

# MIGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNA MIRADA DESDE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS



**DOCUMENTO TÉCNICO**  
Quito - Ecuador  
Enero de 2020



## CRÉDITOS

**Abg. Pablo Jurado Moreno**  
Presidente CONGOPE

**Dr. Edwin Miño Arcos**  
Director Ejecutivo CONGOPE

**COORDINACIÓN GENERAL**  
Soc. Ángel Medina Villacís  
Coordinador de ODS CONGOPE

### COMITÉ EDITORIAL

**Mgtr. María Dolores Ponce Terán**  
Directora de Comunicación CONGOPE

**Lcda. Lorena Mora Páez**  
Coordinación CIFAL

**Psic. Irene Pinto Acosta**  
Responsable de la Unidad de Gestión Social CONGOPE

**Lcda. Mishell Mera Cedeño**  
Directora de Cooperación Internacional CONGOPE

**Dr. Edwin Miño Arcos**  
Director Ejecutivo CONGOPE

## PREFECTURAS DEL ECUADOR

### Yaku Pérez

Azuay  
**Vinicio Coloma**  
Prefectura Bolívar  
**Bayron Pacheco**  
Cañar

**Guillermo Herrera**  
Carchi

**Juan Pablo Cruz**  
Chimborazo

**Jorge Guamán**  
Cotopaxi

**Clemente Bravo**  
El Oro

**Roberta Zambrano**  
Esmeraldas

### Carlos Luis Morales

Guayas  
**Pablo Jurado**  
Imbabura  
**Rafael Dávila**  
Loja

**Johnny Terán**  
Los Ríos

**Leonardo Orlando**  
Manabí

**Rafael Antuni**  
Morona Santiago

**Rita Tunay**  
Napo

**Magali Orellana**  
Orellana

### Jaime Guevara

Pastaza  
**Paola Pabón**  
Pichincha  
**José Daniel Villao**  
Santa Elena

**Johana Núñez**  
Sto. Domingo de los  
Tsáchilas

**Amado Chávez**  
Sucumbíos  
**Manuel Caizabanda**  
Tungurahua  
**Cléver Jiménez**  
Zamora Chinchipe

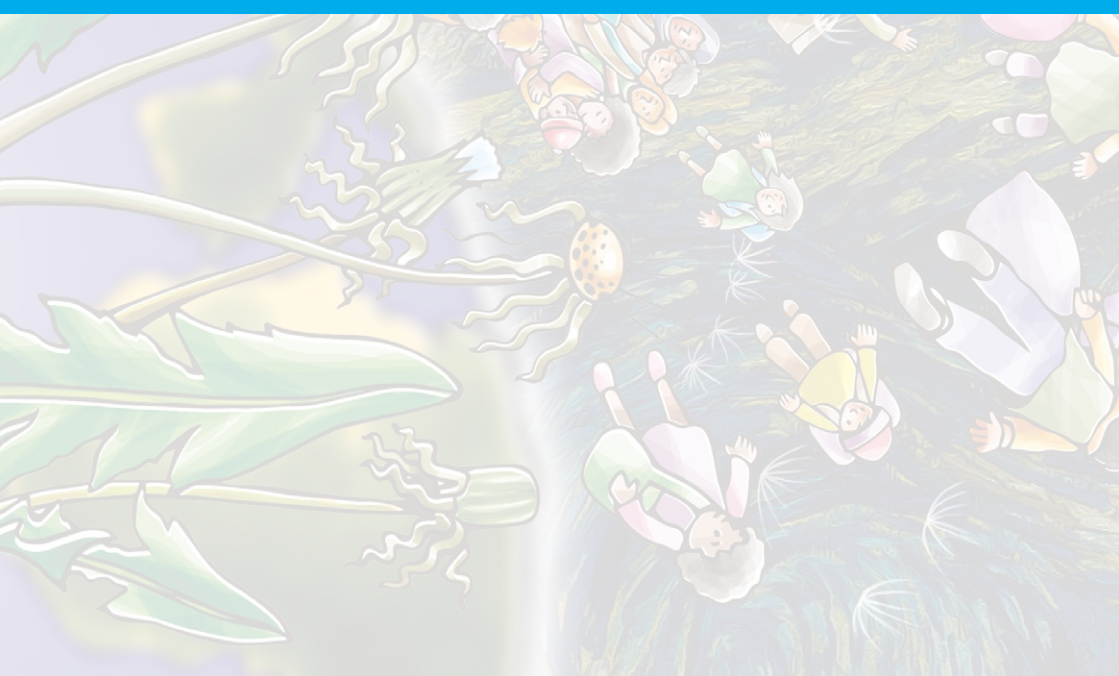
Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador  
CONGOPE, 2020  
Quito – Ecuador  
[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)







## MIGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNA MIRADA DESDE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS



### ÍNDICE

Introducción .....	Pág. 3
Definiciones .....	Pág. 7
Derechos de las personas en movilidad humana en la Constitución de la República del Ecuador .....	Pág. 12
Enfoque de movilidad humana en los sistemas de protección y el papel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados .....	Pág. 14
La movilidad humana desde los Gobiernos Intermedios (GAD Provinciales) Construcción multisectorial de la política pública .....	Pág. 21
La migración en la Agenda 2030, transversalización de la movilidad humana en la planificación nacional .....	Pág. 28
Venezolanos en Ecuador .....	Pág. 32
Declaración de Quito .....	Pág. 38

# MIGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE, UNA MIRADA DESDE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS<sup>1</sup>

*“Lo que molesta de los inmigrantes y de los refugiados,  
no es que sean extranjeros, sino que sean pobres.  
Todas las fobias son patologías sociales que se  
expresan en forma de odio al diferente”.*

**Adela Cortina Orts<sup>2</sup>.**

## INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno de alcance mundial que afecta la vida de la mayoría de las personas. Se estima que 258 millones de personas son migrantes internacionales (UN DESA, 2017), y en este mundo cada vez más interconectado, millones más se ven afectados a través de vínculos familiares, intercambios económicos y conexiones culturales.

La migración es un poderoso impulsor del desarrollo sostenible, para los propios migrantes y para sus comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Los migrantes representan aproximadamente el 3 por ciento de la población mundial, pero producen más del 9 por ciento del PIB mundial, es decir unos 3 billones de dólares más que si se hubieran quedado en su lugar de origen (OIM y McKinsey & Company, 2018). Los migrantes a menudo aportan beneficios significativos a sus nuevas comunidades en forma de capacidades, aumento de la fuerza de trabajo, inversiones y diversidad cultural. También desempeñan un relevante papel en la mejora de las vidas de las comunidades en sus

---

<sup>1</sup> En la presente publicación adoptamos el término “Gobiernos Subnacionales” para referirnos a los otros niveles de Gobierno que están, jerárquicamente, por debajo del nivel de Gobierno Central o Nacional. Para el caso del Ecuador se incluirían a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Regionales, Provinciales, Cantonales y parroquiales; con la salvedad que, las “Regiones”, que constan en la “Organización Territorial del Estado” (Ref. Art. 242 Constitución de la República), hasta la presente fecha no se han constituido, consecuentemente tampoco sus Gobiernos Regionales; razón por la que, técnicamente el “Nivel Intermedio de Gobierno” lo ejercen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, y el “Nivel Local de Gobierno y/o de Cercanía” lo comparten los GAD Cantonales y Parroquiales.

<sup>2</sup> Adela Cortina Orts es una filósofa española, ganadora del Premio Internacional de Ensayo Jovellanos 2007, catedrática de Ética de la Universidad de Valencia y directora de la Fundación Étnor, Ética de los negocios y las Organizaciones Empresariales.

países de origen, mediante la transferencia de capacidades y recursos financieros, lo que contribuye a logros positivos de desarrollo; sin embargo, si la migración está mal administrada puede tener un impacto negativo en el desarrollo, poner en peligro a los migrantes, someter a tensiones a las comunidades y minimizar los beneficios en materia de desarrollo.

Del mismo modo que la migración tiene un impacto sobre el desarrollo, también se ve afectada por éste. Los contextos de desarrollo en que viven las personas, los lugares a dónde se dirigen y los pasos intermedios hasta que llegan a dichos lugares desempeñan un papel en el modelado de los recursos, aspiraciones, motivaciones y oportunidades que tienen para migrar. Los conflictos, el cambio climático, los mercados de trabajo y otros factores relacionados con el desarrollo son elementos que pueden tener un impacto sobre los elementos que impulsan a la migración y la naturaleza de ésta.

Tanto la Constitución Política de la República del Ecuador como la Ley Orgánica de Movilidad Humana garantizan el derecho a la libre movilidad, la no discriminación por condición migratoria, las responsabilidades por parte de las instituciones del Estado en la incorporación del enfoque de movilidad humana en los planes, proyectos y servicios sociales; en tanto que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece como funciones de los GAD provinciales el promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución; así mismo las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, el Plan Nacional para la Movilidad Humana y la Agenda Nacional de Igualdad de Movilidad Humana deben ser incluidos en la planificación y gestión territorial.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Urbano Sostenible, “Hábitat III”, concluyó en el año 2016 con la adopción de la “Nueva Agenda Urbana” (NAU), que define los parámetros para el desarrollo sostenible de las urbes de los próximos 20 años. Se establecieron acuerdos que dictaminan el camino a seguir en materia

de migración, así como compromisos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, con independencia de su situación migratoria, y a brindar apoyo a las ciudades que los acogen en el espíritu de la cooperación internacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y reconociendo que, si bien el movimiento de grandes poblaciones hacia las ciudades plantea diversos problemas, también puede aportar importantes contribuciones sociales, económicas y culturales a la vida urbana.

Se hizo el compromiso de fortalecer las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo en los planos: mundial, nacional, intermedio y local, garantizando la seguridad, el orden y la regularidad de la Nueva Agenda Urbana por medio de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, y a apoyar a las autoridades territoriales en el establecimiento de marcos técnico – normativos que permitan la contribución positiva de los migrantes a las ciudades y el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales. Además de fortalecer la función de coordinación de los gobiernos nacionales con los gobiernos subnacionales, según proceda, y su colaboración con otras entidades públicas y organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales y básicos para todos, incluida la generación de inversiones en las comunidades que sean más vulnerables a los desastres y para las afectadas por crisis humanitarias recurrentes y prolongadas.

Se asumió el compromiso de promover servicios sociales adecuados, alojamiento y oportunidades de trabajo decente y productivo para las personas afectadas por crisis en entornos urbanos, y a colaborar con las comunidades y los gobiernos subnacionales para determinar las oportunidades de participación y encontrar soluciones territoriales duraderas y dignas, velando al mismo tiempo porque la atención llegue a las personas afectadas y a las comunidades de acogida con el fin de evitar la regresión de su desarrollo.

El CONGOPE, desde el año 2014, a través de su área de Gestión Social, viene trabajado con los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Provinciales (GADP) los enfoques de igualdad, especialmente el de movilidad humana, contando para ello con el apoyo de la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este contexto y de manera preparatoria al “12avo Foro Global de Migración y Desarrollo”, el CONGOPE ha desarrollado varios paneles, conversatorios y foros en los que se abordaron diversas temáticas, tales como: “Desafío y oportunidades derivadas del nexo migración-desarrollo”, “Una mirada latinoamericana sobre migración”, “Preparando los Gobiernos intermedios para la migración”, “Políticas públicas para la garantía de derechos de las personas en situación de movilidad humana”, eventos de discusión y reflexión que buscan encontrar respuestas coordinadas e integrales que apunten a soluciones dignas para la población en situación de movilidad humana y que los “Gobiernos Intermedios” aporten al Foro Global de Movilidad y Desarrollo (FGMD).

Durante los años 2018-2019, de manera conjunta entre el PNUD y el CONGOPE, se implementó el proyecto “Transversalización de la migración en los procesos de desarrollo nacional y local”, con la finalidad de continuar con el fortalecimiento de los procesos institucionales de los GADP en la atención a personas en situación de movilidad humana, priorizando las siguientes líneas de trabajo:

- Integración transversal de la migración en los procesos de desarrollo nacional y territorial.
- Asistencia técnica a autoridades y técnicos locales para un adecuado manejo de los flujos migratorios en las ciudades.

Sumando la experiencia y apoyo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consejo para la Igualdad de Movilidad Humana, a finales del 2019, se publicó un documento denominado “El enfoque de igualdad para la movilidad humana en el desarrollo territorial”. El documento aborda las siguientes temáticas:

- Marco conceptual y normativa.
- Políticas Públicas sobre Movilidad Humana.
- Inclusión del enfoque de igualdad de Movilidad Humana en la Planificación Territorial.
- La implementación de las políticas de Movilidad Humana en el Territorio.

---

## DEFINICIONES

**Apátrida:** Según la Convención sobre el estatuto de los apátridas de las Naciones Unidas de Nueva York del 28 de septiembre de 1954, un apátrida es cualquier persona a la que ningún Estado considera destinatario de la aplicación de su legislación.

Esto puede ser debido a que la persona poseía la nacionalidad de un Estado que ha desaparecido, no creándose en su lugar ningún Estado sucesor; ha perdido la nacionalidad por decisión gubernamental, pertenece a una población étnica o de otra índole a la cual el gobierno del Estado donde ha nacido le deniega el derecho a la nacionalidad; ha nacido en territorios disputados por más de un país: por ejemplo, los beduinos. O una combinación de los dos motivos: por ejemplo, los kurdos, viven entre varios Estados y ambos les niegan la nacionalidad propia.

El término puede hacer también referencia a quien renuncia voluntariamente de su nacionalidad.

**Asilado:** El derecho internacional no contiene una definición del término “asilo”; sin embargo, éste se ha convertido en un término general que abarca toda la protección que un país brinda a los refugiados en su territorio. Asilo significa, cuando menos, una protección básica - es



decir, un refugiado o refugiada no puede, por expulsión o devolución, ser puesto en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad sea amenazada - durante un período temporal, con la posibilidad de permanecer en el país de acogida hasta que pueda encontrarse una solución fuera del país (ACNUR, 2003).

El derecho a buscar asilo y a disfrutar de él es reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y reviste una importancia primordial para la protección de los refugiados. El Comité Ejecutivo de la ACNUR reafirmó en 1997 que «la institución del asilo, que es una emanación directa del derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, es uno de los mecanismos más fundamentales para la protección internacional de los refugiados» (Conclusión 28 (b)). El asilo tiene un doble objetivo: constituye un marco de protección y garantiza la posibilidad de buscar soluciones a los problemas de los/as refugiados/as (Amnistía Internacional, 2003).

“Solicitante de asilo” es una expresión general utilizada para designar a una persona cuya solicitud de la condición de refugiado aún no ha sido objeto de decisión. Puede referirse a una persona que aún no ha presentado una solicitud o que espera una respuesta. No todos los solicitantes de asilo serán reconocidos como refugiados, pero muchos lo serán (ACNUR, 2003).

**Desplazado interno:** “Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.” (ACNUR, 2006)

**Migrante:** La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define al migrante como cualquier persona que se traslada

o se ha trasladado, cruzando una frontera internacional o dentro de un Estado, a un lugar alejado de su lugar de residencia habitual, independientemente del estatus jurídico de la persona; si el movimiento es voluntario o involuntario; cuáles sean las causas del movimiento; o cuál sea la duración de la estadía. La OIM se ocupa de los migrantes y las cuestiones relacionadas con la migración y, de acuerdo con los Estados pertinentes, con los migrantes que necesitan servicios de migración internacional.

