterior, con especial atención a niñas, niños y adolescentes.

2.12 Fortalecer los mecanismos de participación democrática en el exterior.

2.13 Facilitar el acceso a oportunidades laborales en el Ecuador para los, desde el lugar de residencia de los ecuatorianos en el exterior.

b. Acciones de la Política

- Elaborar programas de becas y créditos para el acceso de los migrantes a los diferentes niveles de educación.

- Desarrollar y fortalecer pedagogías para la incorporación de niños y adolescentes inmigrantes al sistema educativo ecuatoriano, así como incluir dentro de la malla curricular la temática de la movilidad humana y la prevención de la migración riesgosa.

- Facilitar los procesos administrativos para el ingreso de personas inmigrantes a los diferentes niveles educativos en el Ecuador.

- Promover la realización de acuerdos que permitan el reconocimiento y validación de títulos profesionales y de certificados de capacitación y de competencia de migrantes ecuatorianos en el Ecuador y en el exterior.

- Generar un sistema ágil de convalidación de títulos profesionales y certificados de capacitación y competencia obtenidos en el Ecuador y en el exterior.

- Coordinar con las entidades competentes la realización de campañas de salud preventiva en el Ecuador y en el exterior.

- Simplificar los trámites para el acceso de las personas en movilidad humana al sistema de salud.

- Capacitar a los prestadores del servicio de salud para brindar una atención especializada y con pertinencia cultural de acuerdo a las necesidades de las personas en movilidad humana, con énfasis en la superación de las barreras idiomáticas.

- Mejorar los sistemas de difusión de la información sobre los procedimientos y beneficios de la afiliación voluntaria a la seguridad social nacional, en particular en los principales países de destino de los migrantes ecuatorianos.

- Desarrollar herramientas informáticas que permitan la realización de consultas y pago directo de la afiliación a la seguridad social desde los países de destino de los ciudadanos migrantes.

- Promover acuerdos entre las entidades responsables de la seguridad social para prestar los mismos beneficios en el Ecuador y en los países de destino.

- Desarrollar herramientas informáticas que permitan la promoción de perfiles de ecuatorianos residentes en el exterior para su inserción laboral en el país o en el extranjero.

- Elaborar programas que permitan la participación de ecuatorianos en el exterior en pasantías o empleos temporales en entidades públicas y privadas nacionales.

- Promover acuerdos intersectoriales para la construcción de programas de emprendimiento e inserción laboral y capacitar a migrantes, inmigrantes y migrantes retornados y personas en protección internacional sobre el desarrollo y manejo de emprendimientos.

- Desarrollar mecanismos que permitan el acceso al crédito

para emprendimientos para migrantes retornados y a fondos concursables para asociaciones de personas en movilidad humana.

- Generar mecanismos para garantizar los derechos de las personas en movilidad, sin considerar su condición migratoria, en los contratos de arrendamiento de vivienda.

- Generar mecanismos que permitan el acceso al crédito para la vivienda para todas las personas en movilidad humana.

- Fortalecer el servicio de asesoramiento jurídico en casos de extrema vulnerabilidad y el seguimiento a casos de ciudadanos ecuatorianos privados de la libertad en el exterior, así como garantizar el debido proceso de inmigrantes privados de la libertad en el Ecuador.



Política 3:

Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura.

Si bien la movilidad humana puede ser vista como una alternativa para promover el desarrollo de los países, ésta suele presentar problemáticas que son el resultado de políticas y procedimientos desordenados, confusos e ineficientes. El crecimiento continuo de los flujos migratorios trae consigo el incremento de las responsabilidades de los Estados por procurar que este proceso se dé de una manera ordenada y efectiva pero, más allá de eso, se busca que se realice de manera segura.

La trata y el tráfico de personas son problemas a los que se debe hacer referencia en esta política integral sobre movilidad humana, visualizándolas desde una perspectiva también integral que aborda lo referente a su prevención y sanción, así como lo correspondiente a la restitución de derechos de las víctimas. Hasta el momento las propuestas planteadas en esta política, presentadas a modo de lineamientos, se han enfocado en promover el cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad, lo cual incluye a las personas víctimas de este tipo de fenómenos.

Prevención de la migración riesgosa

Alertar y sensibilizar a la población sobre las diferentes expresiones de la migración riesgosa, así como sus efectos y consecuencias en el ámbito familiar y social, es una de las acciones primordiales para erradicar progresivamente esta problemática. La prevención se enfoca precisamente en establecer estrategias o campañas educativas y comunicacionales sobre los riesgos a los que se expone el ser humano, sus consecuencias en cuanto a la vulneración de sus derechos.

