

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS  
SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES.**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:  
SOCIOLOGA CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**“LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES ECUATORIANAS ANTE EL  
FENÓMENO MIGRATORIO: EL CASO DE LA INMIGRACIÓN  
VENEZOLANA EN SU TERCERA OLA 2017-2020”**

**ALLISON GABRIELA PARREÑO ÁLAVA**

**DIRECTORA: GILDA GUERRERO SALGADO**

**QUITO, 2021**

## **DEDICATORIA:**

A mi familia.

## **AGRADECIMIENTO:**

Agradezco a mis padres Ramiro y Graciela  
y a mi hermano Alexis Ricardo por su amor  
y apoyo incondicional.

A mi directora de tesis Gilda Guerrero por  
su guía y paciencia como tutora en esta  
disertación.

A mis amigas y amigos que estuvieron  
desde el principio y a los que conocí en el  
camino, que me acompañan y me motivan a  
seguir.

A mis compañeras y compañeros que  
compartieron conmigo este camino  
universitario.

A todas las personas que me enseñaron y de  
las que sigo aprendiendo.

A las y los migrantes que compartieron sus  
historias conmigo.

## TABLA DE CONTENIDOS:

DEDICATORIA:.....	ii
AGRADECIMIENTO:.....	ii
TABLA DE CONTENIDOS:.....	iii
RESUMEN:.....	v
ABSTRACT:.....	v
REFERENCIA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS. ....	vi
INTRODUCCIÓN:.....	1
1. CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO MIGRATORIO. 5	
1.1. Categorías de la migración. ....	5
1.2. Respuestas regionales .....	6
1.2.1. Contexto histórico de la migración en la región.....	6
1.2.2. Normativa nacional e internacional.....	7
1.3. Caso Venezolano .....	12
1.3.1. Historia de la migración venezolana. ....	12
1.3.2. Motivaciones y perfil migratorio.....	13
1.4. Políticas ecuatorianas frente a la migración venezolana.....	17
1.4.1. Factores a considerar para la elaboración de políticas sobre migración... 20	
1.5. Problemas migratorios en frontera.....	21
2. CAPÍTULO II: HACIA UNA GOBERNANZA MIGRATORIA. ....	25
2.1. Régimen de derechos humanos: alcances y limitaciones. ....	25
2.2. Limitaciones del régimen de derechos humanos. ....	27
2.3. Gobernanza migratoria. ....	29
2.4. Resultados de la gobernanza regional de las migraciones: diálogo y cooperación.....	38

2.5. Problemas de gobernanza en Ecuador alrededor de la migración y los derechos humanos de los migrantes: El Estado soberano. ....	45
3. CAPÍTULO III: EFECTOS Y RESULTADOS DE LAS RESPUESTAS ESTATALES A LA MIGRACIÓN: APLICACIÓN Y CONTRADICCIONES EN LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS.	
	48
3.1. Derechos sexuales y reproductivos: aspectos conceptuales básicos.....	48
3.2. La trata de personas como violación a los derechos humanos. ....	52
3.3. Feminización de la migración.....	56
3.4. Efectos y resultados de las respuestas institucionales del Estado.....	60
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	67
Bibliografía.....	70
5. ANEXOS:.....	78
5.1. Transcripción de entrevistas .....	78

## **RESUMEN:**

La emigración venezolana ha crecido desde el 2015 debido a patrones de violaciones que afectan directa e indirectamente a todos los derechos humanos. Ecuador ha sido uno de los países receptores y las respuestas que ha diseñado dentro de su cartera de Estado y como resultado de una acción coordinada se erigen como instrumento de inclusión y/o exclusión de los inmigrantes. Este trabajo pretende analizar el reconocimiento de derechos y/o la condición de vulnerabilidad de los migrantes como resultado de las respuestas institucionales ecuatorianas al fenómeno migratorio, tomando en cuenta el contexto de política internacional y nacional que dirige la toma de decisiones del Estado. El trabajo finaliza con la exposición de los efectos de la desprotección, como resultado de respuestas limitadas, que genera situaciones de alto riesgo, convirtiendo a los migrantes en potenciales víctimas de delitos y otros tipos de vulneraciones.

## **ABSTRACT:**

Venezuelan emigration has grown since 2015 due to patterns of violations that directly and indirectly affect all human rights. Ecuador has been one of the recipient countries and the responses that it has designed within its State portfolio and as a result of a coordinated action have emerged as an instrument for the inclusion and / or exclusion of immigrants. This work aims to analyze the recognition of rights and / or the condition of vulnerability of migrants as a result of the Ecuadorian institutional responses to the migratory phenomenon, taking into account the context of international and national politics that guides the decision-making of the State. The work end with the exposure of the effects of lack of protection, as a result of limited responses, which generates high-risk situations, turning migrants into potential victims of crime and other types of violations.

## **REFERENCIA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.**

### **Organismos Internacionales**

- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- SNU: Sistema de Naciones Unidas
- CAN: La Comunidad Andina
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CAM: Comisión de Asuntos Migratorios
- OEA: Organización de Estados Americanos
- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- ONG: Organización no gubernamental.
- PMA: Programa Mundial de Alimentos
- GTRM: Grupo de Trabajo sobre personas Refugiadas y Migrantes

### **Normativa nacional e Internacional**

- LOHM: Ley Orgánica de Movilidad Humana
- DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ACE: Acuerdos de Complementación Económica
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.
- UNDAF: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- VERHU: Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias
- RMRP: Plan Regional de Respuesta a los Refugiados y Migrantes
- CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

### **Instituciones nacionales.**

- MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- DPE: Defensoría del Pueblo del Ecuador
- CNIMH: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado
- PGE: Presupuesto General del Estado
- SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- CE: Comité Ejecutivo
- SETECI: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- COIP: Código Integral Penal
- ITS: Infección de transmisión sexual
- ETS: Enfermedad de transmisión sexual

### **Otros**

ENCOVI: Encuesta de Condiciones de Vida

CLAP: Comité Local de Abastecimiento y Producción

CENDA: Centro de Documentación y Análisis Social

FTS: Servicio de Seguimiento Financiero

SSR: Salud sexuales y reproductivos

PIB: Producto interno bruto

VBG: Violencia Basada en Género

## **INTRODUCCIÓN:**

Hasta diciembre de 2020, 415,835 sería la cifra total de ingresos y salidas de refugiados y migrantes venezolanos, así como un porcentaje estimativo de personas que habrían ingresado por pasos informales al Ecuador (GTRM, 2020 ). El país no ha sido ajeno a las migraciones como parte de su realidad de desarrollo, de la composición de su tejido social y demográfico y el entramado cultural de la sociedad. Se ha desarrollado como un país de origen, tránsito y ahora de destino.

Este movimiento poblacional de venezolanos está enmarcado dentro de lo que se reconoce como la “tercera ola migratoria” que comprende del 2015 al presente 2021. En este confluyen tanto factores de expulsión, como los patrones de violaciones que afectan directa e indirectamente a todos los derechos humanos, y factores de atracción al mismo tiempo.

La migración ha complejizado el escenario mundial actual y ha tenido un impacto en las instituciones internacionales, los Estados, la sociedad civil y la academia. Se evidencia un creciente consenso sobre los derechos humanos particularmente relevantes en el contexto de la migración, que se expresan en un corpus amplio de declaraciones internacionales a las que están suscritos algunos Estados, incluyendo Ecuador. La adopción de varios tratados internacionales en la materia brinda un marco referencial que fundamenta las acciones del gobierno con un enfoque del reconocimiento de derechos de las personas que habitan el territorio. Empero, la ratificación de convenios y las reformas constitucionales que se han producido en varios países de América Latina – entre ellos Ecuador- no parecen ser suficientes para garantizar los derechos de los migrantes. De hecho, muchos avances operan solo a nivel discursivo, ya que no son traducidos a políticas claras, asignación de presupuestos idóneos, que le restan validez a la normativa y no cumplen las exigencias de este grupo poblacional, quienes siguen siendo sujetos vulnerables.

Las instituciones en el Ecuador atraviesan una situación caracterizada por un conjunto de debilidades en su funcionamiento. La restricción de recursos opera como el argumento central que explica las dificultades para dar una respuesta acorde con la demanda de los migrantes. Debido al amplio flujo migratorio, que no vino acompañado de recursos técnicos, ni financieros, se han visto limitadas las capacidades de respuesta

del Estado, quien no ha podido garantizar en su totalidad el goce efectivo de derechos fundamentales de los migrantes. A pesar de ello, existe un alto compromiso del Estado con el tema, expresado a través de la normativa que promueve la ciudadanía universal y la libre movilidad garantizada en la constitución del 2008 y la adopción de los acuerdos internacionales de Derechos Humanos.