**Migrante internacional:** Si bien no existe una definición universalmente aceptada del término, se ha definido al migrante internacional, a efectos estadísticos, como una persona que cambia de país de residencia habitual. Un migrante de larga duración es una persona que establece su residencia en un país diferente por un período de al menos un año, mientras que un migrante de corta duración es aquél que se traslada a un país que no es el de residencia habitual por un período de al menos tres meses pero inferior a un año.

**Migrante retornado:** Se refiere a la persona que opta por el regreso independiente o asistido al país de origen.

**Migración ordenada:** El presente documento utilizará la definición de la OIM, a saber: “Movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida y el viaje del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país de tránsito o receptor.” Esta definición subraya el derecho de un Estado a regular la entrada como base para poder garantizar el tratamiento adecuado de los migrantes, otorgar derechos, hacer cumplir la ley y gestionar las relaciones con las comunidades de acogida.

**Migración regular:** La OIM define la migración regular como una “migración que se produce a través de canales regulares y legales”. La regularidad de la migración no se refiere solamente al método utilizado para cruzar la frontera de un país, ya que los migrantes pueden ingresar a un país a través de canales regulares, pero pueden encontrarse en una situación irregular después de un cierto período.

Migración segura: No existe una definición común que responda al concepto de migración segura. Un migrante puede encontrarse en una situación insegura mientras migra o después de haber migrado a través de canales regulares; por el contrario, un migrante puede encontrarse en una situación segura e irregular. La situación de los migrantes puede pasar de la seguridad a la inseguridad en las diversas fases de su proceso migratorio, por lo que la definición debe abarcar todas las etapas del proceso, incluso en el país de origen, tránsito, país de primer asilo y país de destino. Además, el concepto de migración segura también se debe tener en cuenta para la migración interna, y también para aquellos que se quedan atrás, que no terminan el viaje previsto. Por consiguiente, migración segura no es un concepto estático y se refiere principalmente al bienestar y la reducción del riesgo para los migrantes, y debe tomar en consideración las necesidades de las diferentes categorías de migrantes, así como también los factores que pueden hacer que cualquier migrante sea vulnerable.

**Movilidad Humana:** “Procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido hasta el momento” (Benavides & Rodas, 2009). “Incluye a personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiadas, asiladas, apátridas, migrantes y desplazadas internas, víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, desde su dimensión de género, generacional, étnica, ambiental, entre otras. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política dentro de un país o hacia el exterior” (OIM, 2012).

La actual Constitución del Ecuador incorpora la noción de movilidad humana, principios innovadores y reconoce derechos específicos al tema, busca articularlos de manera integral para brindar un tratamiento, desde la perspectiva de derechos a todas las dinámicas de la movilidad humana. “Por primera vez en la historia latinoamericana y mundial, un país incluye en su Constitución Política los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas en movilidad humana y sus familias; es decir reconoce los derechos

de los emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes”.

La Movilidad Humana es un proceso que se vive de manera voluntaria o forzada, regular o irregular, sin que esto sea un condicionante para el ejercicio de derechos.

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

**Persona en situación de trata:** Según el Protocolo de Palermo, (2001) es la persona que ha sufrido “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. En general se utiliza el concepto de “víctima” para enfatizar las consecuencias negativas de la experiencia de trata en las personas y no para considerarlas incapaces de salir de la situación. (OIM, 2004).

**Refugiados:** Si bien la mayoría de los refugiados son migrantes, con arreglo a las definiciones anteriores, debe tenerse en cuenta que los refugiados se rigen por un marco legal distinto. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 definen a un refugiado como a cualquier persona que “debido a un temor fundado a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opiniones políticas, está fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a ese temor, no está dispuesto a acogerse a la protección de ese país.”

**Solicitante de Refugio:** Persona que solicita su admisión en un país como refugiado y en espera de una decisión para obtener dicho



*status* de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. (Perruchoud, 1992).

Víctima de tráfico de personas: El Art. 3 (a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada transnacional, 2000, define al tráfico de personas como “Facilitación de la entrada irregular de una persona en un Estado Parte (de la Convención) del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. El tráfico ilícito *per se*, distintamente a la trata no implica explotación, coerción o violación de los Derechos Humanos.

---

## 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. Precautelará 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.

## ENFOQUE DE MOVILIDAD HUMANA EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS<sup>3</sup>

*La inequidad es el principal factor que impulsa la movilidad humana, incluye la disparidad de oportunidades y la acelerada transición demográfica, factores que seguirán presentes en los próximos decenios. En medio de la actual crisis mundial numerosos migrantes enfrentan un doble riesgo: sufrir condiciones de desempleo, inseguridad y marginación social y ser considerados a veces como la fuente de estos problemas.*

En el ámbito de sus competencias y territorialidad, los gobiernos subnacionales se constituyen en actores centrales para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y, particularmente, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Mediante la formulación e implementación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) pueden orientar de manera integral el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, con base en el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI), por intermedio de sus Agendas establecen lineamientos para la elaboración e implementación de políticas públicas territoriales con enfoques de igualdad, que deben ser incorporados de manera obligatoria en los PDOT.

La igualdad es un derecho humano en permanente construcción, su contenido se ha ido ampliando y especificando según los requerimientos de los distintos momentos históricos; la igualdad no significa homogeneidad, más bien implica una valoración positiva de las diferencias existentes entre las personas. La no aceptación de estas diferencias provoca que amplios sectores de la población se queden por fuera del modelo; por lo tanto, se trata de construir la igualdad sobre un paradigma basado en el reconocimiento de los seres humanos en su diversidad.

El “principio de igualdad y no discriminación” se ratifica en los convenios internacionales a los que Ecuador está suscrito; de allí es que a partir de la normativa internacional se han realizado cambios importantes en el

---

<sup>3</sup> Sistematización de una ponencia de Vizcaíno Alexandra, consultora de la ONU.



marco constitucional del país en el que se reafirma que todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos.

En este contexto, el “enfoque de género” permite analizar los significados, prácticas y normas que se establecen en la sociedad, a partir de las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, dentro de una matriz heterosexual. Reconoce que el género es una construcción social y cultural que se produce históricamente y, por tanto, es factible de cambiar. Toma en cuenta las diferencias étnicas, de clase, generacional, religiosa, geográfica, por orientación sexual, entre otras. Permite visualizar y reconocer la existencia de relaciones jerárquicas y desiguales entre hombres y mujeres, cuya consecuencia es que las mujeres (así como las personas asumidas como tales o feminizadas) tienen condiciones de vida inferiores a los hombres.

Lo “generacional” implica, por un lado, el reconocimiento a la protección integral, por parte del Estado, de los derechos humanos de todas las personas a lo largo de su vida; y, por otro, el reconocimiento y debida protección a los derechos específicos que son propios de las diferentes edades para asegurar la protección integral y el ejercicio pleno de sus derechos humanos generales y los específicos por su condición etaria.

Mientras que lo “intergeneracional” identifica las interrelaciones existentes en cada generación y la importancia de cada una en la siguiente, como parte de su proceso evolutivo; por tanto, reconoce la necesaria protección a esos procesos “facilitando el reconocimiento de los otros, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido”.

El enfoque de “interculturalidad y plurinacionalidad” se corresponde con la existencia de colectividades que son sujetos históricos y políticos constitutivos de la formación nacional, que la Constitución reconoce como comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblos montuvios; por tanto, las propuestas de política pública para establecer una relación de interculturalidad parten de un profundo cambio en las dinámicas de exclusión, discriminación, invisibilización y desigualdad, mediante nuevas relaciones políticas, sociales, culturales y económicas, en un proceso de diálogo y cohesión

que afirme las identidades diversas (la interculturalidad). En el caso de las colectividades indígenas, tales políticas deben, además, procurar el desarrollo progresivo de un modelo de ordenamiento y gestión territorial distinta al tradicionalmente existente (la plurinacionalidad). Se trata, entonces, de la aceptación y respeto a la diversidad histórica e identitaria de estas colectividades, a sus formas diferentes de administración y de gobierno, a sus particularidades, a sus formas de ver y hacer la vida, que garantiza el desarrollo endógeno desde la conceptualización y visión propia, que implica el reconocimiento y el fortalecimiento de los derechos individuales y colectivos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

La “discapacidad” es una condición que ha estado latente en nuestra sociedad, las formas de entender la discapacidad han variado conforme a un proceso histórico de evolución de modelos o enfoques, partiendo de un modelo tradicional en que la persona con discapacidad era atendida por compasión. Luego se pasó a un enfoque médico o de rehabilitación donde se equipara la discapacidad con enfermedad y que debe ser atendida desde el área de salud. A partir de la década de los 90, se comprende a la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos y autonomía personal, en este contexto, se reconoce a la discapacidad como un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

La “movilidad humana” en cambio implica el reconocimiento de tres principios superiores para la protección de las personas en situación de movilidad, establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que deberán ser la base para la construcción de la política pública migratoria nacional:

- Ninguna persona puede ser calificada como “ilegal”;
- Toda persona tiene derecho a la libre circulación, que implica el ejercicio de una circulación libre por parte de personas nacionales y extranjeras dentro del territorio ecuatoriano;
- La *ciudadanía universal* hace referencia al reconocimiento

de la “potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta, e implica la portabilidad de sus derechos, independientemente de su condición migratoria”.

El Estado ecuatoriano, por definición constitucional, es de derechos y justicia; obliga a todas las funciones, instituciones y organismos del Estado, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a cumplir con las obligaciones para “la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales”. (COOTAD, 2018. Art. 4 [b]). A los GAD les corresponde generar las condiciones que aseguren los derechos y principios, entre estos, el de igualdad y no discriminación.

El hecho de la movilidad humana, en cuanto acontecimiento ligado a los procesos vitales de los individuos y las sociedades humanas, puede ser analizado desde las distintas aristas y perspectivas que implica la complejidad y el dinamismo de una realidad que siempre ha estado presente en la historia. Las migraciones de más de doscientos millones de personas en todo el mundo no constituyen un hecho aislado, son la manifestación evidente y con rostro humano de la continuidad de un orden internacional asimétrico e injusto, secularmente profundizador de desigualdades.

La dimensión creciente de las migraciones ha tenido como consecuencia natural su incorporación en la agenda pública internacional y una correlativa preocupación de los Estados de origen, tránsito y destino por generar políticas que den respuesta a las nuevas realidades, problemas, oportunidades y desafíos.

La necesidad de “gobernar las migraciones” se ha hecho patente con especial intensidad en el último decenio, como demuestran los múltiples estudios encargados desde los países e instancias multilaterales, así como la adopción de declaraciones y políticas de diferente aliento. Por lo tanto, evidenciar la política migratoria integral del Ecuador y cómo contribuye ésta en la creación de condiciones favorables para un retorno voluntario o no, digno y sostenible, a través de sus

distintos programas y, particularmente los beneficios tributarios para las personas migrantes, es un tema que realmente despierta el interés de quienes trabajan el hecho migratorio y de las personas que se encuentran en estado de movilidad.

La inequidad es el principal factor que impulsa la movilidad humana, incluye la disparidad de oportunidades y la acelerada transición demográfica, factores que seguirán presentes en los próximos decenios. En medio de la actual crisis mundial, numerosos migrantes enfrentan un doble riesgo: sufrir condiciones de desempleo, inseguridad y marginación social y ser considerados a veces como la fuente de estos problemas.

Debemos recalcar la importancia de no usar la actual crisis para transformar a los migrantes en “chivos expiatorios”, sino que sea más bien ésta una oportunidad para darles un nuevo trato. Debemos ver al migrante en sus roles de actor social, actor político transformador y actor de desarrollo transnacional.

Por otra parte, si no hay cambios, no solo a nivel de cada país, sino a nivel internacional, que impliquen una corresponsabilidad más realista entre países de origen y destino de los flujos migratorios, esta crisis puede poner en riesgo los logros y avances alcanzados y por alcanzar, frustrando no solo a los migrantes, sino a los propios gobiernos empeñados en mejorar su situación.

Si bien la migración no reemplaza a los proyectos de desarrollo, el no incluirla dentro de las políticas y estrategias de desarrollo desaprovecharía la oportunidad de incluir a millones de personas en el camino hacia mejores condiciones de desarrollo humano, generando, además, efectos negativos tanto para los países de origen y destino, y, sobre todo, para los mismos migrantes, particularmente los más pobres.

En este sentido la actual Constitución de la República del Ecuador marca un hito sobre la política ecuatoriana que aborda el hecho migratorio, ya que es la primera vez en la historia republicana que

dentro de la carta magna se reconocen derechos para las personas en movilidad, y convierte en política de Estado el abordaje de esta compleja realidad, por lo tanto resulta imprescindible realizar un ajuste profundo al sistema normativo secundario para que se encuentre en armonía con la Constitución y los tratados internacionales con el objeto de garantizar los derechos, libertades y desarrollo integral de las personas migrantes y sus familias.

El derecho a tener derechos es un llamado a la reflexión crítica de las construcciones sociales y políticas relacionadas con el tratamiento de las personas consideradas como sujetos de derecho, se enfoca principalmente en la temática de la movilidad humana.

En el caso de la normativa aplicable a personas extranjeras, la cantidad de derechos y garantías que les son reconocidos dependerán de la aplicación de una política “*securitista*”<sup>4</sup> que ve a la persona extranjera como una posible amenaza a la seguridad interna del país, cuyo ingreso y permanencia deben estar apegados irrestrictamente a las normas “*censitarias*”<sup>5</sup> impuestas por el Estado receptor; mientras que una política garantista, cuyo lineamiento es la ciudadanía universal, reconoce la mayor cantidad de derechos a las personas extranjeras y no restringe excesivamente su ingreso o permanencia.

Sea cual fuese la política migratoria de un determinado gobierno nacional, ésta debe respetar al menos los contenidos esenciales de los derechos otorgados a los ciudadanos, ya que su trato diferenciado encuentra como límites infranqueables a los Derechos Fundamentales y a los contenidos plasmados en instrumentos internacionales relacionados con la materia.

En definitiva, la construcción normativa en general tiene que ser configurada en el marco del respeto a la dignidad de la persona y de

---

<sup>4</sup> Que describe las consecuencias de tratar distintos asuntos como amenazas existenciales que han de ser combatidas, justificando que el Estado obvie las limitaciones normales y acuda a medidas extremas.

<sup>5</sup> Limitado a las personas incluidas en un censo restringido.

los derechos humanos, más aun tratándose de sujetos susceptibles a la discriminación como las personas en movilidad humana, quienes soportan sentimientos de xenofobia y discriminación social. Por lo anotado, la desigualdad y la discriminación hacia las personas que ingresan a un país extraño, sumado a situaciones de irregularidad, constituyen un argumento suficiente para cuestionar y revisar la normativa legal existente en materia migratoria, en especial si ésta ha sido penalizada.