Junto a esta alternativa, también se plantea el fortalecimiento de los sistemas de control migratorio, no con el afán de generar obstáculos en el proceso de movilidad humana, sino con la intención de que éste se desenvuelva de manera organizada y con las precauciones del caso. Aquí, por ejemplo, tiene relevancia la prestación eficiente e informada de los servicios

migratorios, de tal manera que las personas que tengan el propósito de migrar hacia otro país cuenten con la información suficiente y alternativas para realizarlo.

De igual manera, en el caso de las personas que se encuentran en el exterior, es preciso el fortalecimiento de las funciones de los servicios consulares en tanto al seguimiento de las condiciones de vida de los ciudadanos ecuatorianos en los países de destino. Sobre todo en el caso de menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y demás grupos susceptibles de explotación o discriminación, se deben generar estrategias que permitan determinar si su estancia se desarrolla en condiciones dignas.

Investigación y sanción de delitos transnacionales vinculados a la movilidad humana

Con el fin de evitar la migración riesgosa, es necesario fortalecer los sistemas de investigación de los delitos vinculados a la movilidad humana, tales como la trata y tráfico de personas. Al tratarse de una problemática que no solamente responde a la realidad de un país en particular, sino que es un problema que rebasa las fronteras de varios países, así como el hecho de que estos delitos se cometen mediante redes clandestinas; es preciso que se generen acuerdos entre países que permitan una investigación más apropiada y eficiente sobre estos casos.

Adicionalmente, las amenazas constantes así como el miedo al que son sometidas las víctimas de estos delitos, dificultan el registro real de los casos existentes sobre esta situación y ello impide tener una visión clara de la problemática. Contar con un sistema de investigación adecuado permitiría tener un mayor conocimiento de la situación y, con ello, tener más elementos para la toma de decisiones.

En este mismo aspecto, existe una relación directa con la necesidad de fortalecer la justicia en cuanto al manejo de casos relacionados con la migración riesgosa. Se trata de capacitar y generar las condiciones necesarias para que el sistema judicial tenga las condiciones adecuadas para

atender a las víctimas de estos casos, así como para sancionar su ocurrencia.

Restitución de Derechos

Como se ha mencionado, las consecuencias de la migración riesgosa tienen implícito la vulneración de derechos, lo cual genera una responsabilidad adicional para los Estados respecto a determinar mecanismos que permitan restituir esos derechos y generar las condiciones para que no existan procesos de reincidencia.

Desde una primera mirada, aquella restitución de derechos puede ser apoyada en la implementación de acciones como las mencionadas hasta este momento en referencia al cumplimiento de los derechos fundamentales del ser humano: acceso a salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros. Sin embargo, en este aspecto es preciso fortalecer los procedimientos que permiten esa restitución de derechos, protegiendo la integridad de las personas así como sus características culturales.

La restitución de derechos de las víctimas de delitos relacionados a la movilidad humana, por lo tanto, debe asegurarse en cumplir con procedimientos de acuerdo a la edad, género y cultura de las personas en esta situación. Se requiere construir protocolos enfocados en generar capacidades y condiciones para que la persona pueda integrarse progresivamente a la sociedad, con seguridad y en pleno goce de sus derechos.

a. Estrategias de la Política

3.1 Promover la defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

3.2 Promover la implementación de mecanismos regionales y bilaterales para prevenir la migración riesgosa.

3.3 Acordar acciones nacionales e internacionales para la lucha contra la delincuencia organizada.

3.4 Fomentar en las zonas de mayor vulnerabilidad el acceso a

la educación y a competencias laborales, en todos los niveles, y el estudio de idiomas como herramienta de prevención frente a la migración riesgosa.

b. Acciones de la Política

- Generar espacios para la socialización y difusión de las consecuencias de la migración riesgosa y fortalecer las campañas de prevención.

- Profundizar los sistemas de control migratorio, con énfasis en aquellos relacionados al desplazamiento de menores.

- Desarrollar mecanismos para el registro de las condiciones de vida de los migrantes en el exterior, con énfasis en aquellas personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria.

- Fortalecer los sistemas de intercambio de información e investigación vinculados a la trata de personas y al tráfico ilícito de inmigrantes.

- Posicionar en los espacios de integración regional la discusión sobre la restitución de derechos, la no re-victimización y la reinserción social de la víctima de estos delitos.