El régimen internacional de Derechos Humanos legitimaría la movilidad humana y constituiría el paradigma de los derechos humanos de los migrantes, pero no posee la capacidad de exigir el cumplimiento de la norma internacional a los Estados, en cuanto no es vinculante desde una perspectiva realista de las Relaciones Internacionales. Lo que resulta en una renuencia de los Estados a ceder derechos soberanos en lo que se trata de control de fronteras, surgiendo tendencias a la securitización, que ve a los migrantes como problemas en los países de recepción. “Esto entra en permanente tensión con el derecho a la libre circulación de las personas y el derecho humano a migrar” (García M. , 2011, pág. 8).

Es sobre este escenario que el Estado ecuatoriano decide desarrollar respuestas en conjunto con otras instituciones internacionales y adoptar una visión global y pluralista de la migración que requiere una actuación coordinada. La interacción entre instituciones resulta en ajustes y sinergias mutuamente benéficas que incorporan diferentes niveles institucionales y generan estructuras que mejoran los servicios ciudadanos y posibilita garantizar el ejercicio efectivo de derechos de las y los migrantes. Pero en el marco de la gobernanza migratoria también surgen limitaciones como la proliferación de acuerdos superpuestos, las percepciones incompatibles y las prioridades diferentes que limitan las respuestas que se pueden desarrollar en ese escenario. Esto aumenta los niveles de desprotección que puede generar situaciones de alto riesgo, convirtiendo a los migrantes en potenciales víctimas de la trata y otros tipos de vulneraciones.

Por lo expuesto, el objetivo de este estudio es analizar las respuestas institucionales ecuatorianas frente al fenómeno migratorio venezolano, en su tercera ola, en el periodo 2017-2020. Cabe aclarar, que la presente investigación no pretende dar juicios de valores sobre si la aplicación de las políticas migratorias han sido buenas o malas, sino analizar los efectos que estos han tenido en la población migrante, en base a dos tipos de análisis complementarios. Por un lado, considerar la situación de las

poblaciones vulnerables, experiencias y valoraciones de su situación en el país y por otro, analizar las prácticas del gobierno en esta materia y los niveles respuesta en base a la articulación y coordinación interinstitucional.

El presente trabajo es teórico-aplicado, de nivel exploratorio y de orientación cualitativa y cuantitativa. Para lograr los objetivos del trabajo, se realizó una recopilación y análisis de fuentes secundarias, como: libros, artículos académicos y publicaciones. A su vez, se sistematizó la información obtenida en notas de prensa, entrevistas y comunicados que permitieron contextualizar las experiencias de los migrantes e interpretarlas en función del marco teórico de referencia. Se examinaron las respuestas del Estado emitidas mediante decretos, leyes, normas administrativas, declaraciones, propuestas y el contenido de políticas, planes y proyectos, que fueron analizados con el propósito de caracterizar la inmigración venezolana y el escenario de las respuestas del Estado ecuatoriano frente a ella.

Partiendo del reconocimiento de los derechos sociales y reproductivos como instrumentos positivos de carácter universal, inherentes a las personas, se expone la normativa nacional e internacional diseñada en favor de los mismos, para el análisis y la evaluación de su aplicación en las respuestas generadas por el gobierno ecuatoriano.

En la parte práctica del trabajo se presenta la consulta a inmigrantes venezolanos, beneficiarios de la fundación Chamos Venezolanos, seleccionados a través de un muestreo no aleatorio. Los criterios de selección de los entrevistados fueron: ser parte de la tercera ola de migración, mayores de edad y autorizar el uso de su historia para la realización de este trabajo. Las entrevistas se realizaron vía telemática. Los migrantes expresaron sus perspectivas sobre el proceso migratorio, en función de las siguientes dimensiones: trayectoria migratoria, nivel educativo, situación laboral, situación socioeconómica del país de origen y de acogida, las redes sociales y familiares, la posibilidad de retorno, el acceso asistencias humanitarias y la atención integral (en el Anexo I de la investigación se detallan las dimensiones y variables que orientaron la indagación cualitativa).

Además, se realizaron entrevistas individuales semiestructuradas con miembros claves de organismos no gubernamentales e internacionales, con la finalidad de generar más elementos para el análisis.

El trabajo está dividido en tres capítulos, inicialmente se caracteriza a la inmigración venezolana en base a los conceptos de organizaciones internacionales, como la OIM. Además, se realiza una breve reseña de la dinámica migratoria, se brinda una aproximación histórica de las respuestas ecuatorianas frente al fenómeno migratorio y se examina el contexto para la formulación de las políticas migratorias retomando, sobre todo, a Jaques Ramírez y Cécile Blouin. Finalmente, se expone el marco normativo nacional e internacional de movilidad humana, que existe y compromete a todos los actores del sistema internacional a su respeto, protección y garantía.

El segundo capítulo trabaja a partir de la propuesta de Stephen Krasner de 1983 y Robert Keohane y Joseph Nye de 1992 sobre los regímenes internacionales. Más adelante, se explica el proceso de la gobernanza migratoria y se examinan los resultados de las acciones coordinadas con los distintos actores del sistema nacional e internacional. Esto con el objetivo de determinar las dinámicas y contradicciones de la gestión de la inmigración venezolana.

En una tercera instancia se examinan los efectos de las respuestas institucionales ecuatorianas para la garantía de los derechos de las y los migrantes, precisamente, se explica el caso de los derechos sexuales y reproductivos para evaluar si las respuestas generan situaciones de riesgo y convierten al sujeto migrante en un sujeto social vulnerable o un sujeto de derechos.

Se consuma el presente trabajo de investigación, formulando algunas conclusiones con las que se busca aportar a la comprensión del tema.

## **1. CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO MIGRATORIO.**

En el presente capítulo se caracteriza a la migración y se expone su alcance teórico, histórico y normativo. Se explica el marco de protección nacional e internacional que existe y compromete a los Estados a la protección, garantía y restitución y se brinda una aproximación histórica de las decisiones políticas para el tratamiento de este fenómeno social.

### **1.1. Categorías de la migración.**

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006), la migración se entiende como el movimiento de una persona o un grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen (pág. 38). Hasta el 2019, se estimaba que hay 272 millones de migrantes en el mundo (ONU, 2019). Esto incluye diferentes perfiles migratorios, migraciones internas a internacionales y de las voluntarias a las forzadas. “El concepto de migración forzada se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza de la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas” (OIM, 2006, pág. 39). Por otro lado, la migración voluntaria no incluye presiones externas que pongan en riesgo a la persona, quién se moviliza por decisión propia.

El movimiento de personas viene motivado por razones y con dinámicas diferentes. Autores como Lee Everett (1996) sostiene que la migración es el resultado de un cálculo individual en función de factores positivos en el destino y los factores negativos en origen. Entre los factores que influyen en la decisión de migrar, menciona los contactos personales y las fuentes de información sobre la situación en el destino (Piché, 2013, pág. 143). Larry Siasstad (1962), expuso que la migración es una inversión que aumenta la productividad de los recursos humanos, una inversión que tiene un costo, dividido en monetario y no monetario, y que también genera un rendimiento (Piché, 2013, pág. 142). Es decir, es una relación costo beneficio.

La diversificación de los perfiles migratorios, pone de relieve la interdependencia mutua entre los migrantes y sus familias. Por ello, se la analiza

también a nivel del hogar como un seguro social. Víctor Piché (2013) se aleja de una visión individualista y atomista, concibe a la migración ahora como el producto de acciones colectivas y familiares que unen los migrantes y no migrantes en un conjunto de relaciones que se capturan en nuevos análisis centrados en la noción de redes (pág. 147).

“Hoy casi todas las comunidades humanas se ven profundamente afectadas por las sucesivas oleadas migratorias” (Sutcliffe, 1998, pág. 56). Como un fenómeno mundial, ninguna región está al margen y muy pocos son los países que no experimentan este fenómeno. El presente trabajo usará como base el concepto de la OIM sobre migración forzada y voluntaria.

## **1.2.Respuestas regionales**

### **1.2.1. Contexto histórico de la migración en la región.**

Los procesos de inmigración en América del Sur se remontan a los tiempos de la Conquista y la Colonia, con la llegada de los españoles y la introducción de esclavos provenientes de África (Ciurlo, 2015, pág. 208).

En el siglo XIX y XX se pueden destacar los efectos de una selectividad migratoria en la región. Como sostiene Mejía (2012), la llegada de inmigrantes, principalmente, europeos se vinculaba al deseo de “mejorar la raza” y aportar a la diversificación de los perfiles poblacionales e incluso a una opción alternativa de fuerza de trabajo asalariada.

Entre los años 60 y 80 se evidencia una diversificación de los programas emprendidos en temas de migración, en favor de las percepciones y demandas sociales sobre las cuales los Estados erigen las respuestas, “estos eran modelos de gobernabilidad securitista y de protección de soberanía y fronteras, de beneficios compartidos o de desarrollo humano para las migraciones” (Martínez, 2004). En este sentido, se intenta proteger a la sociedad nacional de los migrantes, que empiezan a verse como anomalías, elementos extraños o potencialmente desorganizadores, en el orden mundial de los Estados Nacionales (Wimmer & Nina, 2003, pág. 583).