Como ya se ha señalado, nuestra Constitución establece a la migración como un derecho y elimina la categoría discriminatoria de ilegal, utilizada para las personas extranjeras residentes en el país de manera irregular o carente de la documentación exigida para su ingreso o permanencia. Se dispone además que los extranjeros tengan los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas, evitando hacer alguna discriminación entre ellos.

Antes de explicar el contexto del nuevo enfoque constitucional en materia de movilidad humana, se torna necesario tener presente los conceptos de “ciudadanía universal” y de “movilidad humana” para el entendimiento de las nuevas políticas y lineamientos en la materia.

Así, de la totalidad de derechos fundamentales civiles, políticos y sociales se reconoce, en principio, sólo a los ciudadanos “legales”. Así, habría una serie de derechos, como el derecho a la vida, la integridad física y moral, a la libertad ideológica, a la tutela judicial efectiva que, por su “conexión inmediata” con el principio de dignidad, corresponderían tanto a nacionales como a extranjeros, sin distinción.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, vigente desde febrero de 2017, busca garantizar los derechos de todas las personas en condición de movilidad humana. El artículo 167 de la mencionada Ley, establece: “... todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios”.

En este contexto, el Viceministerio de Movilidad Humana, en calidad de autoridad nacional en la materia, reconociendo la necesidad de articular



las acciones de Gobierno Central, conjuntamente con los Gobiernos Subnacionales, la sociedad civil y los de la cooperación internacional, convocó a la primera reunión interinstitucional en la que se conformó la Mesa Nacional de Movilidad Humana. El primer rasgo que debe ser señalado es sin lugar a dudas su insipiencia, su carácter de proyecto más que de realidad afirmada y consolidada.

Precisamente, las reformas legislativas a las que la Constitución obliga en cuanto al hecho migratorio y en cuyo proceso de propuesta se encuentran trabajando de manera coordinada el Viceministerio de Movilidad Humana, la Secretaría de Derechos Humanos, la Cancillería, el Ministerio de Gobierno y la Defensoría del Pueblo, enfrenta el gran reto fundamental de poner punto final al ordenamiento jurídico actual en materia migratoria, que resulta a todas luces disperso en cuanto a las competencias, ineficaz e ineficiente en cuanto al uso de los recursos públicos y, por sobre todo, anticonstitucional.

---

## **LA MOVILIDAD HUMANA DESDE LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS (GAD PROVINCIALES)- CONSTRUCCIÓN MULTISECTORIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> Sistematización de la ponencia de Sáenz Mario, técnico de la Unidad de Inclusión Social del CONGOPE.

*Sin duda, los impactos de la migración, del refugio y del desplazamiento interno son más evidentes en el ámbito territorial. Esto se refleja en el mercado laboral, el tamaño y composición demográfica de la población y la necesidad de prestación de servicios públicos, entre otros aspectos. Por tanto, los GAD enfrentan de primera mano las transformaciones y las oportunidades que la movilidad humana trae consigo.*

En el Ecuador confluyen diversas realidades en torno a la movilidad humana: emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno.

La Constitución de la República contempla derechos como la libre movilidad, la no discriminación por condición migratoria, así como el principio de ciudadanía universal, la no criminalización de las personas por su estatus migratorio y la eliminación de la condición de extranjero como elemento transformador en las desigualdades de los países.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) es un instrumento, que junto a la Constitución garantiza el derecho de las personas en movilidad y establece la obligación de incorporar el enfoque de movilidad humana en todas las políticas, planes, programas, proyectos y servicios públicos en todos los niveles de gobierno.

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), a partir de la introducción de los enfoques de igualdad de género, generacional, discapacidades, pueblos y nacionalidades indígenas y movilidad humana dispone que las competencias asignadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se ejerzan con la perspectiva de protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 “Toda una Vida”, en el Plan Nacional para la Movilidad Humana y en la Agenda Nacional de Igualdad de Movilidad Humana deben ser consideradas y transversalizadas en la planificación y gestión territorial.

La Constitución de la República, al referirse a personas en movilidad humana, engloba a los ecuatorianos en el exterior y sus familias en el Ecuador, a las familias transnacionales, a las personas en tránsito, a los ecuatorianos que retornan, a las personas con necesidad de protección internacional (de asilo y refugio), a las personas y grupos desplazados de forma arbitraria o forzada, y a las personas extranjeras en el territorio ecuatoriano; así como también incluye a las víctimas de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Por tanto, comprende las realidades de emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno forzado; y la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

La movilidad humana y el desarrollo se afectan mutuamente y es en los territorios donde más se sienten los efectos y los impulsores de la migración. Las personas en situación de movilidad humana tienden puentes entre territorios y comunidades por medio de redes, remesas/ inversiones, flujos de información, conocimiento y transferencia de normas y valores. Todo esto puede tener un efecto positivo sobre la vida social, económica e incluso política, tanto de los territorios de origen como en los de destino o acogida.

Estos potenciales se ven maximizados en presencia de un entorno de políticas favorable, tanto en los territorios de origen como de acogida. Para la vigencia plena de los derechos, no solo es necesario el accionar del Gobierno central, se debe contar con el involucramiento decidido de los GAD y de la ciudadanía.

Los GAD, con el apoyo y en coordinación con el nivel central, tienen un rol clave para integrar la movilidad humana a las estrategias de desarrollo y asegurar derechos básicos de la población migrante y refugiada.

Por su parte, la ciudadanía puede contribuir de manera positiva en los procesos de integración. El discurso (o percepción) sobre la migración y sobre el “ser extranjero” regulan el grado de discriminación que puedan sufrir las personas en situación de movilidad. En este sentido, campañas/capacitaciones de sensibilización y procesos educativos dirigidos a distintos sectores de la población contribuyen a transformar

la visión sobre la movilidad humana, y transitar desde una perspectiva que la considera como un factor de riesgo y amenaza hacia una que la entienda como una oportunidad para el desarrollo.

Ecuador actualmente tiene una triple condición migratoria: país de origen, de tránsito y de destino de migrantes.

A partir de los años 1998 y 1999, el fenómeno migratorio en Ecuador adquiere especial trascendencia, debido al importante flujo de ecuatorianos que migran principalmente hacia Europa. De igual manera, la dolarización de la economía en el año 2000 y otros factores del subcontinente convirtieron al Ecuador en receptor de migraciones, especialmente de colombianos, peruanos, cubanos y venezolanos.

Estos procesos contribuyeron a que se refuercen las actividades en el país, partiendo de una perspectiva global del fenómeno multidimensional de la migración, siempre tendiente a proteger los derechos humanos de las personas migrantes.

El enfoque de los organismos internacionales en Ecuador abarca programas y proyectos sobre migración reglamentada, como por ejemplo:

- Programas de retorno voluntario y programas de combate a la trata de personas;
- Programas y proyectos sobre migración facilitada, como aquellos de migración laboral temporal y de documentación;
- Programas y proyectos sobre migración forzada, como los programas de reasentamiento de refugiados y de asistencia de emergencia para población en búsqueda de protección internacional; y,
- Programas y proyectos sobre migración y desarrollo, como aquellos destinados a mejorar las condiciones de vida de poblaciones receptoras.

Todos estos programas se desarrollan en estrecha coordinación con las autoridades ecuatorianas, de todos los niveles de gobierno, así

como con la sociedad civil. En ciertas ocasiones también cuentan con el apoyo del sector privado.

La Constitución de la República del Ecuador establece que 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.

La inclusión de la migración en la Agenda 2030 abre la posibilidad de utilizar el marco de la Gobernanza Migratoria, relevar datos y estadísticas basadas en evidencias, participar en foros sobre migración, interactuar con actores relevantes, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil, así como desarrollar una programación oportuna y pertinente.

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

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

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



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

Los preceptos constitucionales son claros respecto del abordaje que las entidades estatales deben asumir al ejecutar acciones para hacer efectivos los derechos de las personas en situación de movilidad humana, y para modificar las condiciones que impiden el ejercicio de derechos o que directamente los vulneran. Partimos del artículo 9 de la Constitución de la República que señala: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas”.

En movilidad humana tenemos que trabajar con la claridad de nuestra Constitución (Art. 40) que reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

Le corresponde al Estado desarrollar acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior:

- Ofrecer asistencia a migrantes y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
- Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
- Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
- Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitar la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario.
- Mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal

que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.

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

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

Sin duda, las causas y los impactos de la migración, del refugio y del desplazamiento interno son más evidentes en el ámbito territorial. Esto se refleja en el mercado laboral, el tamaño y composición demográfica de la población local y la necesidad de prestación de servicios públicos, entre otros aspectos. Por tanto, los GAD enfrentan de primera mano las transformaciones y las oportunidades que la movilidad humana trae consigo.

La visión tradicional del desarrollo que se centra en el crecimiento económico conduce a una lectura parcial del proceso, bajo esta perspectiva, el concepto de desarrollo humano que se viene manejando desde inicios de la década de los 90 marca una diferencia desde un punto de vista conceptual: se centra en las capacidades humanas e implica un cambio desde un enfoque explícitamente cuantitativo hacia uno decididamente cualitativo.

Los GAD, en coordinación con el Gobierno Nacional y en el marco de sus competencias específicas y concurrentes, tienen un rol clave para integrar la movilidad humana a las estrategias de desarrollo y prevenir la vulneración de derechos básicos de la población migrante y refugiada. En primer lugar, el cumplimiento de los compromisos internacionales para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y como parte de ello, los derechos de las personas en movilidad humana, con énfasis en las mujeres.

Por su parte, la ciudadanía debe contribuir de manera positiva en los procesos de integración, transformando la visión sobre la movilidad

humana y transitando desde una perspectiva que la considera como un factor de riesgo y amenaza hacia una que la comprenda como una oportunidad para el desarrollo.

Las entidades del sector público están obligadas a incluir los enfoques de igualdad en sus ejercicios de planificación y definición del presupuesto, a fin de atender mediante la política pública a los grupos de atención prioritaria.

Es importante que la movilidad humana se inserte en el contexto más amplio de desarrollo de un territorio por cuanto existen interacciones y sinergias con cada uno de los sectores del desarrollo, por ejemplo, la salud, la educación, el empleo, la agricultura, el comercio y el turismo, entre otros.

Para formular estrategias, políticas e implementar acciones, es esencial contar con datos sobre las tendencias de la movilidad humana y con datos desagregados por sexo. De esa manera, se pueden tomar decisiones más acertadas y conocer el impacto de los flujos migratorios en el territorio, así como, las necesidades específicas de hombres y mujeres. Una evaluación multisectorial de necesidades permite identificar claramente dónde son más necesarios los recursos y la atención.

La participación de los diversos actores, considerando principalmente a las personas que sufren doble discriminación como las mujeres, en estos procesos es fundamental para incluir diferentes puntos de vista y perspectivas, permitiendo además tomar en cuenta las capacidades y necesidades de cada grupo social.

La coordinación efectiva entre los actores públicos de los distintos niveles de gobierno que trabajan en relación a la movilidad humana es fundamental para garantizar la armonía y la sincronización de las políticas y acciones. De igual manera, la coordinación entre los diferentes actores presentes en el territorio facilita la complementariedad y brinda un mejor servicio a la comunidad

El COOTAD en el artículo 41 establece que el nivel de gobierno provincial deberá “promover” los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. En razón de que el término “promover” tiene diversas acepciones, el CONGOPE acordó con las provincias las siguientes líneas de acción:

- Capacitación, sensibilización para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia y discriminación;
- Articulación con los niveles de gobierno nacional, cantonal y parroquial; y,
- Gestión de la información provincial para mejorar la toma de decisiones y aplicación territorial de las políticas públicas en materia de protección de derechos.

El Sistema de Protección de Derechos para el nivel provincial implica, por tanto, cumplir un rol técnico de acompañamiento, articulación y asesoría orientado a la implementación a nivel cantonal y parroquial de políticas de protección e inclusión para la superación de brechas, especialmente las derivadas de la exclusión social.

## LA MIGRACIÓN EN LA AGENDA 2030, TRANSVERSALIZACIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL<sup>7</sup>

*Si nos comprometemos a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos a todas las personas, tenemos el deber de acoger y proteger a los migrantes más allá de su situación personal. Mientras las fronteras sean más relevantes que la dignidad humana solo contribuimos a reforzar el “estatus quo” que hace que los migrantes sean víctimas del rechazo y la estigmatización*

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 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:

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

Las cuatro políticas son 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 coordina la aplicación de la Ley

<sup>7</sup> Sistematización de la ponencia de Veintimilla Raquel, coordinadora académica de la UIDE – Loja.



Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, a través de los ejes de transversalización, intersectorialidad, corresponsabilidad, progresividad y universalidad.

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. Por esto, 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 forzados.

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.

La migración humana se puede definir como el tránsito permanente de personas de un hogar a otro; en un sentido más amplio, no obstante, la migración se refiere a todas las maneras con que los ciudadanos de cualquier nación satisfacen la siempre existente necesidad de cambiar de lugar de residencia. Esa necesidad es, a la vez, un derecho inalienable garantizado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 13 que señala: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”. Ese esencial derecho a emigrar, a movilizarse, (sólo cercenado en los regímenes políticos autoritarios y dictatoriales) se complementa con otro fundamental que busca la protección del ser humano en condiciones de vulnerabilidad y persecución: el “derecho al refugio y al asilo”, recogido también en la Carta Fundamental de los Derechos del Hombre.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 14 determina: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

En efecto, la protección de los desplazados por la guerra y la pobreza extrema, los perseguidos por razones ideológicas, religiosas, raciales o de género, los marginados por su preferencia sexual o política, tienen derecho a conseguir refugio y protección en cualquier país.

Si nos comprometemos a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos a todas las personas, tenemos el deber de acoger y proteger a los migrantes más allá de su situación personal. Mientras las fronteras

sean más relevantes que la dignidad humana solo contribuimos a reforzar el “*estatus quo*” que hace que los migrantes sean víctimas del rechazo y la estigmatización.

La migración es una realidad inevitable: no tenemos opción de aceptar o rechazar la migración, se trata de personas que están ahí en todo el mundo y que merecen los mismos derechos que los nativos.

El número de migrantes en el mundo se estima en 258 millones. Se trata del tema que hoy divide aguas en distintos puntos del globo como Italia, España, Alemania y Hungría en Europa, y enfrenta a Estados Unidos con América Latina, por solo citar los ejemplos más candentes del último tiempo.

Precisamente desde el punto de vista latinoamericano, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” está lejos del ideal al que aspiramos, ello porque privilegia un enfoque que puede poner en riesgo la garantía de derechos humanos para todos, en el marco de un debate global dominado por el miedo, la xenofobia y el racismo. El Pacto discrimina la protección y derechos a migrantes según su estatus, y limita la movilidad de las personas en lugar de atacar los factores que la impulsan. Inclusive, reconoce la posibilidad de detener a los niños, niñas y adolescentes como “último recurso”, precisamente cuando la inhumana separación de niños y niñas mexicanos de sus familias por el gobierno estadounidense es repudiada a viva voz. También choca con las peticiones de Amnistía Internacional, que había exigido “tolerancia cero” sobre la detención de niños migrantes.