- Crear un Observatorio de Movilidad Humana para la integración de la academia en la construcción de políticas públicas.

- Fortalecer las capacidades judiciales para abordar los casos relacionados a la trata y tráfico de personas, la protección y ayuda psicológica.

Política 4:

Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

La movilidad humana es una realidad presente en todo el mundo y que ha devenido en un flujo constante de conocimientos y prácticas entre los países. Una lógica de intercambio, propia de la movilidad humana, dio lugar a una sociedad donde confluyen diferentes culturas orientadas a comunicarse y compartir diferentes espacios en armonía y en diversidad. Si bien esta realidad no es reciente, la historia ha demostrado cierta resistencia a la conformación de una sociedad de estas características, trayendo consigo, a la vez, prácticas de discriminación y rechazo a lo diferente.

Al proponer una política pública de movilidad humana resulta indispensable considerar aquellas formas de relacionamiento entre las personas de diferente nacionalidad. De manera particular, es preciso considerar los mecanismos que permiten que aquella convivencia se realice en el marco de relaciones solidarias que permitan conservar sus identidades y que se nutran de su relacionamiento; todo ello en el marco del cumplimiento de los derechos.

En este contexto, la búsqueda de una convivencia pacífica en un contexto de movilidad humana se asienta sobre la base del conocimiento pleno de las culturas a las que representan las personas en esta situación. Se trata de un proceso en el que demuestran las diferentes expresiones culturales y se generan espacios para el reconocimiento de la diversidad como un elemento fundamental para el desarrollo de los países. Adicionalmente esto se convierte en un medio que permite el fortalecimiento de la identidad universal, independientemente de estar en una situación de movilidad particular.

La construcción de la Ciudadanía Universal es posible mediante políticas que reconozcan la unidad en la diversidad, la interculturalidad y el respeto de las diferencias.

Cultura

El rescate y la promoción de la cultura son factores que permiten

el fortalecimiento de la identidad de un país, más aún cuando se realiza en el contexto mencionado en líneas anteriores. La población ecuatoriana migrante plantea precisamente la realización constante de actividades que permitan sostener las costumbres y tradiciones propias del Ecuador durante su permanencia en el extranjero, así como actividades que permitan transmitir aquella cultura a las nuevas generaciones que, siendo hijos de padres ecuatorianos, han nacido en otros países.

La conservación y fortalecimiento de las “casas del migrante” es una de las formas de promoción y difusión cultural más relevante, propuesta por los ecuatorianos que residen en el exterior. Se considera que se debe potenciar este tipo de iniciativas bajo un criterio de corresponsabilidad entre la sociedad civil migrante, Estado (de acogida y de origen) y organismos internacionales, con la finalidad de otorgarles un rol mayor en la difusión de la cultura ecuatoriana y como espacio de encuentro de quienes residen o se encuentran en el exterior.

Así mismo, como mecanismo para fortalecer las relaciones de convivencia entre nacionales y extranjeros, los grupos de personas inmigrantes proponen la realización de procesos de inclusión de la comunidad extranjera promoviendo espacios de encuentro común donde se puedan exponer las demostraciones artísticas y culturales de sus países, logrando así transmitir y fomentar el reconocimiento a la diversidad propia de la realidad actual. En este aspecto, el acceso y participación del espacio público adquiere importancia como mecanismo para la cohesión social.

Comunicación

Los mensajes que se transmiten a través de los medios de comunicación son elementos que inciden en la percepción de la movilidad humana dentro de una sociedad. Una comunicación verificada y contrastada, basada en el respeto y orientada a reconocer el valor de la diversidad, libre de prácticas que estimulen la discriminación y la xenofobia, es un elemento fundamental al momento de establecer políticas públicas que permitan el desarrollo de un país.

En este sentido, los grupos de inmigrantes en el Ecuador advierten de la necesidad de establecer acuerdos y normas que orienten a un manejo responsable de los medios de comunicación para prevenir la difusión de “alarmas” o mensajes que generen discriminación hacia este grupo de la población. Al contrario, se plantea también que los espacios de co comunicación sean utilizados para promover la riqueza cultural que aportan las personas inmigrantes.

Deporte

En articulación con la promoción cultural, el deporte también se identifica como un medio para lograr el relacionamiento e intercambio cultural, así como para lograr la generación de relaciones solidarias en la población. Tanto en las representaciones de la población en movilidad humana, se puede visualizar que se considera a la práctica deportiva como un factor importante en la cohesión social, por lo cual se busca la realización de eventos orientados a la práctica deportiva.