Desde la década de los noventa, la región sudamericana experimenta transformaciones significativas en materia de política de migraciones internacionales.

De ahí surge en base a la corresponsabilidad un involucramiento activo en esquemas de cooperación entre los países de origen y los de acogida, que se constata en el incremento de las acciones bi y multilaterales frente a la unilateralidad. Estos cambios se enmarcan en los procesos de integración latinoamericana, como la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y de foros consultivos regionales.

Para finales del siglo XX el panorama es otro. Según Domenech (2008), el discurso político sobre las migraciones internacionales en la región latinoamericana coloca el tema de los derechos humanos de los migrantes en el centro del debate sobre los desplazamientos poblacionales (pág. 53). Empero, es de acuerdo a la posición de los Estados que la concesión de derechos a los no nacionales se aplica o restringe, en favor de la contribución o amenaza que estos representen para la construcción de la comunidad política nacional.

Actualmente, existe una tendencia creciente de inmigración intrarregional en los países de América Latina y el Caribe. Esto puede deberse a que los acuerdos regionales de integración dan una apariencia de mayor apertura a los flujos regionales de tránsito y destino. Así hay un aumento en la diversidad de países receptores y lugares de origen de la población migrante.

### **1.2.2. Normativa nacional e internacional.**

Conjuntamente con los instrumentos internacionales establecidos en el marco de las Naciones Unidas y de la OIT, la protección de los derechos humanos de las personas en movilidad en el Continente Americano está establecida en una serie de instrumentos regionales (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 68). Aunque los instrumentos interamericanos de derechos humanos se vinculen directamente o no con la migración, todas las garantías estipuladas en ellos son aplicables a las personas en el contexto de la migración.

Para el Ecuador la migración “constituyó una preocupación desde finales del siglo XIX, cuando se elaboraron las primeras normativas en materia de extranjería: en 1886 la primera Ley de Extranjería, en 1892 la segunda, y la Constitución de 1897 donde se estipuló que los extranjeros gozaban de garantías constitucionales” (Ramírez J.

, 2013, pág. 15). Es preciso evocar la memoria histórica para recordar que desde finales del siglo XIX América del Sur era un lugar de acogida de grandes flujos migratorios.

“Los inmigrantes de la región andina tuvieron algunos privilegios de recepción; los europeos y norteamericanos fueron bienvenidos; mientras que a otros extranjeros, como los chinos o los gitanos, no se les admitió y fueron rechazados y expulsados” (Ramírez J. , 2013, págs. 15,16). La apertura de los grupos extranjeros de Europa y Estados Unidos puede responder al sentido teleológico de la superioridad europea afianzada en los discursos de progreso histórico y misión civilizadora. Los valores de Europa y Estados Unidos se consideraban universalmente válidos, morales, culturales y políticos por excelencia y eran los elementos constitutivos del orden colonial capitalista en ascenso de la región.

“El contexto de la década de los setenta del siglo XX, estaba caracterizado por dictaduras militares en toda la región” (Sierra Caballero, Barragán Robles, & Moreno Gálvez, 2018, pág. 316). Lo que demuestra que el corpus legal de extranjería estaba ligado al enfoque de seguridad y control. La ley de 1971 expedida por Jose Maria Velasco Ibarra categoriza a los extranjeros como inmigrantes y no inmigrantes. Los primeros refieren a los que “se integran legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas” (Art10) y los segundos “con domicilio en otro Estado, que se internan legalmente y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse” (Art12). A pesar de la noción de legalidad la diferencia radica en la intención de quedarse en el territorio o no. Para 1990 por Decreto Ejecutivo el Art 10 fue derogado y el Art 12 reformado.

Con el tiempo, Ecuador brinda una opción progresista en materia migratoria, reflejada en la Constitución del 2008 y en la suscripción a los principales instrumentos internacionales que hacen referencia al marco de protección de las personas en movilidad y el derecho humanitario sobre la materia. Esto “marca un hito en el reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de movilidad, plantea una nueva visión del tema migratorio, superando concepciones anteriores en el ámbito jurídico” (UASB, 2009, pág. 3).

Uno de los recursos jurídicos nacionales en el campo es La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) emitida el 6 de febrero de 2017. En esta,

“se prevén derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana, control sobre permanencia, de ingreso y salida de las personas en el Ecuador; normas para la comunidad ecuatoriana en el exterior; normas para la comunidad extranjera en el Ecuador; disposiciones para la comunidad ecuatoriana retornada; disposiciones relacionadas a los documentos de viaje y legalización; normas para la naturalización; protección Internacional; y normas para la prevención de la migración riesgosa y de los delitos contra la migración (trata y tráfico de personas)” (DPE, 2016).

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) es la institución rectora de la gestión y coordinación de la política internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria. El control migratorio está a cargo del Ministerio de Gobierno. La Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) por mandato constitucional tiene la atribución de la defensa de los derechos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH) tiene entre sus funciones coordinar con las entidades competentes la ejecución de la política pública en todos los niveles de gobierno. En territorio, los GADs deben garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales e internacionales.

El tema de la movilidad humana está recogido en la Constitución. Algunos de los artículos establecen: 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 20). Con esto, se está reconociendo la movilidad humana como un derecho y se previene que la condición migratoria sea motivo de discriminación. Se estipula que aún cuando los migrantes se encuentren en situación administrativa irregular continúan siendo titulares de derechos y su presencia en el territorio no puede ser motivo de una infracción penal.

El Art 42 sostiene que, “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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 21) y el Art 392 dice 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 planes, programas y proyectos, y

coordinar las acciones con los otros estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Finalmente, evocamos el artículo 416.6 que “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero/a como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La política migratoria ecuatoriana está alienada a la normativa internacional, a la que de manera soberana se suscribió. Esta incluye: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)<sup>1</sup>; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>2</sup>; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias<sup>3</sup>; la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migraciones por Tierra, Mar y Aire; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores<sup>4</sup>; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores; la Carta Andina para la Promoción y Protección de los

---

<sup>1</sup> La DUDH establece en su Art 13. 2) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. (ONU , 1948) (ONU , 1948).

<sup>2</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR sus siglas en inglés) (OHCHR, 1966) fue adoptado al mismo tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OHCHR, 1966) y se los reconoce como los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Es un tratado internacional orientado a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes (ACNUDH, 2003).

<sup>4</sup> “Esta Convención establece que los Estados partes deben prevenir y sancionar la tortura y otros tratos crueles, por lo que velarán por que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción tenga derecho a presentar una queja, y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por autoridades competentes” (Cortés, 2005, pág. 18)

Derechos Humanos y la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967<sup>5</sup>

A pesar de estos amplios recursos jurídicos nacionales e internacionales sigue existiendo ambigüedad en el tratamiento de los no nacionales. Las normas no son traducidas en escenarios ideales para la administración de la migración que tengan como premisa la protección de derechos. La voluntad política y la falta de capacidad técnica y financiera de los Estados son limitaciones a las respuestas que se erigen al fenómeno migratorio. A partir de ello, “se evidencian los límites normativos del orden institucional, sus contradicciones y tensiones internas” (Velasco, 2016, pág. 30).

Puede agregarse a la normativa mencionada los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. El ODS 10 trata de «Reducir la desigualdad en y entre los países» y su meta 10.7 “insta a facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Mejía Santana, 2019); e incluye que para 2030 se debe: «reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%» (meta 10.7.c). De igual forma, el ODS 8 incluye: «8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios» (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 31).

Por último, se reconoce a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como los órganos competentes que tratan los asuntos relacionados con el cumplimiento de los derechos humanos. Además, otras entidades realizan observancia, como la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) parte de la OEA, programas regionales y organismos internacionales.

---

<sup>5</sup> En ella se determina quién es un refugiado, que puede pedir protección internacional en otro país y solicitar asilo en el mismo (ACNUR, 1951)

### **1.3.Caso Venezolano**

#### **1.3.1. Historia de la migración venezolana.**

“Las dinámicas migratorias de Venezuela, tanto la inmigración como la emigración, dependen de la mono producción y los precios del mercado internacional del petróleo, que extraen y exportan” (Blouin, 2019, pág. 4).

A inicios del siglo XX, durante el boom petrolero, Venezuela fue receptor de migrantes. De acuerdo con Ramírez, Linares y Useche (2019), hubo tres olas. La primera estuvo integrada por los trabajadores calificados provenientes de Estados Unidos, vinculados con transnacionales y concesionarias petroleras. La segunda por migrantes de la posguerra “como mano de obra calificada para dirigir y trabajar en las grandes obras públicas que eran parte del *Plan de Modernización y Progreso de Venezuela*, donde se empiezan a construir grandes obras de infraestructura” (Blouin, 2019, pág. 105). La tercera se da en la década del 70 por la bonanza petrolera, que atrajo a inmigrantes de la región (pág. 4).