Si estamos a favor de la garantía de los derechos humanos para todas las personas, tenemos el deber de acoger y garantizar los derechos de los migrantes más allá de su estatus migratorio. Mientras las fronteras sean más relevantes que la dignidad humana solo contribuimos a reforzar el estatus quo que hace de los migrantes víctimas del rechazo y la estigmatización.

Para que migrar sea una opción y no una necesidad, debemos alterar la causa estructural de las migraciones: la desigualdad global. Por

eso como ciudadanos del continente abogamos por los derechos a migrar, a no migrar, a permanecer y retornar dignamente.

Se puede afirmar que la mayoría de desplazados forzosos, ya sean migrantes o refugiados, son naturales de países en desarrollo; que casi dos tercios de las personas que tienen que salir de sus hogares son desplazados que se quedan en su propio país a expensas de que la situación mejore; y que la mayoría de los que salen de sus fronteras lo hacen para quedarse en las naciones limítrofes.

Las personas refugiadas y la crisis política advierte que las lógicas de movilidad internacional tienen un patrón esencialmente regional; perder esta perspectiva lleva a hablar de ‘llegadas masivas’, ‘asaltos’ y ‘crisis de fronteras’, alimentando una percepción distorsionada de la realidad.

En la actualidad el papel del Estado debe flexibilizarse y readecuarse a los cambios que se están dando a nivel global, en especial al desplazamiento de las personas, es decir a la movilidad humana. Es indispensable que las políticas públicas en torno al fenómeno migratorio aborden al fenómeno de manera integral no solo desde la perspectiva económica, que incluyan la participación de los actores involucrados, es decir a millones de personas que son parte de la ciudadanía transnacional, que exista la doble dimensión desde el Estado emisor y receptor y, en cada caso, coherencia entre las políticas de emigración-inmigración y migración internacional-migración interna.

## VENEZOLANOS EN EL ECUADOR

Ecuador está experimentando un importante crecimiento de la población, el mismo que está dado principalmente por la migración de ciudadanos de otras nacionalidades. Según cifras de la Cancillería Ecuatoriana, Ecuador es el tercer receptor de venezolanos en América Latina y el Caribe (después de Colombia y Perú). De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el año 2015 hasta finales del año 2018, alrededor de **262.000** personas venezolanas se han establecido en el país, lo que significa el 1,9% de la población ecuatoriana; de las cuales **97.000** han logrado regularizar su situación migratoria (cuentan con visa). En el mes de agosto de 2018, se registraron flujos migratorios altos, llegando a más de 6.000 personas diarias.<sup>8</sup>

Ecuador, que hasta hace poco, mantuvo una política de puertas abiertas hacia los ciudadanos venezolanos, ha sido un país de destino y tránsito para refugiados y migrantes de Venezuela, con más de 1.7 millones que han ingresado regularmente al país desde 2017.

Se esperaba que para fines de 2019, Ecuador albergara hasta 548,000 refugiados y migrantes de Venezuela, esto representa un aumento significativo desde finales de 2018 (250,752). En agosto de 2019, el Gobierno de Ecuador introdujo un requisito de visa para venezolanos y en paralelo anunció un proceso de regularización, previo el cumplimiento de varios requisitos, incluido la obligatoriedad del pasaporte. Esta medida impactó significativamente las opciones para que los venezolanos accedan al territorio; sin embargo, se observó que un número creciente de venezolanos ingresa al país de manera irregular, exponiéndose a una serie de riesgos como el contrabando y el tráfico de personas.

A pesar del acceso universal a los servicios básicos, incluida la atención médica y la educación, las barreras siguen siendo denunciadas y se

---

<sup>8</sup> FUENTE WORD VISION 25-04-2019

ven agravadas por los desafíos socioeconómicos que enfrentan el país y los refugiados y migrantes venezolanos en Ecuador.

La aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana ha permitido, durante la mayor parte de este período, que los ciudadanos venezolanos registren su ingreso al suelo ecuatoriano mediante la presentación de un documento de identidad del país de origen, al mismo que la Ley considera documento válido de viaje.

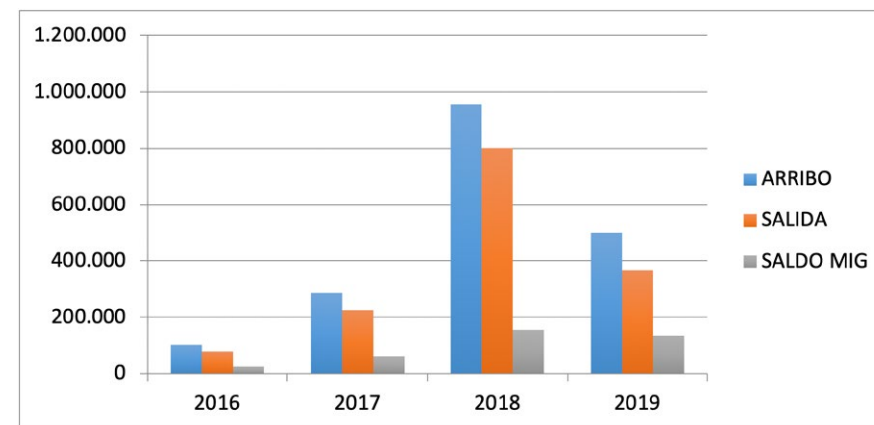
La aceptación de pasaporte, cédula de identidad, e incluso partidas de nacimiento (en el caso de niños, niñas y adolescentes) como requisito para el acceso al territorio nacional permitió mantener un alto nivel de ingreso regular, cercano al 85%.

Sin embargo, la imposición de nuevos requisitos mediante la adopción de los Acuerdos Interministeriales No. 001 y 002 emitidos entre enero y marzo de 2019, que exigen la presentación de un certificado de antecedentes penales apostillados, condujo a un incremento de las personas y grupos familiares que se movían de forma irregular a través de la frontera. El Monitoreo de Protección de ACNUR reveló que durante el periodo de vigencia de este requisito, el porcentaje de ingresos irregulares se incrementó de 15% a más del 30%.

De enero a noviembre de 2018, ingresaron al país un total de **874.346** ciudadanos venezolanos, en tanto que en la misma fecha se reportaron **726.330** salidas.

El saldo migratorio resultante **148.016** ciudadanos venezolanos, lo que dobla el saldo migratorio de 2017, donde se registraron **61.138** venezolanos en territorio nacional.

## INGRESOS, SALIDA Y SALDO MIGRATORIO 2015 - 30/09/2019



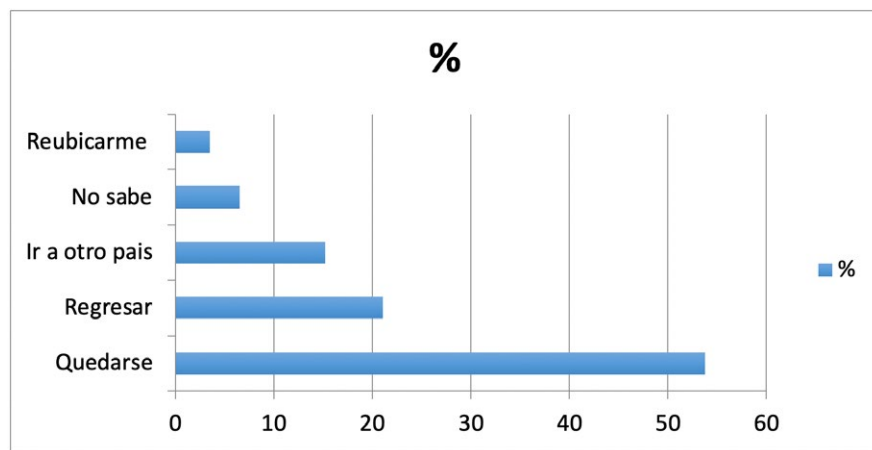
(Fuente: MIN. DEL INTERIOR)

Según datos de la Wordvision, en las ciudades de Quito, Guayaquil, Manta y Cuenca, el 83,6% afirmó encontrarse en situación migratoria irregular. De estas, 37,5% lleva en el país menos de 3 meses, 28,7% entre 3 y 6 meses y 33,8% más de 6 meses. Además, se observó que, en esas ciudades, la visa UNASUR es la principal opción de regularización seleccionada por los ciudadanos venezolanos (8,8%), seguida por la visa de residencia temporal (3,1%).

Por otro lado, de las personas encuestadas en la frontera sur, el 73,8% indicó, que durante su paso por Ecuador, no contaban con un estado migratorio regular; mientras que 24,4% reportó que contaba con solicitud de refugio/asilo.

Finalmente, de las personas entrevistadas en las ciudades de Quito, Guayaquil, Manta y Cuenca, el 97,7% reportó haber ingresado al país a través de un paso oficial (punto de control fronterizo Rumichaca y punto de control fronterizo San Miguel). El 2,1% restante indicó haber cruzado la frontera a través de un paso informal.





Fuente: WORDVISION 2019

Las personas entrevistadas en los centros urbanos manifestaron como su intención, a mediano plazo, permanecer en Ecuador, algunos expresaron la intención de cambiar de domicilio dentro del mismo país. La sensación de seguridad e interacción en general es positiva con las comunidades de acogida, se identifican como factores relevantes que fomentan la voluntad de quedarse en Ecuador.

Durante 2019, y a pesar de la continua salida de venezolanos, los cambios en las políticas, así como otros factores, dieron lugar a modificaciones en las proyecciones de población general y los supuestos de planificación para 2020. En la segunda mitad del año, a lo largo del “Corredor Andino”, hubo una disminución en el número de entradas de los refugiados y migrantes en Ecuador, Perú y Chile debido a la introducción de nuevos o renovados requisitos de entrada. En comparación con lo ocurrido en el año 2019, la tasa de entradas regulares a Ecuador, Perú, Chile y, en menor medida, a los países del Cono Sur podría disminuir después de los nuevos requisitos de entrada. Brasil continuará recibiendo un número considerable de refugiados y migrantes y el Caribe, América Central y México también verán un número continuo de llegadas, ya sea directamente o por medio de movimientos secundarios.

Para la Plataforma de Respuesta a Refugiados y Migrantes los refugiados y migrantes que salen de Venezuela continuarán en 2020, aunque con fluctuaciones en diferentes épocas del año:

- El número de personas que realizan movimientos pendulares aumentará, sin embargo, muchos pueden permanecer en los países anfitriones por períodos más largos;
- Los Estados que comparten una frontera común con Venezuela continuarán permitiendo en gran medida a los refugiados y migrantes de Venezuela el acceso a sus territorios, proporcionarán acceso a mecanismos de regularización y, de acuerdo con el principio de no devolución, continuarán brindando acceso al asilo;
- Los estados continuarán sus esfuerzos para proporcionar vías para la residencia y la estadía regular, generalmente sin restricciones ni limitaciones para acceder a los servicios básicos. Sin embargo, en algunos Estados, los requisitos de documentación y las altas tarifas de solicitud pueden dificultar el acceso a la estadía regular;
- Los países requerirán un fortalecimiento institucional continuo considerando servicios y capacidades sobredimensionados debido a la escala de llegadas actuales y previstas;
- El número de solicitantes de asilo continuará aumentando, aunque con variaciones en la solicitud entre países. Algunos Estados aplicarán la definición regional ampliada de refugiados de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, mientras que otros aplicarán la definición de refugiados de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967;
- El número de venezolanos en situación irregular continuará aumentando y, por lo tanto, creará barreras para acceder a los derechos y servicios en los países receptores;
- Las necesidades y los diferentes aspectos de las vulnerabilidades de los refugiados y migrantes de Venezuela, no solo como resultado del estatus relevante, evolucionarán en 2020;
- Las capacidades nacionales sobrecargadas, así como las dificultades económicas y políticas en algunos países de acogida

pueden afectar negativamente a los refugiados y migrantes de Venezuela;

- Las mujeres y las niñas continuarán siendo desproporcionadamente afectadas en esta crisis, especialmente en términos de riesgos de violencia de género y trata de personas;
- La capacidad de los refugiados y migrantes para regresar a Venezuela de manera permanente no se contempla a corto o mediano plazo;
- Los Estados continuarán abordando la discriminación y la xenofobia, incluso a través de campañas de sensibilización, el fortalecimiento de las relaciones con los medios y la divulgación, y la actividad en las redes sociales.

Las consideraciones de protección internacional, de acuerdo con los criterios de refugiados contenidos en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, se hace evidente para una proporción cada vez mayor de quienes abandonan Venezuela.

Además, la situación también afecta a refugiados y migrantes en Venezuela, muchos de los cuales están regresando a su país de origen, así como a ciudadanos de terceros países que viven en Venezuela, apátridas y comunidades de acogida.

Entre 2016 y mediados de 2019, Ecuador mantuvo una política de puertas abiertas que había permitido que más de 1.7 millones de refugiados y migrantes de Venezuela ingresaran al país de manera regular. La entrada regular fue posible al producir un documento de identidad emitido por el país de origen, según lo estipula la Ley Nacional de movilidad humana. Sin embargo, la emisión del Decreto Ejecutivo No. 826 el 26 de julio de 2019 y la posterior Resolución Ministerial 000103/2019 desencadenó un cambio significativo de política que influirá en el contexto operativo en 2020, al establecer el requisito para que los ciudadanos venezolanos obtengan una visa de entrada para ingresar al Ecuador.

Desde que el decreto entró en vigencia, se registró una reducción significativa de las entradas regulares a Ecuador, con un promedio de

23 entradas regulares diarias registradas durante el mes de septiembre, en comparación con un promedio de más de 2,000 durante todo el año.

Se anticipa que esta medida se mantendrá en 2020 y se seguirá observando un bajo número de entradas regulares. Por otro lado, dados estos nuevos requisitos para acceder al territorio y con base en las tendencias anteriores, se estima que una proporción significativa de refugiados y migrantes de Venezuela que ingresen a Ecuador en 2020 lo harán de manera irregular.

Como resultado, las proyecciones para este 2020 muestran una marcada disminución en comparación con 2019, con 273,750 nuevas entradas anticipadas.

Este número incluye cruces regulares e irregulares. De este total, se estima que alrededor del 60 % transitará a un tercer país.

El número de refugiados y migrantes de Venezuela que viven en Ecuador se espera que llegue a 659,000 para fines de 2020, y 109,000 de los 273,750 que ingresan a Ecuador esperan establecerse en el país. Se estableció un proceso de registro y regularización para refugiados y migrantes que viven en Ecuador.

El proceso de regularización iniciado por el Gobierno constituye una iniciativa significativa para abordar la situación de refugiados y migrantes de Venezuela que viven de manera irregular en Ecuador. Finalmente, el componente comunitario de la respuesta deberá fortalecerse para fomentar la coexistencia pacífica y prevenir incidentes discriminatorios y xenófobos, que constituya una tendencia preocupante observada en 2019. (Plataforma de Respuesta a Refugiados y Migrantes).