Participación

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho reconocido por la Constitución de la República, razón por la cual se considera necesario incluir esta temática en los procesos de formulación de una política integral sobre la movilidad humana. Ya sea al hablar de emigración o inmigración, la realidad ha denotado que existe una tendencia de la población en situación de movilidad a integrarse y formar agrupaciones orientadas a participar activamente por la promoción y defensa de sus derechos; estas acciones han tenido eco y han planteado profundas transformaciones en el tratamiento mismo de esta temática.

Las propuestas que se plantean en relación a la participación se enfocan en dos aspectos: la conformación y fortalecimiento de organizaciones de ecuatorianos en el exterior y su capacitación en temas de liderazgo y participación política, así como la generación de espacios donde estos ciudadanos puedan participar en los procesos de formulación de política pública y en procesos de toma de decisión en general.

El caso de las personas inmigrantes no es diferente, pues

los planteamientos se orientan a reconocer, en el marco de la normativa vigente, la conformación de agrupaciones que representen sus intereses y perspectivas para el cumplimiento de sus derechos. En este caso también se plantea la capacitación de estas agrupaciones para lograr su participación de manera ordenada y en función del proceso de desarrollo del país.

a. Estrategias de la Política

4.1 Gestionar la concertación de mecanismos de reciprocidad con los países receptores de migrantes ecuatorianos, para que tengan mejores garantías para el respeto de sus derechos.

4.2 Fomentar la asociatividad de las personas en movilidad humana y mecanismos para el acceso a recursos para el desarrollo de proyectos culturales, deportivos, emprendimientos y de fortalecimiento institucional.

4.3 Fortalecer el desarrollo de redes de solidaridad y ayuda mutua en el Ecuador y en el exterior, en los que se vinculen a personas en movilidad humana a las acciones del Plan Toda una Vida.

b. Acciones de la Política

- Generar espacios de encuentro común y de promoción de la cultura ecuatoriana en el exterior.
- Crear espacios para la realización de demostraciones artísticas y culturales de los ciudadanos inmigrantes y personas en protección internacional que habitan en el Ecuador.
- Fortalecer los mecanismos de control de mensajes discriminatorios en los medios de comunicación y generar espacios de capacitación para los comunicadores en el ámbito de la movilidad humana.
- Realizar eventos deportivos como espacios de integración entre la comunidad migrante ecuatoriana con la población de los países de destino.
- Capacitar a las organizaciones de ecuatorianos en el exterior,

así como inmigrantes y personas en protección internacional, en temas relacionados a liderazgo y participación política.

- Fortalecer la campaña en contra de la discriminación y xenofobia en todos los niveles de Gobierno, incluida una capacitación a funcionarios públicos.



Artistas ecuatorianos
Feria por el Día Internacional del Migrante, Quito

4. MODELO DE GESTIÓN

La definición de un modelo de gestión del Plan permite tener claridad sobre los procesos que se derivan de su construcción, identificar responsabilidades y determinar momentos y espacios en los que el Plan se implementará de manera progresiva.

Precisamente, el reto del presente Plan visto desde una perspectiva integral requiere del reconocimiento de las responsabilidades institucionales y no institucionales que giran alrededor de su implementación, más aún cuando el enfoque del mismo busca garantizar los derechos de la población en movilidad humana. Entonces, es necesario determinar quiénes serán parte del proceso y en qué momentos intervendrán desde el ámbito de sus competencias y responsabilidades.

El amplio espectro en el que se desenvuelve el Plan Nacional de Movilidad Humana implica tener claridad sobre las instituciones que permitirán su cumplimiento y, sobremanera, el modo en que estas instituciones se relacionarán entre sí y definirán aquellas acciones que en lo ulterior garantizará el cumplimiento de los derechos de las personas en movilidad humana. En este aspecto, el análisis sobre la institucionalidad existente, así como el análisis de las competencias de los diferentes actores involucrados puede dar una visión amplia de la complejidad en la que se maneja el tema, así como puede evidenciar el tipo de decisiones que se requieren para poder abordar el tema con mayor efectividad.

Así mismo, se requiere del análisis y definición sobre el proceso que permitirá el desarrollo del Plan de una manera progresiva. Es fundamental que su implementación sea capaz de identificar a lo largo del proceso cuáles son las principales prioridades para atender las problemáticas de este segmento de la población y, de manera particular, sea capaz de identificar si las condiciones sobre las que se realizará dicha implementación serán las adecuadas para alcanzar resultados efectivos.