A partir de la década de los ochenta Venezuela se sumergió, junto al resto del continente latinoamericano en una crisis multicausal (García Arias & Restrepo Pineda, 2018). La caída del precio de petróleo, llevó a que los Estados redujeran el gasto público, afectando el ámbito social, dando paso a una crisis política.

Esto se debió a las bajas de los precios del petróleo y al plan de ajuste del gasto público del Estado, que afectó el ámbito social y dio paso a una crisis política.

El ascenso de Hugo Chávez y la implantación en Venezuela del llamado socialismo revolucionario del siglo XXI favoreció el proceso migratorio venezolano, gracias a las bondades económicas que la actividad minera y petrolera generó. Sin embargo, se dio inicio a los flujos de emigración de manera diferenciada.

La primera ola emigratoria estuvo comprendida entre 1999-2003 por la élite venezolana. Del 2004 al 2009, a pesar de los elevados ingresos petroleros, emigró el talento y el saber, es decir, migrantes calificados. Del 2010-2015, se da la llamada segunda ola que comprende a los jóvenes y la clase media (García M. , 2019, pág. 7). La que enfrentamos actualmente se reconoce como la tercera ola y tiene un perfil más democratizado, que abarca a toda la estructura social venezolana.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), el 87% se encontraba en condiciones de pobreza y el 61% en pobreza extrema. (ENCOVI, 2018). Para el 2020, el salario mínimo de un venezolano es de 400'000 bolívares, lo que equivale a 2,33 dólares al mes. Sumado al bono de alimentación obligatorio de 400'000 bolívares mensuales, equivale a 4,6 dólares (DW, 2020).

Por ello, la emigración supone la única posibilidad de los venezolanos para superar la falta de condiciones mínimas de vida que suscita en una vulneración de sus derechos y los de sus familias.

### **1.3.2. Motivaciones y perfil migratorio.**

Las causas de la migración son muy variadas, pues es “la consecuencia de un proceso de reflexión condicionado por el entorno social, económico y político de los migrantes” (Castro Franco, 2016). Por lo que, se genera una tipología y perfiles migratorios muy amplios. El tratamiento diferenciado de los migrantes, según su perfil, se vuelve necesario, pues “la creación de la categoría tiene un efecto en el ejercicio de derechos, ya que estas reflejan también una jerarquía de protección” (Blouin, 2019, pág. 18)

En el caso de los migrantes venezolanos, sus perfiles han cambiado a consecuencia de la crisis humanitaria que actualmente experimentan. En Ecuador se encuentran desde inmigrantes económicos y calificados hasta personas con necesidad de protección internacional y refugiados. Incluso, muchos migrantes no encajan en una categoría, pues los motivos de su desplazamiento son diversos y complejos.

Para categorizar a los migrantes venezolanos de la tercera ola es necesario conocer las razones que los empujaron a dejar su lugar de origen y las motivaciones para escoger a Ecuador como lugar de destino.

Las razones que alientan a las personas a migrar son complejas y pluridimensionales. Según ACNUR (2018), están relacionados con las amenazas por parte de grupos armados, la extorsión, las altas tasas de delincuencia, la violencia doméstica, la inseguridad alimentaria; y la imposibilidad de acceder a atención médica, medicamentos y servicios básicos (ACNUR, 2018, p. 5). Aquí encontramos, por

ejemplo, el caso de Yhibelis Sucre, quien junto a su familia tuvo que abandonar el país por razones de seguridad. Como indica ella:

“Mi esposo trabajaba en el Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP) y un día los denunció porque se dio cuenta que estaban robando las bolsas de comida, empezó a recibir amenazas de muerte y habían personas que rondaban fuera de nuestra casa. Hasta ahora le escriben mensajes, diciéndole que si regresa lo matan” (Sucre, 2020).

Además de estos casos de amenaza directa, se podría mencionar otros temas que influyen sobre la seguridad personal como: la situación carcelaria; el narcotráfico; la responsabilidad de los cuerpos de seguridad del Estado sobre estas realidades; y la impunidad de los criminales (Castillo Castro & Reguant Álvarez, 2017, pág. 146).

Por otra parte, la CIDH (2017), menciona la difícil situación económica agravada con la caída del precio internacional del petróleo, la falta de inversiones en infraestructura y en el sistema productivo, que trae consigo el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, insumos, entre otros (pág. 30).

Nicolás Maduro ha mantenido y profundizado medidas como: devaluaciones del bolívar, mayor control de precios, la promulgación de la “ley de precios justos” entre otras. Todo ello incentivó más cierre de empresas, y por ende disminución de fuentes de empleo (Castillo Castro & Reguant Álvarez, 2017, pág. 150). Esto provocó que la tasa de desempleo se elevara considerablemente en el último periodo:

*Tabla 1: Tasa de desempleo en Venezuela.*



**Fuente:** (CIA, 2018).  
Elaboración propia.

Sobre este punto, hay que destacar que en Venezuela una persona que se emplea en la calle forma parte del sector productivo de la economía informal y por lo tanto se contabiliza como trabajador. “Si se considera el desempleo como la masa poblacional con edad para la actividad laboral, que no cotiza a la seguridad social, la estimación de la tasa de desempleo aumenta considerablemente” (Castillo Castro & Reguant Álvarez, 2017, pág. 152).

El salario mínimo fijado en Venezuela hasta el 2020 de 800.000 bolívares, equivalentes a 4, 6 dólares americanos. Este no alcanza para financiar la canasta básica familiar que, según el Centro de Documentación y Análisis Social, en base a los precios de julio de 2019 estima un costo de 74. 781. 150, 00 bolívares, 300 dólares americanos (CENDA, 2019). De modo que, la escasez de bienes y el hecho de no visualizar oportunidades individuales se convierte en otro factor de expulsión. Así lo corrobora Vanessa Trejo, quien expresó:

“Independientemente de que tuviese un buen trabajo en Venezuela y ganaba bien no me alcanzaba ni para sustentar la alimentación, ni cualquier otro gasto. A pesar de que el sistema de salud es gratuito, ya ni siquiera podías hacerte un examen de orina en un hospital” (Trejo, 2020).

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se pronunció sobre las graves violaciones de los derechos humanos y calificó a la situación venezolana como una crisis política, económica, social y humanitaria” (Blouin, 2019, pág. 17).

De otro lado, encontramos a los factores de llamamiento para la población migrante venezolana que está en Ecuador. Entre estos se encuentran la aproximación idiomática, cultural y la dolarización. Este último es un factor importante pues, a diferencia del bolívar venezolano, que se deprecia cada día, el dólar es una moneda sólida. “La expectativa de devengar un salario mínimo de más de 300 dólares, en contraste con los 4.6 dólares que representa el salario mínimo en Venezuela, resulta prometedora para los migrantes venezolanos que emigran en busca de mejores condiciones económicas” (Blouin, 2019, pág. 19).

También, el hecho de contar con redes migratorias, asociaciones y organizaciones en las sociedades de acogida puede favorecer el proceso de integración de este colectivo, además de la reagrupación familiar que funciona como otro de los factores de atracción. “Estamos ya viviendo un proceso de reagrupación familiar en el cual vemos niños y niñas viajando con familiares, pero sin sus padres para encontrarse con estos últimos en el país” (Blouin, 2019, pág. 15). Este tercer flujo migratorio venezolano responde mucho a las redes sociales tejidas entre países, que incluyen lazos familiares que inciden en la decisión y motivación de migrar. Este es el caso de la mayoría de personas entrevistadas que tienen hermanos, tíos, amigas o alguna persona de vínculo cercano que las ayuda con el traslado y la residencia.

Existen casos también, como el de Luisa Rojas, que iba para Perú, pero en la frontera recibió ayuda de una asociación de migrantes que la ayudó a llegar a un refugio en Quito y establecerse en el país donde ya lleva dos años. “En el exterior el inmigrante venezolano consigue lo que actualmente no tiene en su país de origen: seguridad, abastecimiento, entre otras cosas que mejoran su modo de vida presente” (Peralvo Pazan, 2017 , pág. 17).

En virtud de lo anteriormente expuesto y apoyados en la resolución de la CIDH, sin desconocer los otros perfiles migratorios y por su condición más próxima de vulnerabilidad, la población estudiada será reconocida como migrantes forzados, ya que:

“ las violaciones masivas a los derechos humanos, así como la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos, también, ha conllevado al crecimiento exponencial de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar hacia otros países de la región en los últimos años, como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros” (CIDH, 2018, pág. 2).