## DECLARACIÓN DE QUITO

Los representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que conformamos el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE, como antesala al XII Foro Global de Migración y Desarrollo y 6to Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, aprovechamos la oportunidad para dirigirnos a los líderes nacionales e internacionales que se reúnen en Quito para la adopción de medidas que fortalezcan las políticas públicas sobre la movilidad humana, y declaramos:

1. Reiterar nuestro compromiso, en el marco de nuestras competencias, en la prestación de asistencia humanitaria; en el combate, prevención y restitución de derechos en situaciones de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; violencia de género contra niñas y mujeres; protección infantil; en general, continuar trabajando en la gestión y planificación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de todas las personas migrantes, en concordancia con la legislación nacional y los instrumentos internacionales aplicables.
2. Ratificar el compromiso de continuar y profundizar la lucha coordinada contra la discriminación, la intolerancia y la xenofobia e implementar iniciativas y esfuerzos, individuales y/o colectivos, en dicho sentido.
3. Resaltar que la participación de los Gobiernos Subnacionales del nivel intermedio es imprescindible para la elaboración de una estrategia y enfoque integral territorial de movilidad humana y desarrollo sostenible, lo cual permitirá un impacto global sobre el conjunto del territorio en especial la relación urbano rural.
4. Promover la participación política y el compromiso en la adopción de políticas públicas en beneficio de las personas migrantes, con el fin de crear y promover instancias destinadas a recoger las opiniones de las personas migrantes e incluirlas en los procesos institucionales en la adopción de políticas públicas, independientemente de su origen, etnia, género, raza, religión, situación laboral y migratoria, promoviendo así la

democratización de la administración pública con enfoque de derechos humanos.

5. Nos comprometemos en fortalecer los Sistemas de Promoción y protección de Derechos, para ello es imperante la coordinación articulada con los Organismos Internacionales para la efectiva y eficiente distribución de los recursos, tanto económicos como técnicos.

6. Nos comprometemos en integrar el enfoque de movilidad humana en nuestra gestión y planificación a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, destinando los recursos necesarios para su implementación y coordinando con el Gobierno Central y los Organismos Internacionales. Todo ello permitirá orientar de manera integral el mejoramiento de la calidad de vida de las personas migrantes, con base en el reconocimiento y valoración de sus derechos y diversidad cultural.

Dado y suscrito en la ciudad de Quito, a los diez y siete días del mes de enero del año dos mil veinte.

## COMISIÓN EJECUTIVA DEL CONGOPE

### Presidente

Pablo Jurado, prefecto de Imbabura

### Vicepresidente

Johanna Núñez, prefecta de Santo Domingo de losTsáchilas

### Primer Vocal

Jorge Guamán, prefecto de Cotopaxi

Alterno: Magaly Orellana, prefecta de Orellana

### Segundo Vocal

Amado Chávez, prefecto de Sucumbíos

Alterno: Manuel Caizabanda, prefecto de Tungurahua

### Tercer Vocal

Clemente Bravo, prefecto de El Oro

Alterno: Rafael Antuni, prefecto de Morona Santiago



## SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND MIGRATION, AN OUTLOOK FROM THE INTERMEDIATE GOVERNMENTS





## INDEX

Introduction .....	Pg. 3
Definitions .....	Pg. 7
Rights of persons engaged in human mobility activities as per the Constitution of the Republic of Ecuador .....	Pg. 12
Human mobility approach regarding the protection systems and the role of the decentralized autonomous governments .....	Pg. 14
Human mobility from the intermediate governments (provincial GAD [ <i>Decentralized Autonomous Governments</i> ]) perspectives. Public policy multi-sectorial development .....	Pg. 21
Immigration in the 2030 agenda, national planning of human mobility mainstreaming.....	Pg. 28
Venezuelans in the color .....	Pg. 32
Quito's declaration .....	Pg. 38

# SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND MIGRATION, OUTLOOK FROM THE INTERMEDIATE GOVERNMENTS<sup>1</sup>

*“What is upsetting about migrants and refugees, it is not the fact that they are foreigners, but the fact that they are poor. All phobias are social pathologies expressed as hate towards different people.”*  
**Adela Cortina Orts<sup>2</sup>.**

## INTRODUCTION

Migration is a worldwide phenomenon which affects the lives of most people. It is estimated that 258 million people are international migrants (UN DESA, 2017), and in this world, which is more and more interconnected, millions more are affected due to family ties, financial trade and cultural connections.

Immigration is a powerful driver of sustainable development for migrants and for their communities in their countries of origin, in the countries which they transit and in their destinations. Migrants represent approximately 3 percent of the world population, but they produce over 9 percent of the world's GDP. In other words, 3 trillion dollars more than if they stayed in their places of origin (OIM and McKinsey & Company, 2018). Migrants often contribute important benefits to their new communities in the shape of skills, increased capacity of the labor, investments and cultural diversity. They also play a relevant role in improving the lives of the communities in their

---

<sup>1</sup> In this document we use the term “subnational governments” to make reference to the other levels of government which are, hierarchically, below the level of central or national governments. In the case of Ecuador, said term will include the regional, provisional, cantonal and parochial Decentralized Autonomous Governments (GAD, the term Spanish acronym), excepting for the “regions” mentioned in the “state territorial organization” (refer to article 242 of the Constitution of the Republic), which have not been established as of yet, and consequently, their regional governments have not yet been established; hence, technically, the “intermediate level of government” is executed by the provincial decentralized autonomous governments, and the “neighboring and/or local government level” is shared by the cantonal and parochial GADs.

<sup>2</sup> Adela Cortina Orts is a Spanish philosopher, recipient of the 2007 Premio Internacional de Ensayo Jovellanos [Ensayo Jovellanos International Prize], ethics lecturer of Universidad de Valencia and director of Fundación Étnor, Ética de los negocios y las Organizaciones Empresariales [Business Ethics and Entrepreneurial Organizations].

countries of origin, via the transfer of skills and of financial resources, which contribute to developmental positive achievements; however, if migration is badly managed, it may cause negative developmental impacts, it may endanger migrants, it may provoke tensions in the communities, and it may minimize developmental benefits.

Just as migration has an impact in development, migration is also affected by development. The developmental context in which people live, the places to which they go, and the intermediate steps they take until they get to said places play a role shaping the resources, expectations, motivations and opportunities they have when it comes to migrating. The conflicts, the climatic change, the work markets and other developmental factors are elements which may have an impact on the elements which drive migration and its nature.

The political Constitution of the Republic of Ecuador as well the Human Mobility Organic Law guarantee the right to free mobility, to nondiscrimination due to migratory status, the responsibilities of state institutions regarding the implementation of the human mobility approach in social plans, projects and services; meanwhile, the Territorial, Autonomy and Decentralization Organization Organic Code (COOTAD, the Spanish acronym) establishes that the functions of the GADs [*Decentralized Autonomous Governments*] include promoting complete protective systems for prioritized attention groups to guarantee the rights embodied in the Constitution; likewise, the public policies established in the 2017 – 2021 National Developmental Plan, in the National Plan for Human Mobility and in the National Agenda of Equality regarding Human Mobility must be included in the territorial planning and management efforts.

The United Nations Conference regarding Sustainable Urban Development, “Habitat III”, concluded in 2016 via the implementation of the “New Urban Agenda (NAU, the Spanish acronym)”, which establishes the sustainable developmental parameters of cities for the next 20 years. Agreements which rule the path that must be taken for migration were established, as well as commitments to ensure the full regard of the human rights of refugees, of internally displaced

people and of migrants, regardless of their migratory status, and to provide support to the host cities under the notion of international cooperation, keeping in mind national circumstances and recognizing that, although large migratory movements towards the cities imply several problems, they may also imply important social, economic and cultural contributions to urban living.

It was agreed to strengthen the synergies that exist between international migration and development as follows: at a world, national, intermediate and local levels, guaranteeing the security, the order and the regularity of the new urban agenda via well-managed and well-planned migratory policies, and to provide support to territorial authorities to establish technical – normative frameworks that allow the positive contribution of migrants to the cities and to strengthen the ties between urban and rural zones. In addition to strengthening the joint coordination function of national and subnational governments, as the case may apply, and its collaboration with other public and organizational nongovernmental entities regarding the supply of social and basic services for all, including investments in the communities which are more vulnerable when it comes to disasters and for people affected by recurrent and long-term humanitarian crisis.

It was agreed to promote adequate social services, accommodations and decent and productive work opportunities for people affected by crisis in urban zones, and to collaborate with subnational communities and governments to determine engagement opportunities and to find long-lasting and decent territorial solutions, ensuring, at the same time, that affected people and host communities have support to avoid effects that could be counterproductive regarding development.

The CONGOPE [*Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador*], since 2014, via its Social Management department, has been working with the Provincial Decentralized Autonomous Governments (GADP, the Spanish acronym) in equality approaches, especially regarding human mobility, having the support of the Immigration and Development Joint Initiative (ICMD, the Spanish acronym) of the United Nations Development Program (UNDP).

In this context, and in preparation for the “12th Migration and Development Global Forum”, the CONGOPE developed several panels, conversations and forums in which diverse topics were addressed, such as: “Challenges and opportunities derived from the migration – development nexus,” “A Latin American overview regarding migration,” “Preparing the intermediate governments for migration,” “Public policies to ensure the rights of people who engage in human mobility,” events of discussion and reflection which have the objective of finding coordinated and complete responses to find decent solutions for the population which engages in human mobility activities and to ensure that the “intermediate governments” contribute to the mobility and development global forum (FGMD, the Spanish acronym).

During 2018 – 2019, the project “Mainstreaming of migration regarding the national and local developmental processes” was implemented jointly by the UNDP and by the CONGOPE [Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador], to continue strengthening the institutional processes of the GADP [Provincial Decentralized Autonomous Governments] to provide assistance to people who engage in human mobility activities, giving priority to the following lines of work:

- Transversal integration of migration in the national and territorial developmental processes.
- Technical assistance to local authorities and technicians for an adequate management of migratory flows in the cities.

Adding the experience and support of the Ecuadorian Municipalities Association (AME, its Spanish acronym) and of the Human Mobility Equality Council, at the end of 2019, a document under the name of “The equality approach for human mobility regarding territorial development” was published. The document addresses the following topics:

- Conceptual and normative framework.
- Public policies regarding human mobility.
- Implementation of the human mobility equality approach regarding territorial planning.

- The implementation of human mobility policies in the territory.

---

## TERMS

**Stateless person:** As per the United Nations stateless people statute convention of New York, September 28, 1954, a stateless person is a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.

This could be due to the fact that the person in question has the nationality of a state which has disappeared, and no successor state has been established in its place; said person lost his or her nationality due to a governmental decision because he or she belongs to an ethnic population or due to other reasons for which the state government in which said person was born denied to him or her the right to the nationality question; said person was born in territories that are being disputed by more than one country: for instance, the Bedouin people or a combination of those two reasons: for instance, the Kurds, who live between several states and both of said states deny their nationalities to them.

The term may also make reference to a person who voluntarily rejects its nationality.

**Asylee:** International law does not have a definition for the term “asylum”; however, this term has become a general term which covers all protection provided by a country to refugees in its territory. Asylum is, at least, a basic protection, in other words, a refugee may not, via expulsion or return, be relocated to the borders of the territories in which his or her life or freedom are at risk, on a temporary basis, with the possibility of staying in the host country until a solution may be devised outside of said host country (UNHCR, 2003).

The right to seek asylum and to receive said status is well recognized by human rights international law and it has paramount importance for the protection of refugees. The executive committee of the UNHCR conference reaffirmed in 1997 that «the asylum implementation, which originates directly from the right to seek asylum and to receive said status, mentioned in the first paragraph of article 14 of the Universal Declaration of Human Rights of 1948, is one of the most basic mechanisms for the international protection of refugees” (conclusion 28 (b)). The asylum has a double objective: it is the protection framework and it guarantees the possibility of seeking solutions for the problems of refugees (Amnesty International, 2003).

“Asylum seeker” is a general term used to describe a person who has applied to become a refugee, but no decision has been made as of yet. It may make reference to a person who has not yet submitted a request or to a person who is waiting for an answer. Not all asylum seekers will be recognized as refugees, but many will (UNHCR, 2003).

**Internally displaced persons:** “Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or (IDPs) obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-provoked disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.” (UNHCR, 2006).

**Migrant:** The International Organization for Migration (IOM) defines the term migrant as any person who relocates or has relocated, crossing an international border or within a state, to a place which is far away from his or her usual place of residence, regardless of the legal status of said person; regardless the relocation being voluntary or involuntary; regardless of the causes of the relocation; or regardless of the duration of said relocation. The IOM provides assistance to migrants and addresses migration-related issues and, as per the guidelines of the states in question, and it also provides assistance to migrants who need international migration services.



**International migrant:** Although there is not a universally accepted definition of the term, an international migrant is, for statistical purposes, a person who changes his or her usual country of residence. A long-term migrant is a person who establishes his or her residence in a different country for a period of at least a year, while a short-term migrant is a person who moves to a country which is not the one in which he or she usually resides for at least three months, but for less than a year.

**Returning migrant:** A person who chooses to return, independently or with assistance, to his or her country of origin.

**Orderly migration:** This document will use the IOM definition which is: “the movement of a person from his or her usual place of residence to a new place of residence, in keeping with the laws and regulations governing exit of the country of origin and travel, transit and entry into the host country.” This definition highlights the right of a state to regulate the entry, as a basis, to be able to ensure the adequate treatment of migrants, to grant rights, to enforce the law and to manage the relations with the hosting communities.

**Regular migration:** The IOM defines regular migration as a “migration which takes place via regular and legal channels.” The regularity of migration does not solely refer to the method used to cross the borders of the country, because migrants may enter a country via regular channels, but may be in an irregular situation after a short time.

**Safe migration:** There is not a common term associated to the concept of safe migration. A migrant may be in an unsafe situation during the migration process or after he or she has migrated via regular channels; on the contrary, a migrant may be in a safe and irregular situation. The situation of migrants may change from safe to unsafe during the different stages of their migratory process, hence, the definition must cover all stages of the process, including the stages in their country of origin, in the country in which they transit, in the country which first provided the asylum status and in the destination country. Also, the safe migration concept must be considered for internal migration, and also for people who are left behind, who do not finish the planned

journey. Consequently, safe migration is not a statistical concept, and it may only make reference to the well-being of, and to the risk reduction for, migrants, and must take into consideration the needs of the different types of migrants, as well as factors that may imply vulnerability for migrants.

**Human mobility:** “Concrete processes that any person, family or human group executes, or is subject to, for the purposes of temporarily or permanently settling in a place other than the place in which said entity was born or in which it has resided up to this moment” (Benavides & Rodas, 2009).

“It includes emigrants, immigrants, refugee-status seekers, refugees, asylees, stateless people, migrants, internally displaced people, human trafficking victims and migrant traffic victims, taking into consideration gender, age, ethnicity, environment, etc. This process implies crossing the borders of a geographical or political division within a country or of another country” (IOM, two thousand twelve).

The current constitution of Ecuador incorporates the notion of human mobility, of innovative principles and it recognizes specific rights related to this topic, it has the objective of incorporating them completely to provide assistance, regarding the rights and all the aspects of human mobility. “For the first time, and Latin American and in the world, a country has included in its political Constitution the rights, guarantees and institutions for the protection of people who engage in human mobility activities and of their families; in other words, the rights of emigrants, immigrants, asylees, refugees, internally displaced people and internal migrants are recognized, as well as the rights of human and migrant trafficking victims.”