Finalmente, la implementación del Plan requiere de un análisis específico sobre los recursos disponibles para su ejecución.

Lejos de referirnos únicamente a recursos financieros (que si bien son los que determinan su cumplimiento o no), se busca abordar también la existencia de recursos técnicos, institucionales, de información, que también permitirán abrir paso hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales relacionados con este Plan.

Un elemento adicional que se debe mencionar es, sin duda, la promoción de espacios de participación ciudadana que refuercen la construcción continua del Plan, como una característica precisa del continuo proceso de revisión y fortalecimiento del mismo, lo cual requiere de una presencia activa de la ciudadanía.

a. Actores e institucionalidad

Como se mencionó, el Plan Nacional de Movilidad Humana nos trae como reto la identificación de actores que son responsables de su implementación, cada uno de ellos desde el ámbito de sus competencias. Más allá de ello, también se vuelve importante considerar cuál es el relacionamiento que existe entre estos actores, su ámbito de acción y, sobre todo, la definición de qué mecanismos permitirán que exista una correcta articulación entre ellos en miras de alcanzar objetivos comunes.

Una mirada de la institucionalidad existente alrededor de la movilidad humana, dada la naturaleza de la temática, nos lleva a pensar en actores de diversos tipos, mismos que complementan la estructura orgánica del Estado.

El modelo de gestión propuesto para la ejecución del Plan de Movilidad Humana, requiere de la intervención de:

Gráfico 10: Intervención del Estado, Sociedad Civil y Academia



Elaboración: Viceministerio de Movilidad Humana

i. El Estado.- es responsable del cumplimiento del ciclo en su totalidad en tanto la rectoría de la política pública descansa sobre los ministerios y secretarías que lo conforman. En este sentido, el rol del Estado es fundamental desde la asignación de la responsabilidad de una instancia que, con atribuciones claras, genere espacios para la formulación de la política, identifique y asigne responsabilidades para su implementación, así como para realizar el seguimiento y la evaluación de su cumplimiento. En el caso del Plan Nacional de Movilidad Humana, por su particularidad, el Estado en sus distintos niveles de gobierno juega un rol fundamental en la generación de espacios de relacionamiento con la finalidad de lograr acuerdos nacionales e internacionales que permitan su ejecución progresiva.

ii. La sociedad civil.- la generación de espacios de participación determina la efectividad del Plan en tanto su construcción se convierte en una responsabilidad de sus propios beneficiarios. La intervención de la sociedad civil se complementa con la generación de espacios que permitan el seguimiento al cumplimiento de las acciones propuestas en las políticas del Plan y, finalmente, asegurar momentos para la evaluación de lo realizado y generación de alternativas para el mejoramiento de propuestas.

iii. La academia.- su aporte es necesario para la sistematización de los procesos de movilidad humana, el análisis histórico y prospectivo que permitan la construcción del pensamiento, doctrina y lenguaje internacional sobre los que deben fundamentarse los conceptos y principios rectores de la movilidad humana.

Todos ellos deben trabajar orientados bajo un sentido de interacción bajo el marco de la cooperación y la corresponsabilidad internacional.

b. Responsabilidades

La gestión del Plan recae sobre las responsabilidades de varias instituciones del Estado en función de sus competencias, si bien la institución rectora es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Tanto las entidades rectoras de política pública como las instituciones adscritas cuentan,

en su planificación estratégica y operativa, con acciones que pueden ser encaminadas a abordar los temas relativos a la movilidad humana.

En la siguiente tabla, se hace una aproximación a los objetivos estratégicos institucionales de aquellas entidades que están relacionadas con el cumplimiento de lo propuesto en las políticas, estrategias y acciones del presente Plan.



c. Objetivos estratégicos institucionales de las entidades involucradas en el Plan Nacional de Movilidad Humana

Cultura

Ministerio de Cultura y Patrimonio

- Incrementar el acceso a bienes y servicios culturales en el territorio.
- Incrementar los emprendimientos e industrias culturales de las diferentes áreas creativas.
- Incrementar la salvaguarda de bienes y manifestaciones patrimoniales de interés nacional.
- Incrementar el ejercicio de los derechos culturales de las personas y las colectividades.

Vivienda

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

- Incrementar el acceso a vivienda habitable, segura y adecuada y el acceso a suelo con servicios a nivel nacional.