Ségun Castles (2003), la migración forzada (o involuntaria) incluye un conjunto de categorías legales o políticas. Este tipo de migración supone que por razones que no encajan, necesariamente, con la condición de refugio las personas son forzadas a salir de

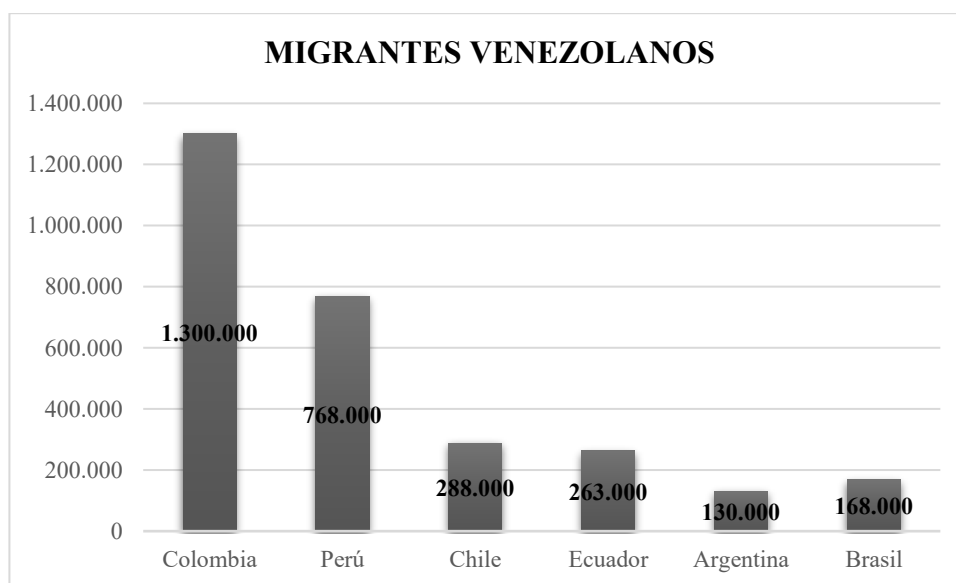
sus lugares de origen hacia otra parte. Este grupo de migrantes lo hace en respuesta a una detonante forzosa, como las condiciones previamente mencionadas, pero pasan por un proceso de decisión ya sea individual, grupal o familiar.

Esta categoría, que responde a las dinámicas de la tercera ola de la migración venezolana, nace desde el ámbito académico, pero no cuenta con un respaldo jurídico a nivel nacional e internacional. Por lo que, se dificulta establecer los alcances del concepto, su aplicación y los parámetros para garantizar la protección de estas personas migrantes. A su vez, supone un primer reto para los Estados de ahondar en los conceptos establecidos y abrir paso a nuevas categorías que respondan a las dinámicas vigentes.

#### 1.4. Políticas ecuatorianas frente a la migración venezolana.

Según la ACNUR y la OIM (2019), el número de venezolanos que abandonaron su país ha alcanzado los cuatro millones y se organizan de la siguiente manera en América Latina:

*Tabla 2: Migrantes venezolanos en América del Sur.*



**Fuente:** (OIM & ACNUR, 2019).  
Elaboración propia

Los países de América Central y el Caribe también albergan un gran número de refugiados y migrantes de Venezuela (OIM & ACNUR, 2019).

Este tercer proceso migratorio desde Venezuela ha develado un sinnúmero de contradicciones al interior de los Estados receptores, cuyas respuestas ante el fenómeno migratorio han sido, en su mayoría, limitadas. Los migrantes enfrentan un proceso de construcción social de un enemigo fomentado por los medios de comunicación, las redes sociales y los discursos políticos, que resultan en climas anti migración y mecanismos de respuesta con matices de seguridad.

En Ecuador, las políticas migratorias han cambiado a partir de esta tercera ola. A pesar de tener un ordenamiento constitucional que contempla la libre movilidad y otorga facilidades de residencia para la migración intrarregional, en el marco de la ciudadanía suramericana, en el actual gobierno de Moreno los sistemas de garantía y protección de derechos se han reducido a la pertenencia a la territorialidad.

“Hasta mediados de 2018 los migrantes venezolanos pudieron ingresar al Ecuador sin mayores complicaciones tal como establecía la Constitución y la LOMH” (Blouin, 2019, pág. 109). Sin embargo, desde dicho mes se establecen los cambios en la política migratoria ante el incremento de llegada de venezolanos.

En primera instancia, se declaró situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de mayor flujo migratorio: El Carchi, El Oro y Pichincha. Esta declaratoria respondía al amplio flujo migratorio, no a las condiciones de la migración.

Posteriormente, se estableció “como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela” (MREMH, 2018). Esto evidenciaba las políticas de mayor control de recepción y tránsito que enfatizaban una vuelta al enfoque securitista del gobierno.

“Estas medidas provocaron reacciones de organizaciones de derechos humanos, que se pronunciaron en contra del gobierno e interpusieron medidas cautelares” (Blouin, 2019, pág. 11). Esto permitió la eliminación del pasaporte como requisito de entrada, pero a la par se acordó que la cédula de identidad sería válida con la presentación de un certificado “emitido por un organismo regional o internacional reconocido o con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido por las entidades autorizadas al efecto por el gobierno de la República Bolivariana de

Venezuela debidamente apostillado” (Ramírez J. , 2020). Esto no frenó el ingreso de migrantes venezolanos, sino que elevó el porcentaje de entrada por pasos fronterizos clandestinos.

A inicios del 2019, tras el feminicidio de una mujer ecuatoriana embarazada a manos de un joven de nacionalidad venezolana, se desataron ataques xenófobos, que el gobierno canalizó con la introducción de un nuevo requisito de ingreso: el pasado judicial apostillado. Dada las dificultades para obtener esta documentación administrativa en Venezuela, este requisito suponía en la práctica la imposibilidad de entrar al Ecuador (Acosta, Blouin, & Feline Freier, 2019, pág. 21).

Esta medida fue derogada meses después, tras la demanda interpuesta por la DPE. La institución expuso que el requisito atentaba contra el principio de igualdad y no discriminación con base al lugar de nacimiento (Metro Ecuador, 2019).

Más adelante, en agosto del mismo año, Ecuador inició un proceso de emisión de la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU). La importancia de la regularización radica en la promoción de derechos de las personas y el reconocimiento legal del Estado de la existencia del migrante como miembro de la sociedad. El trámite de la visa se llevaba en línea y requería presentar pasaporte, un certificado de antecedentes penales apostillados, legalizados o validados por las autoridades venezolanas, y la cita para una entrevista que se llevaría a cabo de manera presencial. Aunque la visa no tiene costo, el formulario de solicitud tenía un valor de 50 dólares (MREMH, 2019).

Estas medidas son tomadas en un contexto en el que el desempleo, la inseguridad, la crisis económica, la corrupción y otros males vapuleaban al país. Gracias a la mediatización que ha tenido la migración venezolana esta se constituye en el imaginario social como uno de los principales problemas, lo que motiva la aprobación social de medidas con perspectiva nacionalista y securitista que contravienen los derechos fundamentales de las personas en condición de movilidad.

Poco tiempo después de la visa humanitaria y motivados por nuevas olas xenófobas, a causa del asalto y asesinato de una mujer cometido por un joven de nacionalidad venezolana, en enero del 2020 inician los controles migratorios. Como explica GK (2020), la finalidad es revisar la situación administrativa de los migrantes en

el país, verificando el cumplimiento de los requisitos legales para permanecer en el. “Los migrantes que no presenten dicha documentación reciben una multa de 400 dólares y una notificación de salida voluntaria del país” (GK, 2020). A la par, el presidente Moreno insiste en reformas a la LOMH y entre las reformas propuestas se incluye la deportación de extranjeros que hayan cometido delitos (GK, 2020).

Estas son hasta el momento las respuestas a la migración. Como se puede evidenciar la normativa ha propendido a desalentar, frenar o transformar los flujos migratorios. Según un infome presentado entre MIES y ACNUR, “1.4 millones de venezolanos han ingresado a Ecuador entre enero de 2018 y septiembre de 2019. El saldo total acumulado de venezolanas en el territorio en la última década alcanzó a septiembre de 2019 la cifra de 385.042 personas” (MIES-ACNUR, 2019, pág. 1).

Sobre esto conviene decir que hay un subregistro de migrantes, pues las personas que han ingresado al país por trochas y puntos no oficiales y no han tenido la posibilidad de acceder a algún tipo de visa aumentan considerablemente las cifras registradas por el Ministerio de Gobierno. “Esta cifra probablemente represente únicamente el 50% del número real. En promedio, 200 personas llegaban diariamente por cruces regulares, mientras que hasta 5,000 lo hacía por pasos irregulares” (CARE, 2020, pág. 8). Las personas que ingresan por trochas pueden pasar largos periodos de tiempo en situación administrativa irregular, pues desconocen la ruta de atención para estos casos o sienten temor de revelar su estado migratorio. “Hay que resaltar también la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela como efecto de la ‘guerra de datos’ que ha provocado esta migración: unos aumentando las cifras y otros minimizándolas” (Blouin, 2019, pág. 8).

#### **1.4.1. Factores a considerar para la formulación de políticas sobre migración.**

El Ecuador desde 2008 cuenta con una Constitución garante de derechos y en materia de movilidad humana asume el reto de plantear un enfoque progresivo para abordar la migración. Sin embargo, en el tiempo en el que se realizaron estos planteamientos Ecuador era un emisor de emigrantes, antes que un país de destino. El contexto económico, social e incluso político del Ecuador, actualmente, dificulta la aplicación de la normativa diseñada para garantizar los derechos a los inmigrantes.