Human mobility is a process which is experienced voluntarily or on a forced basis, regularly or irregularly, and that is not a conditioning factor for the exercise of any right.

**In transit people:** A person from any state who is passing by a state as part of a journey to the state in which said person will be employed or from the state in which said person was employed to the state of origin or to the state in which said person usually resides (article 6 (c) of the international convention regarding the protection of the rights of all migrant employees and their families, 1990).

**Person in a trafficking-related situation:** As per the Palermo protocol (2001), it is a person who has been subjected to the “recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.” In general, the term “victim” is used to emphasize the negative consequences of the human trafficking experience and not to classify them as incapable of getting out of said situation (IOM, 2004).

**Refugees:** Although most of refugees are migrants, taking into consideration the previous terms, the fact that refugees are ruled by a different legal framework must be considered. The convention of 1951 regarding the refugees bylaws and its protocol of 1967 define a refugee as any person who “owing to a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.”

**Refugee seeker:** A person who requests his or her admission in a country as a refugee and awaits a decision to acquire said status as per the pertinent national and international mechanisms (Perruchoud, 1992).

**Human trafficking victim:** Article 3 (a) of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially of women and children which supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000, defines human trafficking as “facilitating the irregular entry of a person to a member state (of the convention) in which said person is not a citizen or permanent resident with the objective of obtaining, directly or indirectly, a financial benefit or another material benefit.” The illegal traffic per se, other than trafficking does not imply exploitation, coercion or violation of human rights.

## RIGHTS OF PEOPLE ENGAGED IN HUMAN MOBILITY ACTIVITIES IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ECUADOR

**Article 9.**– Foreign people located in the Ecuadorian territory will have the same rights and duties as Ecuadorian people, as per the Constitution.

**Article 40.**– The right of people to migrate is recognized. No human being will be considered or identified as illegal due to his or her migratory status.

The estate, via the pertinent entities, will engage in, amongst other things, the following actions to enforce the rights of Ecuadorian people in other countries, regardless of their migratory status:

1. It will provide assistance to them and to their families, regardless of them residing abroad or in this country.
2. It will provide care, counseling services and complete protection so they can freely execute their rights.
3. It will protect their rights if, for any reason, they are not able to exercise their right to freedom abroad.
4. It will bolster their ties to Ecuador, it will facilitate family reunification and it will encourage their voluntary return.
5. It will ensure the confidentiality of personal data stored in the archives of Ecuador in institutions located abroad.
6. It will protect transnational families and the rights of their members.

**Article 41.**– The rights to asylum and refuge are recognized, as per the law and as per human rights international mechanisms. People who have the status of asylees or refugees will have special protections that guarantee the full exercise of their rights. The state will respect and guarantee the principle of no return, in addition to humanitarian and legal emergency assistance.

No penal sanctions will be applied for asylum and refuge seekers for entering or staying in the country under irregular situations.

The state will, exceptionally and if the circumstances justify it, recognize a refugee collective statute, as per the law.

**Article 42.**– Any arbitrary displacement is prohibited. Any people who have been displaced will be entitled to receiving emergency protection and humanitarian assistance from the authorities to ensure their access to food, housing, lodging, and medical and healthcare services.

Children, teenagers, pregnant women, mothers with underage children, people of advanced age and people with disabilities will receive preferential and specialized humanitarian assistance.

Every displaced persons and peoples are entitled to return to their place of origin voluntarily, safely and decently.

**Article 392.**– The state will safekeep the rights of people who engage in human mobility activities and it will rule migratory policies via the pertinent entity in coordination with different levels of government. The state will design, implement, execute and evaluate policies, plans, programs and projects, and it will coordinate the actions of its organisms with the actions of other states and civil society organizations which work in human mobility at national and international levels.

**Article 416.**– The relations between Ecuador and the international community will be guided by the interests of the Ecuadorian people, and the people in charge and the executors will be accountable to them, and consequently.

(...) 6. It calls for the principle of universal citizenship, free mobility of all inhabitants of the planet and the progressive end of the foreigner status as an element which will transform unequalled relations between countries, especially between northern and southern countries.

It demands the respect of human rights, particularly of the rights of migrants, and it promotes their full exercise via the compliance of the duties acquired with the signature of human rights international mechanisms.

## HUMAN MOBILITY APPROACH IN THE PROTECTION SYSTEMS AND THE ROLE OF DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS<sup>3</sup>

*Inequity is the main factor which bolsters human mobility, it includes the disparity of opportunities and the accelerated demographic transition, factors which will keep being present during the following decades. During the current world crisis many migrants face a double risk: they are unemployed, unsafe, socially marginalized and they often are considered the source of these problems.*

Regarding their competences and territoriality, the subnational governments are central players to guarantee the exercise of human rights and, particularly, the right to equality and nondiscrimination. They may entirely guide, via the formulation and implementation of their Territorial Development and Ordering Plans (PDOT, the Spanish acronym), improvements to the quality of life of the inhabitants, based on the recognition and valuation of cultural diversity, and the special projection of social, economic and environmental policies.

The Equality National Councils (CNI, the Spanish acronym), via their agendas, establish the elaboration and implementation guidelines of territorial public policies with equality approaches, which must be mandatorily incorporated in the PDOT.

Equality is a human right which is continually being developed, its scope has been extended and specified as per the requirements of different historical moments; equality does not mean homogeneity, but it implies a positive valuation of the existing differences between people. Not accepting these differences causes large population sectors to be considered as not fitting within the model; hence, it is about developing equality based on a paradigm which relies upon recognizing human beings with their diversities.

The “principle of equality and nondiscrimination” is ratified in the international agreements for which Ecuador is a signatory; hence, based on international standards, important changes have been executed in the constitutional framework of the country, which reassure that all human beings are born free with dignity and rights.

---

<sup>3</sup> Systematization of a paper of Vizcaino Alexandra, a UN consultant.



In this context, the “gender approach”, allows analyzing the meanings, practices and standards which are established in society, based on the biological differences between men and women, within a heterosexual matrix. It recognizes that gender is a social and cultural construct which occurs historically and, as such, it may change. It considers ethnical, class, age, religious, geographic, sexual orientation and other differences. It lets us visualize and recognize the existence of hierarchical and unequal relations between men and women, and the consequence is that women (as well as people who are assumed to be women or who are feminized) have living conditions which are inferior to those of men.

“Generational aspects” imply, on the one hand, recognizing the integral protection, by the state, of human rights of all people during their lifetimes; and, on the other hand, recognizing and duly protecting the specific rights of people of different ages to ensure the integral protection and the full exercise of their general human rights and of their specific rights due to their age status.

The term “intergenerational” identifies the existing interrelations of each generation and the importance that each generation has in the following one, as a part of its evolutionary process; hence, it recognizes the necessary protection of those processes “which enable the recognition of the other ones, from the different one, which, in turn, makes it possible to coexist and to engage in joint efforts.”

The “interculturality and plurinationality” approach supports the notion that groups exist which are subject to shaping constitutive elements at a national level, which the Constitution recognizes as indigenous communities, peoples and nationalities, as well as the Afro-Ecuadorian and montubio peoples; as such, the public policy proposal to establish an interculturality relationship is based on an important change in the exclusion, discrimination, disregard and inequality dynamics, via new political, social, cultural and economic relations, in a process of dialogue and cohesion that strengthens the diverse identities (interculturality). In the case of

the indigenous collectives, such policies must, also, enable a progressive development of a territorial structural and managerial model other than the traditional one (plurinationality). It addresses, then, the acceptance and respect of the historical and identity diversities of said collectives, including their diverse managerial and governmental modalities, characteristics, and how they see and go through life, which guarantee the indigenous development from their own conceptualization and vision, which implies recognizing and strengthening the individual and collective rights of persons, municipalities, communities, peoples and nationalities.

“Disability” is a condition which has existed in our society. The way in which we understand disability has varied in accordance to the historical process of how models and approaches have evolved, based on a traditional model whereby a disabled person received assistance due to compassion. Later, a medical or rehabilitation approach was implemented whereby disability is seen as an illness which must be addressed from the healthcare perspective. Since the 1990s, disability is understood from a human rights and personal autonomy approach, and under this context, disability is recognized as a concept which involves and which results from the interaction between people with deficiencies and the barriers which are a consequence of the behavior and the surroundings which prevent the full and effective participation of disabled people in society, under the same conditions as other members of society.

“Human mobility” in contrast, implies recognizing three superior principles for the protection of people who engage in human mobility activities, established in the Constitution of the Republic and in the Human Mobility Organic Law, which shall be the base to develop the national migratory public policy:

- No person may be classified as “illegal”;
- Every person is entitled to free circulation, which implies exercising free circulation by Ecuadorian and foreign people within the Ecuadorian territory;
- The *universal citizenship* notion makes reference to

recognizing the “power of human beings to travel freely in the entire planet, and it implies having their rights, regardless of their migratory status.”

The Ecuadorian State, by constitutional definition, is made of rights and justice; it compels all powers, institutions and entities of the State, including the decentralized autonomous governments (GADs, the Spanish acronym) to comply with their duties for “the full validity and effective use of the constitutional individual and collective rights and of those mentioned in international agreements” (COOTAD [*Territorial, Autonomy and Decentralization Organization Organic Code*], 2018. Art. 4 [b]). The GADs must establish conditions to guarantee rights and principles, which include, amongst other things, equality and nondiscrimination.

The human mobility notion, regarding the events linked to vital processes of individuals and human societies, may be analyzed from different points of view and perspectives which implies the complexity and dynamics of a relation which has always been present in history. The migration of over two hundred million people in the entire world is not an isolated event, they are the evident proof with human faces of a continuous asymmetric and unfair international order, which deeply promotes inequality.

The growing magnitude of migration had as a natural consequence, its incorporation in the international public agenda and the corresponding concern of the origin, transit and destination states to establish policies to address the new realities, problems, opportunities and challenges.

The need to “rule migrations” has become evident with special intensity in the last decade, as per the multiple studies sponsored by countries and multilateral entities, as well as per the implementation of different types of declarations and policies.

As such, highlighting the entire migratory policy of Ecuador, and how said policy contributes to establishing favorable conditions for

a voluntary or involuntary, decent and sustainable return, via diverse programs and, particularly, the tax benefits for migrants, are subjects that truly bolster the interest of people who work in the migratory field and of people who engage in the mobility process.

Inequity is the main factor which drives the human mobility. It includes the disparity of opportunities and the accelerated demographic transition, factors which will be present during the next decades. In the midst of the current world crisis, many migrants face a double risk: being unemployed, unsafe and socially marginalized, and on top of that, they are often considered as the source of these problems.

We must highlight the importance of not using the current crisis to transform migrants into “scapegoats.” Instead, this is a good opportunity to change how they are treated. We must see migrants in their roles as social actors, transforming political actors and transnational developmental actors.

On the other hand, if there are no changes, not only at a national level on each country, but also at an international level, which imply a more realistic joint responsibility between countries of origin and destination countries of the migratory flows. This crisis may put at risk the achievements and progress which have been reached and which were about to be reached, frustrating not only migrants, but also governments which want to improve their situation.

jects, not including it in developmental policies and strategies would miss the opportunity of including millions of people in a path towards better human development conditions, generating, also, negative effects for the countries of origin and for the destination countries, and, above all, for migrants, especially the poorest ones.

In that sense, the current constitution of the Republic of Ecuador is an important milestone of Ecuadorian politics which addresses migration, because it is the first time in the history of the Republic that rights are recognized for people engaged in human mobility activities in the Magna Carta. Addressing this complex reality has become state policy,

and as such, it is necessary to make the adjustments to the secondary normative system to ensure that it is in harmony with the Constitution and with international treaties to guarantee the rights, freedoms and complete development of migrants and their families.

The notion of being entitled to have rights calls for critical reflection of the social construct and of policies associated to how people who are subject to laws are treated. It focuses mainly in the human mobility topic.

In the case of the norms applicable to foreign people, the amount of rights and guarantees which are recognized for them will depend on the enforcement of a “securitist” doctrine<sup>4</sup> which sees a foreign person as a possible threat to the internal security of a country, and his or her entry and stay must necessarily adhere to “restricted”<sup>5</sup> norms imposed by the destination State; while a policy based on guarantees, which is aligned to the universal citizenship concept, recognizes a larger number of rights for foreign people and it does not excessively restricts their entry or stay.

Regardless of what the migration policy from a specific national government is, it must respect, at least, the essential contents of the rights granted to citizens, because a differentiated treatment has the impassable restrictions of fundamental rights and of international agreements related to the subject.

Ultimately, the general normative development must be configured within a framework of respect for the dignity of a person and for human rights, even more so, when dealing with persons who are susceptible to discrimination such as people who engage in human mobility activities, who must stand feelings of xenophobia and of social discrimination. Hence, inequality and discrimination towards people who enter an unknown country, on top of irregularity situations, become a sufficient

---

<sup>4</sup> Which describes the consequences of treating diverse issues as existential threats which must be fought, rationalizing the disregard of normal limitations by the State to resort to extreme measures.

<sup>5</sup> Limiting people included in the restricted census.

argument to question and to review the existing legal normative associated to migration, especially if it has been penalized.

As it was previously mentioned, our Constitution classifies migration as a right and it eliminates the illegal discriminatory status, used for foreign people who irregularly reside in the country or people who do not have the documents required to enter or to stay in this country. It also establishes that foreign people have the same rights and duties that Ecuadorians do, avoiding any kind of discrimination between them.

Before explaining the context of the new constitutional approach regarding human mobility, it is necessary to keep in mind the concepts of “universal citizenship” and “human mobility” to understand the new policies and guidelines of the subject.

So, from all the civil, political and social fundamental rights, only “legal” citizens are recognized in principle. Consequently, there would be several rights, such as the right to life, to physical integrity, to morality, to ideological freedom, to effective legal protection that, due to their “immediate connection” to the dignity principle, they would be entitled for Ecuadorian and foreign citizens, without any distinction.

The Human Mobility Organic Law, in force since February 2017, seeks to guarantee the rights of all people who engage in human mobility. Article 167 of said law, establishes: “... All public entities, at all levels of government, will include the human mobility approach in their policies, plans, programs, projects and services.”

In this context, the Vice Ministry of Human Mobility, in its capacity as national authority for this subject, recognizing the need to execute actions of the central government, jointly with the subnational governments, with civil society, and with international cooperation efforts, summoned the first interinstitutional meeting in which the Human Mobility National Discussion Panel was established. The first characteristic that must be indicated, without any doubt, is its insipience, because it was considered more as a project, instead of as a confirmed and consolidated reality.

In fact, the legislative reforms mandated by the Constitution regarding migration for which the proposal process is being undertaken and coordinated by the Human Mobility Vice Ministry, the Human Rights Secretariat, the chancellery, the Ministry of Government and the Ombudsperson Office, faces a fundamental challenge of ending the current legal system regarding migration, which is totally dispersed when it comes to competencies, it is ineffective and inefficient regarding the use of public resources and, above all, it is not constitutional.

---

## **HUMAN MOBILITY FROM THE INTERMEDIATE GOVERNMENT'S PERSPECTIVE** (PROVISIONAL GADs [*Decentralized Autonomous Governments*]) – PUBLIC-POLICY MULTISECTORAL DEVELOPMENT<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Systematization of the work of Sáenz Mario, technician of the Social Inclusion Unit of the CONGOPE [*Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador*].