Educación

Ministerio de Educación

- Incrementar la calidad del aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.
- Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación.
- Incrementar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo intercultural bilingüe.

Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

- Reducir las brechas en el acceso de los bachilleres aspirantes al ingreso a la Educación Superior, bajo principios de meritocracia e igualdad de oportunidades.

Justicia

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- Incrementar la atención integral para las personas privadas de la libertad (PPL) adultos para propiciar una efectiva rehabilitación y reinserción social.
- Incrementar las acciones para el fortalecimiento y acceso efectivo a una justicia oportuna y de calidad.

Servicios migratorios

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

- Incrementar la inserción estratégica, el relacionamiento, integración y cooperación, preservando la soberanía nacional y la paz en la comunidad internacional.
- Incrementar planes, programas y proyectos a nivel local, fronterizo e internacional que garanticen los derechos de las personas en situación de movilidad humana.
- Incrementar la promoción de la oferta exportable, inversiones, turismo y cultura ecuatoriana en el mundo.

Salud

Ministerio de Salud Pública

- Incrementar el acceso de la población a la salud.
- Incrementar la calidad y excelencia en las prestaciones de salud del MSP a nivel nacional.
- Incrementar la prevención y promoción de la salud a nivel nacional.

Deporte

Ministerio del Deporte

- Incrementar el uso del tiempo libre en la práctica del deporte y la actividad física en la población con un enfoque de interculturalidad y de inclusión de grupos prioritarios.

Interior

Ministerio del Interior

- Incrementar la efectividad de los servicios de seguridad ciudadana frente al crimen organizado y la delincuencia en territorio.
- Incrementar la participación ciudadana y empoderamiento de la ciudadanía en temas de seguridad ciudadana en territorio nacional.
- Incrementar los mecanismos de prevención y control que ayuden a contrarrestar los fenómenos de violencia en territorio.

Empleo

Ministerio del Trabajo

- Incrementar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la ciudadanía laboral.
- Incrementar el trabajo digno en igualdad de oportunidad y trato.

Seguridad social

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

- Incrementar el acceso al aseguramiento universal obligatorio de la población ecuatoriana urbana, rural y en el exterior

Comunicación

Superintendencia de la Información y Comunicación

- Reducir el incumplimiento a la Ley Orgánica de Comunicación.

Participación

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

- Empoderar a la ciudadanía, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Los objetivos estratégicos institucionales de las entidades identificadas dan pie para la determinación de programas y proyectos que permitan atender las necesidades de la

población a la que hacemos referencia en este documento. A partir de esto se precisa de un análisis más detallado que nos permita determinar otros criterios que den línea a la ejecución de este tipo de intervenciones, tales como criterios políticos o financieros.

Así como se puede identificar las responsabilidades del ejecutivo entorno a las acciones a realizarse para garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados también reflejan un grado de corresponsabilidad de estos. Precisamente, la tabla a continuación resume las competencias de los GAD que pueden contribuir al cumplimiento del Plan.

Identificación de competencias de los GAD relacionados a la temática de Movilidad Humana

• Nivel Provincial

GAD Provincial

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

b) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.

• Nivel Cantonal

GAD Cantonal

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

• **Nivel Parroquial**
GAD Parroquial

a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.

Dentro de las competencias identificadas de los diferentes niveles de gobierno, existen elementos que pueden ser usados como punto de apoyo para la inclusión de las personas en situación de movilidad dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Particularmente se puede observar una relación en los temas vinculados a la participación, así como el uso y disfrute del espacio público. Otros actores a considerar dentro de la gestión de la política sobre movilidad humana son los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), particularmente el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. En este aspecto es preciso considerar las atribuciones que la Constitución de la República les otorga a estas entidades: formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación. El rol de los Consejos Nacionales para la Igualdad debe considerarse en la instancia de formulación de la política, especialmente cuando se busca determinar cómo se presentan las diferentes problemáticas de las personas en situación de movilidad desde un enfoque de género o intergeneracional, o desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades, así como desde las personas con discapacidad. Los aportes provenientes desde estos enfoques pueden enriquecer la propuesta toda vez que permitiría identificar problemáticas estructurales propias de la movilidad humana.

Como se puede apreciar, en la gestión de este Plan intervienen una serie de actores que, desde una lógica de trabajo complementario y articulado, pueden permitir el

cumplimiento progresivo de los logros que se busca respecto al cumplimiento de los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Sin embargo, la complejidad es mayor al identificar una multiplicidad de actores, procesos, herramientas que cumplen funciones similares; por ello es preciso definir mecanismos para articular las acciones de cada uno de ellos desde el ámbito de sus competencias.