Por un lado, está la caída de los precios de petróleo que también afecta la economía ecuatoriana. Por otro el endeudamiento nacional que se refleja en el gasto disminuido que se designa desde el Estado para el tratamiento de la movilidad humana. El gasto dirigido a los temas de movilidad humana se encuentra disperso en algunos programas o proyectos en varias instituciones. En favor de los datos expuestos por el Ministerio de Finanzas, donde se muestra el gasto asignado respecto al Presupuesto General del Estado (PGE), se indica que el periodo 2014-2017, el presupuesto inicial asignado para movilidad humana disminuyó algo más de tres veces en referencia al PGE de cada año, pues pasó de representar el 12,5% del PGE en el año 2014, a apenas el 4,1% en el año 2017. En términos monetarios, ello significa que disminuyó de \$4.294.620,00 en 2014, a \$1.524.546,43 en 2017 (Ministerio de Finanzas, 2017).

La tasa de desempleo en el país fue de un 4,4% en el 2017 y 2018 (INEC, 2018) y un 3,8% en el 2019 (INEC, 2019). A pesar de ser una tasa baja en comparación a la de Venezuela, en cifras esto supondría que 646 000 personas económicamente activas están desempleadas. Los migrantes se insertan en actividades que los locales no quieren o no pueden ejercer, a pesar de que su nivel de calificación les permitiría insertarse en otro tipo de empleo. Pero la percepción social generalizada es que los migrantes suponen un riesgo para la empleabilidad de los ciudadanos ecuatorianos. Este es otro de los hechos que contribuye a construir socialmente al migrante como un enemigo, lo que dificulta la integración social y motiva a que la formulación de política pública tenga tintes restrictivos antes que protectores e integradores.

Asimismo, Ecuador comparte con Venezuela ciertas problemáticas como la inseguridad, la mala administración, las amplias brechas sociales y un descontento político cada vez mayor. Además, de una visión cada vez más alejada de los proyectos de integración latinoamericana que supone más trabas para el tránsito ordenado, libre y seguro.

### **1.5. Problemas migratorios en frontera.**

Los migrantes venezolanos de esta tercera ola tienen condiciones socioeconómicas más precarias. Algunos llegan al país caminando sin documentación, sin dinero, ingresan por trochas, sin información y no cuentan con redes familiares o sociales que los reciba y les brinde apoyo al momento de su llegada. Por ejemplo,

Yhibelis, su esposo, sus dos hijas, su mamá y una amiga se demoraron ocho días en llegar a Ecuador desde Puerto de la Cruz-Venezuela. Su viaje lo hicieron caminando. Este tránsito las convirtió en “blancos de las mafias de trata de personas, especialmente para la explotación sexual” (Blouin, 2019, pág. 21). Sobre este tema Yhibelis relató: “En Colombia un señor llamó a mi amiga y le dijo que él nos pagaba el pasaje si ella pasaba adentro a estar con él dos horas” (Sucre, 2020).

Las zonas fronterizas conforman espacios que propician una mayor vulnerabilidad y exposición a riesgos que afectan a las poblaciones en tránsito, que pueden ser mayores en el caso de las mujeres solas con niños o NNA no acompañados.

Según Rizzolo,

“Las regiones fronterizas son, en general, zonas que presentan un considerable rezago en términos de su desarrollo económico y social (...) se observa una débil presencia del Estado nacional, reflejada en la escasez de recursos presupuestarios, ausencia de programas gubernamentales en las zonas de frontera, mayor presencia de organizaciones delictivas, un deficiente control gubernamental junto a una mayor carencia de información estadística, social, demográfica y económica” (Rizzolo, 2010, pág. 41).

Esto sumado al hecho de que son los lugares que reciben la mayor carga de respuesta inicial al flujo migratorio. En los relatos de migrantes se expone que la asistencia humanitaria que recibieron en frontera era de organizaciones como: HIAS, ACNUR y UNICEF. Algunos de los testimonios fueron: “gracias a una asociación de migrantes terminé llegando a un refugio acá en Quito y me quedé aquí” (Rojas, 2020), “habían carpas y nos dieron sábanas, una camioneta de UNICEF nos dio unos kits a mí me dio uno de higiene y a mis hijas también, a los hombres no les daban nada” (Sucre, 2020). Mientras que su respuesta fue negativa al preguntarles por la actuación de alguna institución nacional en esas zonas.

En Ecuador, el puerto de entrada más utilizado es Rumichaca desde Colombia y el de salida Huaquillas, frontera con Perú (Ripoll & Navas-Alemán, 2018, pág. 8). Según los registros del Banco Mundial (2020):

“las entradas oficiales y registradas de extranjeros por jefaturas de migración en 2018 denotan una mayor concentración en el cantón de Tulcán (997 819) y en la frontera con

Colombia, seguidos por los cantones Quito (663 393), Guayaquil (433 842) y Huaquillas (212 784). En el caso de los migrantes venezolanos, existe una concentración en Carchi y Sucumbíos, las provincias con frontera con Colombia, y también en El Oro, frontera con Perú. Durante agosto de 2019, 398 970 venezolanos cruzaron la frontera por Rumichaca (Tulcán, provincia de Carchi); 45 796 lo hicieron por Huaquillas; 27 789 por San Miguel (provincia de Sucumbíos) y, en menor medida, ingresaron por los aeropuertos de Guayaquil y Quito (15 598 y 12 027 respectivamente)” (Banco Mundial, 2020 , pág. 46).

El largo camino hasta Perú y para aquellos con menos recursos los hacen particularmente vulnerables a delitos como la trata de personas con fines de explotación sexual, prostitución forzada, sexo transaccional, explotación laboral, servidumbre y otras prácticas que trasgreden su dignidad humana. Por ejemplo, Yhibelis comentó: “nosotros nos paramos a pedir plata para comer y a ver si algún carrito o algo nos adelantaba algunos pasos” (Sucre, 2020).

Aunque la política ecuatoriana coloque a la persona en situación de movilidad en el centro de su actuar, se prioriza el control fronterizo y trámites administrativos sobre el migrante como portador de derechos, independientemente de su condición migratoria. Esto incrementa la violación y vulneración de los derechos humanos de la persona durante el viaje y la estadía (Martínez & Reboiras, 2010). Sumado a que, en muchas ocasiones, los venezolanos en Ecuador desconocen sus derechos o condición como personas sujetas de protección internacional y las de los menores que viajan con ellos. (Ripoll & Navas-Alemán, 2018, pág. 29). Sobre este tema, Yhibelis relató que algunas personas los contrataban, los hacían trabajar más del tiempo reglamentario y no les pagaban. Cuando le pregunté por qué no denunciaron ella comentó: “Nosotros no sabíamos que teníamos ese derecho de denunciar aquí a ecuatorianos. Nos daba miedo porque no estamos en nuestro país y de paso estamos ilegales, teníamos miedo” (Sucre, 2020). Estas son las condiciones propicias para que se cometan los delitos antes mencionados contra los migrantes.

“Los posicionamientos políticos de la migración están completamente polarizados, responden a intereses geopolíticos, y están altamente mediatizados. Esto ha dificultado la plena atención a la migración venezolana desde un enfoque de derechos humanos.” (Blouin, 2019, pág. 109). Visto desde la intersectorialidad, el Ministerio de Gobierno, como encargado del registro migratorio, el Ministerio de Relaciones

Exteriores y Movilidad Humana, como el organismo encargado de otorgar las visas (y por ende los permisos de residencia), el Ministerio de Inclusión Económica y Social como entidad responsable de la atención integral de las personas en contextos de movilidad humana, otras carteras de Estado y niveles de gobierno, tienen la responsabilidad de diseñar respuestas que administren el proceso migratorio a la vez que protegen el derecho de los migrantes.

“Muchos migrantes de estratos medios y bajos se han asentado en provincias fronterizas de Ecuador, aprovechando la proximidad geográfica y sus contactos en esas zonas, o por falta de recursos para moverse a ciudades con mejores oportunidades laborales” (Ruiz, 2008, págs. 201,202). Empero, en muchos casos el ideal es desplazarse hacia las ciudades céntricas donde el nivel de desarrollo es mayor y la presencia de organismos internacionales que dan asistencias tienen mayor alcance.

La caracterización migratoria trabajada en este capítulo y el contexto de la toma de decisiones del Estado ecuatoriano será con el cual se evalúe las respuestas institucionales al fenómeno migratorio. Esto con la finalidad de identificar cuáles son las limitaciones y desafíos del Estado para responder a esta tercera ola de migración.

## **2. CAPÍTULO II: HACIA UNA GOBERNANZA MIGRATORIA.**

En este capítulo se pretende realizar un abordaje teórico del régimen de derechos humanos, explicando sus alcances para el tratamiento de la migración. Más adelante, se revisa el ejercicio de gobernanza migratoria de la región para la consolidación de respuestas al movimiento poblacional venezolano y se exponen los resultados de los ejercicios de coordinación, diálogo y cooperación. Finalmente, se explican las limitaciones y desafíos de la gobernanza migratoria.