*Without any doubt, the impact of migration, of refugees and of internal displacement is more evident in the territorial scope. This is reflected in, amongst other things, the work market, the demographic size and composition of the population and the need of providing public services. As such, the GADs face, firsthand, transformations and opportunities provided by human mobility.*

Regarding their competences and territoriality, the subnational in Ecuador there are diverse realities surrounding human mobility: emigration, transit, return, immigration, refuge and internal displacement.

The Constitution of the Republic contemplates rights such as freedom of mobility, nondiscrimination due to migratory status, as well as the universal citizenship principle, the non-criminalization of people due to their migratory status and eliminating the status of foreigner as a transforming element of inequalities between different countries.

The Human Mobility Organic Law (LOMH, the Spanish acronym) is a mechanism, that jointly with the Constitution guarantees the rights of people who engage in human mobility and establishes the duty to incorporate the human mobility approach in all public policies, plans, programs, projects and services at all levels of government.

The Territorial, Autonomy and Decentralization Organization Organic Law (COOTAD, the Spanish acronym), since the introduction of the equality approaches regarding gender, age, disabilities, peoples, indigenous nationalities and human mobility establishes that the competencies assigned to decentralized autonomous governments (GAD, the Spanish acronym) must be executed trying to protect the rights of groups which need prioritized assistance.

The public policies established in the 2017 – 2019 National Developmental Plan “An Entire Life”, in the National Plan for Human Mobility and in the Human Mobility Equality National Agenda must be considered and mainstreamed in the territorial planning and management efforts.

The Constitution of the Republic, while referring to people who engage in human mobility, covers Ecuadorians who live abroad and their families in Ecuador, transnational families, in transit people, returning Ecuadorians, people who need international protection (asylees and refugees), people and groups of people who have been arbitrarily or forcibly displaced, and foreign people in the Ecuadorian territory; as well as human trafficking victims and victims of illegal migratory traffic. As such, it covers the emigration, transit, return, immigration, refuge and forcibly internal displacement realities, as well as human trafficking and the illegal trafficking of migrants.

Human mobility and development affect each other specially in territories where the effects and the drivers of migration are most evident. People who engaged in human mobility activities are the bridges between territories and communities via networks, remittances, investments, flows of information, knowledge and transfer of norms and values. All these could have a positive effect on social, economic and even political life, in the territories of origin as well as in the destination or host territories.

These potentials are maximized when there are favorable policies in the territories of origin as well as in the host territories. For the full validity of the rights, the actions of the central government, as well as the engagement of the GADs [*Decentralized Autonomous Governments*] and of the citizens are necessary.

The GADs, with the support of, and in coordination with, the central government, have a key role to integrate human mobility to developmental strategies and to secure basic rights of the migrants and refugees.

The citizens may contribute in a positive manner with integration processes. The rhetoric (or perception) about migration and about “being a foreigner” regulate discrimination levels that people who engaged in human mobility experience. In this sense, awareness campaigns, training and educational processes targeted to different sectors of the population contribute to transform the image of human



mobility, and to change from a perspective which considers it as a risk and a threat towards one which understands it as an opportunity for development.

Ecuador currently has a triple migratory condition: it is a country of origin, of transit and it serves as a migratory destination.

Since 1998 and 1999, the migratory phenomena in Ecuador acquires special importance because of an important flow of Ecuadorians who migrate specially to Europe. Likewise, the dollarization of the economy in 2000, and other factors of the subcontinent transformed Ecuador into a migratory destination, especially for Colombian, Peruvian, Cuban and Venezuelan people.

These processes contributed towards the reaffirmation of activities in the country, starting from a global perspective of the multidimensional migration phenomenon, which is always prone to protect the human rights of migrants.

The approach of the international organizations in Ecuador covers regulated migration programs and projects, such as, for example:

- Voluntary return programs and programs to fight human trafficking;
- Enabled migration programs and projects, such as those of temporary work migration and documentation;
- Forced migration programs and projects, such as refugees resettling programs and emergency assistance for populations seeking international protection; and,
- Migration and developmental programs and projects, such as those targeted to improve the conditions of life of the host populations.

All these programs are developed in close coordination with the Ecuadorian authorities, at all levels of government, as well as with the civil society. Sometimes, they also have the support of the private sector.

The Constitution of the Republic of Ecuador states that the State will safekeep the rights of people engaging in human mobility and that it will rule the migratory policies via the pertinent entity in coordination with different levels of government. The State will design, implement, execute and evaluate policies, plans, programs and projects, and it will coordinate the actions of its entities with those of other states and organizations of civil society which work in human mobility at national and international levels.

The inclusion of migration in the 2030 agenda, opens the possibility of using the migration governance framework, revealing data and statistics based on evidence, engaging in migration forums, interacting with relevant players, including civil society organizations, as well as developing an opportune and pertinent timetable.

“Human mobility” is the manifestation of the will of the people who wish to travel, learn, change, establish families, study, engage in business activities, work and exercise their rights around the world. In the last decades, globalization has increased the number of people who wish and who are able to move to other places. It is estimated that 232 million people look for new opportunities of life in other countries than their own, and half of them are women.

Ecuador is a country of origin, of destination, and of transit regarding migration, as well as a destination for refugees, and that tacitly turns us into an open arms country, which is explicitly indicated in our Constitution, establishing unprecedented principles and rights which are not present in any other Constitution in the world.

Regarding the right to free mobility advocated in our Constitution, society must agree, and institutions must seriously and decisively react to establish equality in peaceful spaces, we must forget about the migrant status and we must start talking about “world citizens.”

The relocation of people across borders has been a concern of national states throughout history. In fact, we can even understand the position of the states regarding the presence of “another foreigner.”

If the identities are developed by otherness, the national states have been developed in relation, not only to the other nation states, but also, through the notion of citizenship, regarding people of other nationalities who inhabit their territory. It is based on the consideration of this concept that national policies have been developed to provide an answer, which generally relies upon control and restriction of human mobility.

The constitutional precepts are clear regarding the fact that state entities should address and assume the execution of actions to render effective the rights of people who engage in human mobility, and to modify the conditions that prevent the exercise of rights. We start on article 9 of the Constitution of the Republic which states: “people located in the Ecuadorian territory will have the same rights and duties as Ecuadorian people.”

Regarding human mobility, we must work based on the clarity of our Constitution (article 40) which recognizes that people are entitled to migrate. No human being will be identified as, or will be considered, illegal due to his or her migratory condition.

It is a duty of the state to engage in actions to ensure the exercise of the rights of Ecuadorians who live abroad:

- Providing assistance to migrants and to their families, regardless of them residing in this country or abroad.
- Providing assistance, counseling services and complete protection so they can freely exercise their rights.
- Safekeeping their rights if, for any reason, they have been incarcerated abroad.
- Promoting their ties with Ecuador, enabling family reunification and bolstering voluntary returns.
- Maintaining the confidentiality of personal data located in the archives of Ecuadorian institutions abroad.
- Protecting transnational families and the rights of their members.

We also have the challenge of being the only country which recognizes asylum and refuge related rights, and which does not allow establishing penal sanctions for entering or staying under an irregular situation for citizens of other nationalities.

Without a doubt, the causes and the impact of migration, of refuge and of internal displacement are more evident in the territorial scope. This is reflected in the work market, in the size and in the demographic composition of the local population and in the need to provide public services, just to name a few. As such, the GADs [*Decentralized Autonomous Governments*] see, firsthand, the transformations and opportunities that come with human mobility.

The traditional perspective of development which is focused around economic growth provides a partial reading of the process. Under this perspective, the human developmental concept which is considered since the beginnings of the 1990s establishes a difference from a conceptual perspective: it focuses on human skills and it implies a change from an explicitly quantitative approach towards one which is decisively qualitative.

The GADs, in coordination with the national government and within the framework of their specific and concurrent competencies, have a key role to integrate human mobility to developmental strategies and to prevent the violation of basic rights of migrants and refugees. In the first place, the compliance of international agreements to ensure a complete respect of human rights, and as a part of these, the rights of people who engage in human mobility, putting special emphasis in women.

In turn, the citizens must contribute positively to the integration processes, transforming the perspective about human mobility and progressing from a perspective which considers it as a risk and threatening factor towards one that considers it as an opportunity for growth.

Public entities must include the equality approaches in their planning efforts and must establish the budget to provide assistance via public policy to groups which need priority assistance.

It is important to insert human mobility in the most general developmental context of a territory because there are interactions and synergies with every developmental sector, for instance, health, education, employment, agriculture, commerce, tourism, etc.

To formulate strategies, policies and to implement actions, it is essential to have all data regarding trends of human mobility with data divided by gender. In that way, more appropriate decisions may be taken, and the impact of migratory flows in the territory, as well as the specific needs of men and women may be better determined. A multisectoral evaluation of the needs lets us clearly identify where the resources and assistance are more needed.

The engagement of diverse players, considering mainly people who suffer double discrimination, such as women, in these processes, is basic to include different points of view and perspectives, also allowing us to take into consideration the skills and needs of each social group.

An effective coordination between public players at different levels of government which work in human mobility is basic to guarantee a harmonious synchronization of policies and actions. Likewise, the coordination between diverse players in the territory enables the complementarity principle and provides a better service for the community.

The COOTAD [*Territory, Autonomy and Decentralization Organization Organic Code*] in its article 41 establishes that the provincial governments shall “promote” integral protection systems for groups which need priority assistance to ensure the rights established in the Constitution within the framework of its competences. Since the term “promote” has diverse meanings, the CONGOPE [*Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador*] established the following courses of action with the provinces:

- Training and awareness to prevent and eradicate any type of violence and discrimination;

- Coordination with different levels of the national, cantonal and parochial governments; and,
- Provincial information management to improve decision making in the territorial application of public policies regarding the protection of rights.

The rights protection system at a provincial level implies, as such, complying with a technical role to accompany, articulate and provide counseling targeted to the implementation at cantonal and parochial levels of protection and inclusion policies to overcome gaps, especially those derived from social exclusion.

---

## MIGRATION IN THE 2030AGENDA, MAINSTREAMING OF HUMAN MOBILITY IN THE NATIONAL PLANNING EFFORTS<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Systematization of the work of Veintimilla Raquel, academic coordinator of UIDE [Ecuador's International University] – Loja.

*If we agreed to guarantee the full exercise of human rights of all people, we have the duty to host and protect migrants regardless of their personal situation. As long as borders are more relevant than the human dignity we only contribute to reaffirm the “status quo” which causes migrants to be victims of rejection and stigmatization.*

The human mobility organic law, which was approved on February 2017, and its bylaws, valid since August of the same year, are mechanisms which extend the recognition of human rights of people who engage in human mobility and it harmonizes and incorporates in a single normative mechanism the disperse normative which was in force for over 40 years.

The human mobility national plan is developed within the framework of Objective 5 of the foreign policy agenda, which states: “promoting the exercise of the rights of people who engage in human mobility in all its aspects.” This objective has 4 human mobility policies:

- Promoting universal citizenship and free mobility at an international level;
- Strengthening the protection of rights of people who engage in human mobility;
- Establishing conditions to bolster an orderly, safe and regular migration;
- Defending diversity, integration and coexistence of people who engage in human mobility.

The 4 policies are implemented and promoted as per the managerial model of the Human Mobility Vice-Ministry, at several levels of government, horizontally, vertically and entirely for people who engage in human mobility.

To reach an effective exercise of these rights, and their subsequent requirement of services, the chancellery coordinates the enforcement of the Human Mobility Organic Law and of its bylaws, via mainstreaming, intersectionality, joint responsibility, progressivity and universality.

For Ecuador, the Geneva Convention of 1951, regarding the Refugees Statute, established the main international standards regarding refuge. In addition to this international framework, there are mechanisms such as the facultative protocol of 1967 which determines the international refuge procedure, and the Cartagena declaration of 1984, which extends the definition of the concept of refuge within the regional framework, in such a way that “it also considers as refugees, people who have fled their countries because their lives, their safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously perturbed the public order.”

Human mobility, for Ecuador, includes prevention, protection and rights restriction aspects of people who engage in human mobility activities, including those related to the fight against transnational organized crime, specifically human trafficking and unlawful migrants trafficking; it especially considers a large number of cases of reported victims in the country, of Ecuadorians and foreigners. Consequently, it is necessary to feature the relevance of the civil and political rights international agreement of 1966, which in its article 8, explicitly states and mentions human trafficking and prohibits any kind of slavery and forced labor.

In September 2015, the General Assembly of the UN implemented the 2030 agenda for sustainable development. Said mechanism has 17 objectives and 169 goals regarding the economic, social and environmental frameworks. Additionally, the 2030 agenda embodies the main visions of the state regarding how to achieve sustainable development, which is possible via a unique formula, which consists in the eradication of poverty.

In Ecuador, within the framework of its permanent commitment with the international human rights system, it has configured the main mechanism of national planning, the 2017 – 2021 National Development Plan which bears the name “An Entire Life” with the program objectives and goals of the 2030 agenda and of the

Sustainable Development Objectives (ODS, the Spanish acronym), which include the human mobility subject. In this sense, the 2030 agenda establishes the global framework for the development of human mobility plans, programs and projects.

Human migration may be defined as the permanent transit of persons from one home to another; in a more general sense, however, migration refers to every modality whereby citizens of any nation satisfy the permanently existing need of changing their place of residence. This need is, in turn, an inalienable right guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights, in its article 13 which establishes: “every person is entitled to move freely and to choose his or her residence in the territory of a state. Every person is entitled to leave any country, including his or her own country, and to return to his or her country.” Said essential right to emigrate, to travel (which is only severed in authoritarian and the dictatorial political regimes) is complemented with another principle which tries to ensure the protection of human beings who are vulnerable and who suffer persecution: the “right to refuge and asylum,” which is also established in the Fundamental Letter of the Rights of Man.

The Universal Declaration of Human Rights, in its article 14 establishes: “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.”

In fact, the protection of people displaced by war and extreme poverty, people persecuted because of ideological, religious, racial or gender reasons, people marginalized because of their sexual or political preferences, are entitled to obtaining refuge and protection in any country.

If we agreed to guarantee the full exercise of the human rights of all people, we have the duty to host and protect migrants regardless of their personal situations. As long as borders are more relevant than human dignity, we only contribute to reaffirm the “*status quo*” which makes migrants subjects of rejection and stigmatization.



Migration is an unavoidable reality: we must accept or reject migration; it is about people all over the world and they deserve the same rights as those of native people.

It is estimated that there are 258 million migrants all over the world. It is a subject that nowadays is dividing in several places of the world such as Italy, Spain, Germany and Hungary in Europe, and it divides the United States from Latin America, just to name a few of the most controversial examples in recent times.

Precisely, from the Latin American perspective, “The International Covenant on Civil and Political Rights” is far from the ideal to which we aspire, because it shows preference to an approach which may put at risk the guarantee of human rights for all, within the framework of a global debate dominated by fear, xenophobia and racism. The covenant discriminates the protection and rights for migrants according to their status, and limits the ability of people, instead of accepting the factors which drive it. It even recognizes the possibility of retaining children and teenagers as a “last resource,” precisely when the inhuman separation of Mexican children and their families by the US government is loudly repudiated. It also collides with the additions of Amnesty International, which demanded “zero tolerance” regarding the detention of migrant children.