Mujeres migrantes voluntarias con Canciller María Fernanda Espinosa, Nueva York

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

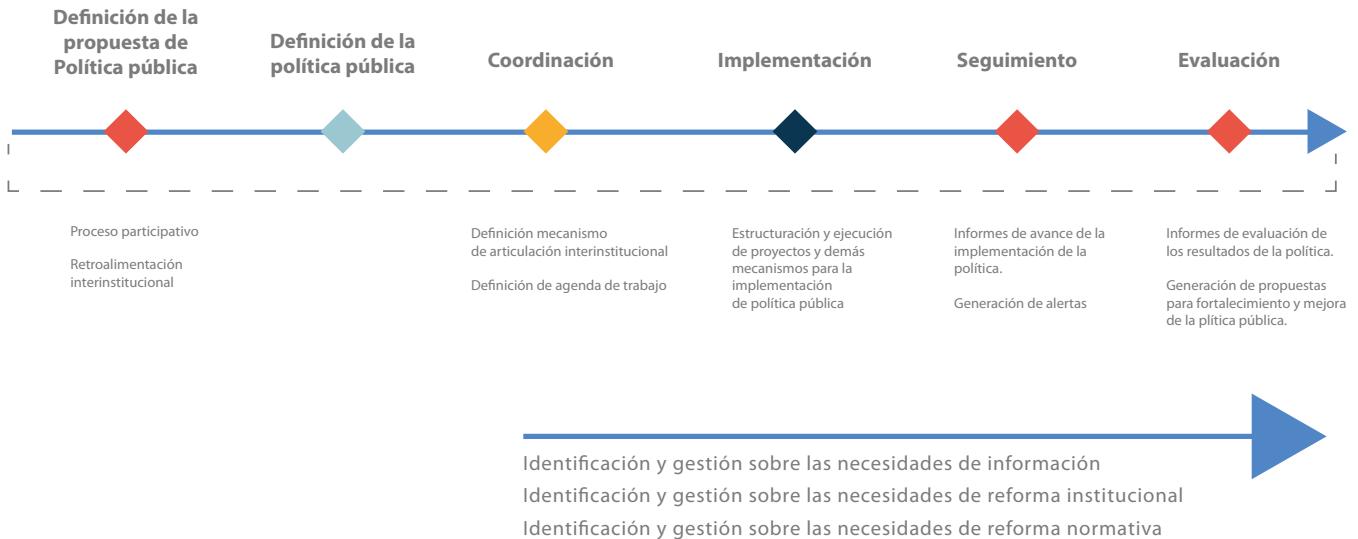
La implementación del Plan Nacional de Movilidad Humana debe contar con ciertas características para su cumplimiento eficaz que le permita llegar a sus principales beneficiarios: coordinación, complementariedad y progresividad.

Las dos primeras características, coordinación y complementariedad se han abordado en las acciones anteriores al considerar que la implementación del Plan, si bien cuenta con un ente rector, debe realizarse con otros actores relacionados a la temática y en el marco de sus competencias y actividades. La progresividad en la implementación del Plan se relaciona con las prioridades definidas en su gestión, así como de los recursos institucionales, financieros y técnicos disponibles.

La implementación del Plan Nacional de Movilidad Humana requiere una agenda de trabajo que identifique los momentos y lugares específicos en los que se deben realizar las intervenciones, así como los actores que deben entrar en acción en esos momentos, y el modo en que lo hacen.

El gráfico denota el proceso de gestión de la Política Pública de Movilidad Humana. Así mismo se establece un momento específico para la coordinación del Plan, donde se identificará y promoverá un mecanismo adecuado para la articulación de los actores involucrados. El mecanismo adoptado, ya sea desde la estructuración de un comité o cuerpo colegiado, o desde la propia entidad rectora de la política de movilidad humana, será el espacio para vigilar la correcta implementación del Plan, generar alertas y proponer ajustes al mismo.

Gráfico 11: Gestión de la Política Pública de Movilidad Humana



Fuente: Equipo consultor PNMH (OIM)

En este mismo espacio se deberá proponer una agenda de trabajo para la implementación del Plan en la cual se definirán acciones puntuales respectivas, sus responsables, temporalidades y ubicación de las intervenciones a realizarse. La definición de esta agenda organizará la implementación del Plan, con una hoja de ruta clara sobre el proceso y para tener claridad sobre las acciones a realizarse y una base sobre la cual realizar procesos de rendición de cuentas.