### **2.1. Régimen de derechos humanos: alcances y limitaciones.**

Desde que se rompe el esquema estatocéntrico y se reconoce que otros actores, además de los Estados, participan activamente en la política internacional, se empieza a interpretar la realidad en términos de globalidad. De modo que se adopta una visión global y pluralista de los problemas internacionales que requieren una actuación coordinada para la solución de los mismos, ya que sus efectos rebasan las capacidades de respuesta nacional. Así surgen los regímenes internacionales.

Según Stephen Krasner (1983),

“la teoría de regímenes internacionales es un set de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva” (Krasner, 1983, pág. 186).

Como sostienen Robert Keohane y Joseph Nye, “al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales” *como se cita en* (Ortega & Úrsula, 2018, pág. 9). Estos acuerdos promueven la cooperación entre Estados con el fin de obtener ganancias comunes en diferentes campos, por ejemplo, un mayor bienestar social. Debido a que “se crean expectativas comunes sobre las conductas que resultan apropiadas y se eleva el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política” (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1999, pág. 500).

Esto supone que los lineamientos internacionales de acción techan las áreas de la política interna y las estructuras económicas y sociales de los Estados, en favor del cual se desarrollan objetivos, mecanismos y política pública interna y exterior. Dentro de este marco se incluye al régimen internacional de derechos humanos. Este reposa sobre la idea de que los individuos tienen derechos en virtud de su pertenencia a la humanidad. Los DDHH se dividen en dos grandes grupos, los económicos y sociales y los políticos y civiles. Todos los sujetos de derechos deben tener acceso a los dos grupos.

“Los derechos humanos se convierten en un tema potencial como consecuencia del estándar humanitario internacional de los siglos XIX y XX” (Brown, 2005, pág. 6). En este contexto se trataba el tema de la esclavitud y comercio de esclavos, pero más adelante se volvería más complejo e importante, debido a hechos históricos como la Segunda Guerra Mundial. Precisamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) desarrollada en 1948 por iniciativa de la ONU, refleja el desarrollo del estándar humanitario y “puede considerarse una representación de la totalidad del régimen internacional de derechos humanos, en la medida en que intenta establecer unos estándares de comportamiento en ámbitos que han sido cubiertos por un gran número de declaraciones, acuerdos y convenciones, regionales y globales, sobre derechos humanos” (Brown, 2005, pág. 7). Los derechos humanos se constituyen como un régimen internacional gracias a su carácter universal.

A partir de ello, el conjunto de principios, normas e instituciones que impulsan la construcción del orden humanitario, en base a los derechos humanos, se ha incrementado. Las instituciones que los modelan a nivel nacional e internacional han crecido y las normas desarrolladas de manera conjunta se han incorporado en las políticas de los Estados que suscriben dichos tratados (Morales Vega, 2016). Empero, aunque existe un marco jurídico desarrollado en favor de los derechos humanos, el régimen internacional de derechos humanos como tal no implica, precisamente, formulaciones jurídicas. De hecho, lejos de crear reglas que reconozcan la norma por completo o de institucionalizarla, los acuerdos representan un progreso en la concepción de los derechos humanos a nivel social. “El régimen internacional de derechos humanos no implica simplemente un conjunto de derechos, sino un proyecto completo de organización política de la sociedad” (Brown, 2005, pág. 16).

Los actores que participan en los regímenes internacionales se diferencian en el grado de adhesión al mismo. Los sistemas jurídicos nacionales, que son respaldados por el monopolio de la fuerza del Estado, siguen siendo más fuertes que la norma internacional. Además, los derechos humanos que se promueven como universales son cuestionados, pues se construyeron inicialmente sobre la figura masculina, sin recuperar las experiencias o las particularidades de las mujeres. Además, los no occidentales quienes consideran que estos pasaron por un proceso de reflexión que no consideró su entorno social y político y no se sienten representados en su totalidad por los derechos promovidos. A pesar de estas contradicciones, es este régimen es el que convierte a la migración en un tema potencial a ser analizado con el estándar humanitario internacional.

## **2.2.Limitaciones del régimen de derechos humanos.**

“La misma idea de régimen supone que el comportamiento del Estado está influido por normas de carácter internacional a la vez que es totalmente coherente con la política dictada por el interés nacional” (Barbe, 2006, pág. 58). No obstante, en la práctica el cumplimiento de los derechos humanos en la política doméstica es desplazado por otros temas, como el político, comercial y financiero nacional, que se erigen como prioritarios.

No le favorece a los Estados que se suscriben a la legislación internacional que esta sea de obligatorio cumplimiento. De hecho, como se mencionó anteriormente, el derecho internacional de los DDHH es más débil que los sistemas jurídicos nacionales, que están protegidos por el monopolio de la fuerza del que goza el Estado. La legislación internacional no tiene tal monopolio de la fuerza. Por lo que, aún cuando los Estados hayan ratificado ciertos tratados en la materia, se han protegido mediante amplias reservas formales (Brown, 2005). Al respecto conviene decir que los derechos siempre están acompañados de sus correlativas obligaciones, por lo que, las reservas de ciertos Estados a garantizar los mismos se da, en algunos casos, porque tienen recursos insuficientes de acción. Precisamente Kindlerberger (1981), cree que los regímenes no pueden sostenerse si no hay un líder poderoso que se interese por ellos. Esto se debe a que algunos socios del régimen precisarán del aporte de Estados más fuertes para mantenerse (Kindlerberger, 1981).

En la práctica, “el cumplimiento de los derechos humanos por la comunidad internacional ha quedado determinado por los imperativos de la política exterior de las grandes potencias” (Brown, 2005, pág. 8). En este marco, el tratamiento del fenómeno migratorio ha enfrentado dificultades, pues, a pesar de la reproducción de un discurso a favor de los derechos humanos no existe una garantía real para los migrantes. En muchos países de destino no ha desaparecido el enfoque de control y seguridad. Al contrario, muchos de ellos refuerzan las políticas securitistas que resultan inútiles para revertir o contener el fenómeno migratorio, que es un proceso continuo.

Por otra parte, la universalidad de los derechos humanos es cuestionable en el marco de la migración, pues los Estados solo pueden garantizar los mismos dentro de su territorio. La DUDH y las declaraciones en esta materia que le han seguido, se han diseñado en un contexto esencialmente estatista. Las normas de no intervención y autodeterminación que están respaldadas por la Carta de Naciones Unidas pone énfasis en la soberanía de los Estados antes que en la protección de los ciudadanos (Brown, 2005). Por lo que, algunos acogen esta idea para transformar la migración en una afrenta contra la integridad nacional. De manera que, la visión universalista del régimen de derechos humanos se contrapone a las limitaciones jurisdiccionales de los Estados.

Otra de las limitaciones del régimen de derechos humanos es su volatilidad ante las variables exógenas “que son una fuente de variación del comportamiento internacional” (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1999, pág. 508). Esto lo evidenciamos en el cambio de agendas de los Estados en favor de fenómenos como el terrorismo, la amenaza nuclear, desastres naturales y, recientemente, la pandemia.

“De un tiempo a la fecha se ha concebido al Derecho Internacional como la panacea de los problemas que apremian a la humanidad” (Morales Vega, 2016, pág. 227). Se han creado una serie de organismos que producen la sensación de una mayor institucionalización de las acciones para la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, como se mencionó, se evidencia que la incorporación del enfoque y adopción de la normativa no se traduce a una aplicación real de los mismos y ya sea por acción y/u omisión se generan violaciones manifiestas de los derechos humanos. Las condiciones cada vez más complejas del fenómeno migratorio vuelven insuficientes a los regímenes internacionales, que se ven desbordados por la realidad de los hechos.

### **2.3. Gobernanza migratoria.**

El final de la Guerra Fría animó un nuevo impulso de regionalismo en América Latina y en otras regiones del mundo. A inicios y mediados de la década de 1990, los países latinoamericanos firmaron una serie de acuerdos preferenciales o de “complementación económica” (ACE), en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Gómez-Mera, 2015, pág. 511). Estas estrategias de integración económica sobrepasaron el comercio de bienes y servicios, e incluyeron otros asuntos como la regulación de la inversión y los derechos. La gobernanza que deriva de la reconceptualización de un fenómeno antiguo, como los regímenes internacionales, antes que una reducción del papel del Estado habla de las transformaciones y la adaptabilidad de sus funciones al nuevo orden institucional global.

La gobernanza refiere:

al proceso de interacción entre actores estratégicos, la organización del Estado y la calidad de respuesta que este ofrece a las demandas de la sociedad. Puede ser pensada como el sistema donde se conjugan las interacciones entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales (Castillo Cubillos, 2017, pág. 170).

La interacción entre estas instituciones puede resultar en ajustes y sinergias mutuamente benéficas.