If we are in favor of guaranteeing human rights for all, we must implement and guarantee the rights of migrants regardless of their migratory status. As long as borders are more relevant than human dignity, we all contribute to reaffirm the status quo which makes migrants victims of rejection and stigmatization.

In order to make migration an option and not a need, we must change the structural cause of migration: global inequality. Consequently, as citizens of the continent we advocate for the rights to migrate, to not migrate, to stay, and to return on a decent manner.

It can be declared that most people who have been forcibly displaced, including migrants and refugees, are born in underdeveloped countries;

almost two thirds of people who had to leave their homes are displaced people who stay in their own country at the mercy of an improvement of their situation; and that most people who leave their homes stay in bordering nations.

The refugees in the political crisis show that the international mobility rationale has mainly a regional pattern; losing this perspective provokes conversations of ‘massive arrivals’, ‘assaults’ and ‘border crisis’, feeding a distorted perception of reality.

Currently, the role of the state must become more flexible and it must be adapted to the changes which are happening at a global level, especially regarding the displacement of people, in other words, human mobility. Public policies surrounding the migratory phenomenon must completely address it, not only from the economic perspective, but they must include the participation of involved players, in other words, millions of people which are part of the transnational citizenship, there must be a double dimension from the state of origin and from the destination state, and, in every case, there must be coherence between the policies of emigration - immigration and international migration – internal migration.

---

## VENEZUELAN CITIZENS IN ECUADOR

Ecuador is experiencing an important growth of its population, caused mainly by the migration of citizens from other nations. As per the Ecuadorian chancellery data, Ecuador is the third-largest receiving country of Venezuelan citizens in Latin America and the Caribbean (after Colombia and Peru). As per data of the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, since 2015 after the final months of 2018, about 262,000 Venezuelan citizens have immigrated to this country, in other words, 1.9% of the Ecuadorian population; of which 97,000 have been able to regularize their migratory status (they have visas). On August 2018, there were high migratory flows, reaching over 6,000 persons per day.<sup>8</sup>

Ecuador which until recently had a policy of open doors for Venezuelan citizens, has been a destination and transit country for refugees and migrants from Venezuela, with over 1.7 million who have entered via regular mechanisms since 2017.

It was expected that by the end of 2019, Ecuador would have hosted up to 548,000 refugees and migrants from Venezuela. This represents an important increase from the final months of 2018 (250,752). In August 2019, the Ecuadorian government introduced a visa requirement for Venezuelan citizens, and at the same time, it announced that there would be a regularization process, after complying with several requisites, including a mandatory passport. This measure significantly affected the options for Venezuelan citizens to gain enter Ecuador, however, it was noticed that a growing number of Venezuelan citizens entered the country via irregular mechanisms, being exposed to several risks such as counterfeiting and human trafficking.

Despite universal access to basic services, including medical attention and education, barriers keep being denounced and they are aggravated because of social and economic challenges which are faced by the country and by Venezuelan refugees and migrants in Ecuador.

---

<sup>8</sup> SOURCE WORD VISION 04-25-2019

The enforcement of the Human Mobility Organic Law has allowed, during most part of this period, Venezuelan citizens to register their entry to Ecuadorian soil by presenting the identification document of their country of origin, which is considered by law as a valid travel document.

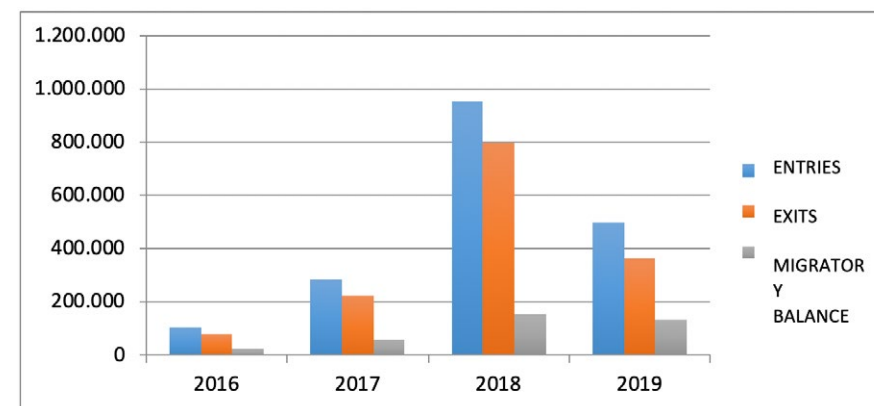
Accepting the passport, identity card and even birth certificates (in the cases of children and teenagers) as a requisite to gain access to the Ecuadorian territory allowed to keep a high level of entries via regular mechanisms, close to 85%.

However, the imposition of new requirements via the implementation of Inter-Ministry Agreements No. 001 and 002, issued in January and March of 2019, which require the submission of an apostilled penal background certificate, caused an increase in people and family groups which traveled via irregular mechanisms across the border. The UNHCR protection monitoring revealed that during the period of time in which these requisite was in force the percentage of irregular entries had an increment from 15% to over 30%.

From January until November 2018, a total of 874,346 Venezuelan citizens entered the country, in contrast with 726,330 exits reported for the same period.

The resulting migratory balance of 148,016 Venezuelan citizens is over double of the migratory balance of 2017, in which 61,138 Venezuelans were registered in the national territory.

## MIGRATORY ENTRIES, EXITS AND BALANCE OF 2015 – 09/30/2019



(Source: MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS)

As per the data of Worldvision, in the cities of Quito, Guayaquil, Manta and Cuenca, 83.6% of Venezuelan citizens stated they were in an irregular migratory situation. From this people, 37.5% have been in the country for less than 3 months, 28.7% between 3 and 6 months and 33.8% over 6 months. Also, it was noticed that, in these cities, the UNASUR [Union of South American Nations] is the main regularization option selected by Venezuelan citizens (8.8%), followed by the temporary residence visa (3.1%).

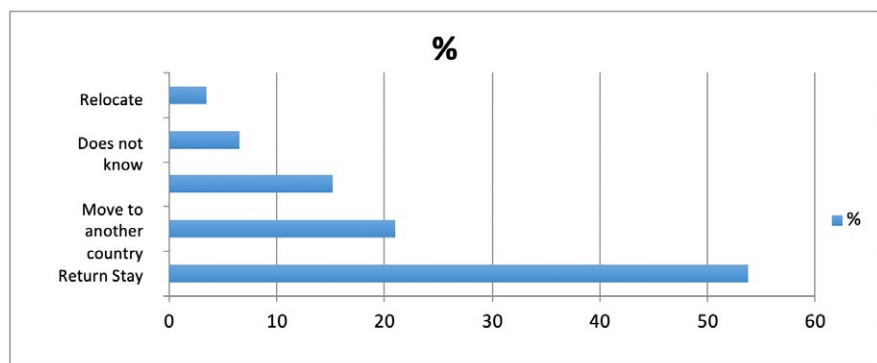
On the other hand, of the people surveyed in the southern border, 73.8% indicated that during their transit in Ecuador, they did not have a regular migratory status; while 24.4% reported that they had submitted a refuge or asylum request.

Finally, of the surveyed people in the cities of Quito, Guayaquil, Manta and Cuenca, 97.7% reported that they entered the country via an official entry point (Rumichaca and San Miguel frontier control points).

The remaining 2.1% stated that they crossed the border through an informal point of entry.

The people interviewed in the urban centers stated that their intention, in the medium-term, was staying in Ecuador, and some stated that they wanted to change domicile within the country.

The feeling of security and interaction is positive, in general, with the host communities, some relevant factors which bolster their will to stay in Ecuador were identified.



Source: WORDVISION 2019

During 2019, despite the continuous exit of Venezuelan citizens, changes in policies, as well as other factors, caused changes in the projections of the general population and in the planning assumptions for 2020. In the second half of the year, in the “Andean Corridor,” there was a decrease of the number of entries of refugees and migrants in Ecuador, Peru and Chile due to the introduction of new or renovated entry requisites. In comparison to what happened in 2019, the rate of regular entries to Ecuador, Peru, Chile and, to a lesser degree, to the countries of the Southern Cone, could have a reduction after the new entry requisites. Brazil will continue receiving a large number of refugees and migrants and the Caribbean, Central America and Mexico will also have continuous arrivals, directly or via secondary relocations.

According to the Platform of Response to Refugees and Migrants, refugees and migrants leaving Venezuela will continue doing so in 2020, with fluctuations in different seasons of the year:

- The number of people engaged in oscillating travels will increase, however, many may stay in the host countries for longer periods;
- States which share a common border with Venezuela will continue allowing refugees and migrants from Venezuela to gain access to their territories on a great manner, providing access to regularization mechanisms and, as per the no return principle, they will continue providing access to asylum;
- The states will continue with their efforts to provide mechanisms for the regular residence and stay, generally without restrictions nor limitations to gain access to basic services. However, in some states the documentation requisites and high application fees may render more difficult the access to a regular stay;
- Countries will require a continuous institutional strengthening considering oversized services and skills due to the scale of current and planned arrivals;
- The number of asylum-seekers will continue to increase, although with variations of applications between countries. Some states will apply the extended regional definition of refugees of the Cartagena Declaration Regarding Refugees of 1984, while others will apply the refugees definition of the 1951 Convention about the Statute of Refugees and its Protocol of 1967;
- The number of Venezuelans in an irregular status will continue to increase and, as such, it will create barriers to gain access to rights and services in the host countries;
- The needs and the different aspects of vulnerability of the refugees and migrants from Venezuela, not only as a consequence of their relevant status, will change in 2020;
- The overcharged national capacities, as well as the economic and political difficulties in some host countries may negatively affect the refugees and migrants of Venezuela;
- Women and girls will continue being disproportionately

affected in this crisis, especially in terms of risks of gender violence and human trafficking;

- The capacity of refugees and migrants to return to Venezuela, on a permanent basis, is not expected to happen in the short and medium-terms;
- The states will continue to address discrimination and xenophobia, even through awareness campaigns, through the strengthening of relations with the media and through broadcasts and activities in social media.

The international protection considerations, as per the criteria of refugees of the 1951 Convention and of its Protocol of 1967, and as per the Cartagena Declaration of 1984, becomes evident for a larger and larger percentage of people who live Venezuela.

The situation also affects refugees and migrants in Venezuela, many of which are returning to their countries of origin, as well as citizens from other countries who live in Venezuela, stateless persons and host communities.

Between 2016 and the first half of 2019, Ecuador had a policy of open doors which allowed over 1.7 million refugees and migrants of Venezuela to enter the country via regular entry. The regular entry was possible by bringing an identity document issued by the country of origin, as per the Human Mobility National Law. However, Executive Decree No. 826 of July 26, 2019 and the posterior Ministry Resolution 000103/2019 caused a significative policy change which will affect the operative context in 2020, establishing a requisite for Venezuelan citizens to obtain a visa to enter Ecuador.

Since the decree came into effect, a significative reduction of regular entries to Ecuador was registered, with an average of 23 regular entries per day registered during the month of September, in comparison to entries of over 2000 during the entire year.

This measure is expected to be maintained in 2020, and we will continue to see a small number of regular entries. On the other hand, given this

new requisites to enter territory, and based on previous trends, it is estimated that a significative percentage of refugees and migrants of Venezuela will enter Ecuador in 2020 via irregular mechanisms.

Consequently, the projections for 2020 show a marked decrease in comparison to 2019, with 273,750 new expected entries.

This number includes regular and irregular border crossings. From this total, it is estimated that approximately 60% of the people will be in transit to a third country.

The number of refugees and migrants from Venezuela who live in Ecuador is expected to reach 659,000 by the end of 2020, and 109,000 of the 273,750 who entered Ecuador are expected to stay in the country. A registration regularization process was established for refugees and migrants who live in Ecuador.

The regularization process implemented by the government is a significative initiative to address the situation of refugees and migrants of Venezuela who live in Ecuador via a regular mechanisms.

Finally, the communitarian element of the measure must be strengthened to bolster a pacific coexistence and to prevent discriminatory and xenophobic incidents which may become a concerning trend in 2019 (Platform of Response to Refugees and Migrants).



## QUITO'S DECLARATION

We, the representatives of the Decentralized Provincial Autonomous Governments, as a part of the Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador – CONGOPE, as a prelude of the 12th Migration and Development Global Forum and the 6th Forum of Majors regarding Human Mobility, Migration and Development, take this opportunity to approach the national and international leaders who gathered in Quito to implement measures to strengthen public policies regarding human mobility and we declare the following:

- 1.** We reiterate our commitment, within the framework of our competences regarding providing humanitarian assistance; regarding the fight, prevention and restitution of rights in situations related to human trafficking and to unlawful trafficking of migrants; gender violence against girls and women, child protection; in general. We will continue working in the management and planning of public policies to protect human rights of all migrants, as per applicable national legislation and international mechanisms.
- 2.** We ratify our commitment to continue and to strengthen the coordinated fight against discrimination, intolerance and xenophobia and to implement individual and/or collective related initiatives and efforts.
- 3.** We highlight that the participation of subnational governments at intermediate levels is necessary to prepare an integral strategy and approach to human mobility and sustainable development, which will allow for a global impact in the territory, especially in the urban and rural dynamics.
- 4.** We promote the political participation and commitment regarding the implementation of public policies to benefit migrants, to establish and promote instances with the objective of gathering the opinions of migrants to include them in the institutional processes for the implementation of public policies, regardless of their origin, ethnicity, gender, race, religion, work and migratory status, bolstering, in this way, the democratization of public management with a human rights approach.
- 5.** We agree to strengthen the systems for the promotion and protection of rights, and for that, it is important to have joint

coordination with the international organizations for the effective and efficient distribution of financial and technical resources.

**6.** We agree to be part of a human mobility approach while executing our management and planning efforts via territorial developmental and organization plans, procuring the necessary resources for its implementation with coordinated efforts with the central government and with international organizations. All those measures will allow for the complete improvement of the quality of life of migrants, based on the acknowledgment and valuation of their rights and cultural diversity.

Signed and submitted in Quito, on January seventeen, two thousand twenty.

**CONGOPE [*Consortium of Provincial Autonomous Governments of Ecuador*]'S EXECUTIVE COMMISSION**

**Chairperson**

Pablo Jurado, prefect of Imbabura

**Vice-president**

Johanna Núñez, prefect of Santo Domingo de los Tsáchilas

**First Member**

Jorge Guamán, prefect of Cotopaxi

Alternate member: Magaly Orellana, prefect of Orellana

**Second Member**

Amado Chávez, prefect of Sucumbíos

Alternate member: Manuel Caizabanda, prefect of Tungurahua

**Third Member**

Clemente Bravo, prefect of El Oro

Alternate member: Rafael Antuni, prefect of Morona Santiago





Las Provincias Somos el Ecuador

**Oficinas:**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

**Teléfono:**

(593 2) 3801 750



/congope



/congopeEcuador



/congope

[www.congope.gob.ec](http://www.congope.gob.ec)