Otro momento enfocado en la implementación del Plan recae en la gestión misma de las instituciones, así como del resto de actores involucrados, más allá de la generación de programas y/o proyectos, la existencia de otros mecanismos de implementación tales como los ajustes normativos e institucionales que pueden ser necesarios en estos casos.

El momento del seguimiento al Plan debe estar enfocado en vigilar el cumplimiento de los hitos que propongan las instituciones y demás actores respecto a su implementación. Este momento debe tener como finalidad generar un espacio para identificar alertas sobre posibles situaciones que podrían desviar el cumplimiento de los objetivos en común y determinar posibles refuerzos.

Paralelo al proceso de implementación del Plan, es preciso gestionar las necesidades de información existentes. En este espacio, bajo la coordinación con la entidad encargada de la gestión de la información en el país, se debe evidenciar la carencia de información sobre la temática y, sobremanera, se deben articular propuestas de levantamiento de información con todas las instituciones y actores que participan.

Finalmente, la estructuración del Plan Nacional de Movilidad Humana debe ser vista como un proceso en continua reformulación y actualización, más aún cuando se aborda desde un enfoque integral orientado a garantizar los derechos de las personas en condición de movilidad humana.



Festival por el Día del Migrante, Quito

DERECHOS DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

Art. 42.- Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia.

(...) 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, S. (2012). Emigración de médicos-as y enfermeros-as de la Región Andina hacia España: complejas consecuencias para el desarrollo local. *Andina Migrante*(14), 18.

Domenech, E. (2008). La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En S. Novick, *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos -CLACSO.

El Comercio. (25 de septiembre de 2012). La trata de personas. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/opinion/editorial/trata-personas.html>

Fiscalía General del Estado y Flacso. (2015). Trata de personas. Perfil criminológico N°16, 16.

Herrera Gioconda. Ecuatorianos/as en Europa: de la vertiginosa salida a la construcción de espacios transnacionales. (2007). En G. Herrera, G. Herrera, & I. Yépez del Castillo (Edits.), *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: balances y desafíos* (pág. 199). Quito: FLACSO-Obreal- UCL-UB.

Herrera-Vinelli, L. (2012). La política internacional de refugio como resultante de la política burocrática: un análisis a partir del caso de solicitantes de refugio cubanos en Ecuador. Quito: Flasco Ecuador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s.f.). Migración. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/migracion/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s.f.). Proyecciones Poblacionales. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Larreátegui, P. (2009). El constructivismo y el sistema internacional humanitario en la solicitud de protección internacional: El régimen internacional humanitario en Y AHORA... ¿QUIÉN PODRÁ DEFENDERNOS?: La nacionalidad de las personas solicitantes de refugio. Quito: Flasco Ecuador.

López Sala, A. M. (2005). Cartografías de las políticas de inmigración: componentes y elementos de análisis. En A. M.

López Sala, Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria (págs. 109-130). Barcelona: Anthropos Editorial.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017). *Agenda de Política Exterior 2017 – 2021*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (s.f.). Ecuador comprometido con las personas en condición de refugio. Obtenido de <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-comprometido-con-las-personas-en-condicion-de-refugio/>

Moncayo, M. I. (2011). Políticas de retorno en América Latina: Miradas cruzadas. *Andina Migrante*(10), 10.

Naciones Unidas. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=ECU&Lang=SP

Organización Internacional para las Migraciones. (2012). Perfil Migratorio del Ecuador 2011.

Ortega, C. (2010). Tendencias actuales del refugio en la región. *Andina Migrante*(8), 9.

Ramírez, F., & Ramírez, J. (2005). La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria. Quito: Centros de Investigaciones CIUDAD.

Secretaría Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*.

Secretaría Nacional del Migrante. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010*.

Vono, D. (2010). Nuevas tendencias, Nuevos asuntos, Nuevos enfoques de cara al futuro. Resumen del panorama migratorio en España, el Ecuador y Colombia a partir de las estadísticas locales. Informe del Seminario Taller sobre el Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Gestión de la Migración Internacional, CELADE-División de Población de la CEPAL.



www.cancilleria.gob.ec

Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto
Código Postal: 170526 / Quito - Ecuador
Teléfono: 593-2 299-3200

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA



EL
GOBIERNO
DE TODOS