En este sentido, los organismos internacionales dejan de actuar como entes periféricos en la política mundial y se erigen como actores clave para la negociación política y el desarrollo de la agenda internacional. Para la garantía de los derechos de las personas en movilidad humana son especialmente relevantes: la Agencia de la ONU para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo y “la Organización Internacional para las Migraciones, que se unió oficialmente al sistema de las Naciones Unidas en septiembre de 2016 y se espera que su trabajo y medidas se amplíen y se desarrollen” (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 28).

Las acciones coordinadas para enfrentar este fenómeno global, la necesidad de reforzar y articular instituciones nacionales e internacionales, el desarrollo de normas y procedimientos multilaterales y la acción bajo un estándar humanitario básico universal,

que incluye a los derechos humanos, tiene como finalidad última proteger y asistir de manera integral al migrante.

En el marco de la migración y los derechos humanos, los diálogos regionales se desarrollaron desde inicio del siglo XXI por iniciativa de organismos de integración como el MERCOSUR, la CAN y UNASUR, por mencionar algunos, que resultaron en avances significativos para la gobernanza migratoria de la región. Desde MERCOSUR se logró el Acuerdo de Residencia en 2009. Este “establece normas comunes para la tramitación de los permisos de residencia, simplificando y armonizando los requisitos. La posesión de un permiso de residencia (ya sea temporal o permanente) habilita el derecho a la entrada, salida y permanencia en el territorio del país receptor, disfrutando de derechos a la salud y a la educación, a la reagrupación familiar, al trabajo y a la transferencia de remesas. En suma, el acuerdo proporciona igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos de los nacionales del país receptor” (Portal de datos mundiales sobre la migración , 2020).

El énfasis que este acuerdo le da a la protección de los derechos de los migrantes y el impulso para el desarrollo de normas internacionales y recursos jurídicos que amparen a los ciudadanos extranjeros, supuso un gran avance para el tratamiento de la migración. Sin embargo, es necesario reconocer que la expansión de acuerdos preferenciales en la materia, que se llevaron a cabo por iniciativa de los gobiernos de izquierda de la época, donde se incluye el gobierno de Evo Morales en Bolivia, Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador, se diseñaron en un contexto en el que los flujos migratorios tenían dinámicas muy diferentes a las actuales y en favor del proyecto político del momento.

Por lo que, las dificultades para la coordinación regional se hicieron evidentes en el contexto de la reciente migración venezolana y la cohesión y colaboración fue socavada por la polarización de posiciones políticas en la región. En este contexto, la construcción de un consenso regional se ha vuelto más lento y difícil y requiere esfuerzos políticos y diplomáticos más grandes (Gómez-Mera, 2015, pág. 532).

La polarización de posiciones políticas menoscaba, de cierta forma, la gobernanza regional, pues con el cambio de rumbos políticos se desestiman proyectos emprendidos por las administraciones pasadas, en un afán de diferenciarse de ellos. Así,

se da la firma de nuevos acuerdos, la creación de nuevas instituciones y nuevos proyectos que implican el uso de amplios recursos financieros, técnicos y toman algún tiempo. Para ejemplificar este hecho, podemos recordar al proyecto UNASUR, que nace aun cuando proyectos desarrollados desde MERCOSUR y la CAN no habían sido totalmente implementados y resiste, únicamente, hasta la vuelta de los gobiernos neoliberales que no tuvieron intenciones de continuar con ese proyecto de integración regional.

Asimismo, otros esfuerzos que han contribuido a la construcción de la gobernanza migratoria regional se evidencian en las respuestas que las agencias de la ONU han desarrollado en coordinación con los Estados. Las respuestas de las agencias de la ONU han evolucionado paralelamente a las respuestas del gobierno de Ecuador, partiendo del trabajo de tres décadas de asistencia a los refugiados colombianos. El ACNUR ha recurrido a relaciones firmemente establecidas con las autoridades locales y un pequeño número de ONG activas (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 24). El ACNUR juega un papel importante en las respuestas a las situaciones complejas que enfrentan los refugiados. En primera instancia, este organismo internacional tiene la capacidad y los recursos para coordinar con otras ONGs, como socios implementadores la entrega de asistencia humanitaria. Además, su acompañamiento técnico permite identificar las causas que originaron los desplazamientos forzados, para el diseño de las respuestas, “estimular las acciones de alerta temprana y respuesta a situaciones de emergencia generadoras de refugiados; y estimular la repatriación segura y ordenada en seguimiento de los procesos de paz y reconciliación en los países de origen” (Castro-Pita, 2003, pág. 29). La escasez técnica y de recursos de los Estados ha sido mitigada, en parte, por el aporte de estos organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las contribuciones de empresas y fundaciones.

Sin embargo, los organismos de cooperación internacional no reembolsable deben actuar sobre el marco normativo para su funcionamiento, apegándose a las reglas para trabajar en el territorio. Si las intervenciones no responden a la planificación territorial, hay una falta de transparencia de las organizaciones con el territorio y los proyectos que desarrollan adoptan un carácter meramente asistencial se pierde la posibilidad de asegurar una integración eficiente de los migrantes en las localidades receptoras.

Uno de los direccionamientos de las actividades de cooperación es alinearse al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”. El plan es desarrollado por la SENPLADES (Actualmente Secretaría Técnica Planifica Ecuador), cuya misión es “liderar, coordinar y articular la planificación a mediano y largo plazo, orientada al desarrollo sostenible e incluyente del país, que mejore la calidad de vida de la población” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020). Dicha secretaría forma parte del “Comité Ejecutivo (CE)”, que también integra el MREMH y la ONU, establecido en el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU-Ecuador 2019-2022, “que es un producto de un proceso de diálogo y trabajo conjunto entre el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno de la República del Ecuador, a través del cual se definen las áreas de cooperación (...) y continúa la línea marcada por la Agenda global para el Desarrollo sostenible” (UNDAF, 2019, pág. 14). Si bien la cooperación no está sujeta a los mecanismos de control de los registros públicos, a través de este CE el gobierno ecuatoriano puede pedir cuentas sobre las acciones implementadas en el país y la responsabilidad conjunta en el cumplimiento del Marco de Cooperación (UNDAF, 2019, pág. 21).

También se creó la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) en 2007, como la instancia encargada del manejo institucional de la cooperación internacional y tiene el “Manual de Evaluación por Resultados de los Programas y Proyectos de la Cooperación Internacional no Reembolsable en el Ecuador”, cuyo objetivo es “transparentar la gestión de los agentes involucrados y valorar los resultados, efectos e impactos de las intervenciones en la colectividad” (Chiriboga, 2014, pág. 97). Posteriormente, en el 2016 el sistema ecuatoriano de cooperación internacional pasó a formar parte del MREMH quién actúa como rector. Acorde a esto los organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y socias ejecutoras del SNU deberían responder al sistema normativo y transparentar cuentas, para evitar las funciones superpuestas y fortalecer el trabajo interinstitucional.

El asistencialismo se trata de

intervenciones que se ofrecen a comunidades o personas, que sufren o han sufrido alguna calamidad o situación de emergencia, pero que solo constituyen un paliativo para disminuir las consecuencias de las problemáticas más no resolverlas, generan de

este modo, consecuencias mayores como la dependencia y la persistencia de dichas problemáticas por más tiempo (Cruz, 2012, pág. 2).

Las asistencias que ofrecen las organizaciones a la población migrante incluye: refugios temporales, tarjetas de alimentación, asistencia de arriendo y menaje de casa, asesoría psicológica y jurídica, por mencionar algunas.

Debido al gran flujo migratorio, no todas las personas reciben la asistencia volviéndola una cuestión de azar. Como narró Yhibelis Sucre:

La ayuda de HIAS era durante un año y justamente en febrero era mi última compra con la tarjeta (...), de ahí me llamaron de HIAS a decirme que mientras dure la emergencia me iban a ayudar con la activación, cosa que fue mentira, me ayudaron en el mes de marzo y abril, de ahí no me ayudaron más. Yo llamé y me atendió un muchacho odioso, la segunda vez que yo llamé el me dijo que ya no llamara más porque ya se me dijo que no se me iba a ayudar y me dijo de paso: aquí en Ecuador ustedes no tienen derecho, sus derechos están en Venezuela, regresese a su país y allá puede ejercer sus derechos (Sucre, 2020).

Sobre este testimonio podemos inferir que los proyectos meramente asistenciales, pueden dificultar su movilidad social y ampliar las brechas de pobreza y marginación. Pues, cuando la asistencia se acaba, si el sujeto migrante no ha podido desarrollar capacidades y habilidades para realizar tareas que le permitan sustentarse, seguirán encontrando como estrategia de sobrevivencia el recorrido por todas las organizaciones en busca de beneficios, se verán forzados a la mendicidad y la situación de calle.

Los proyectos asistencialistas “crean un falso estado de bienestar, que impide la emancipación de los oprimidos, al generar en ellos la ilusión de inclusión, participación, protección y demás ideales modernos que ocultan las relaciones asimétricas de poder y mantienen el modelo de opresión” (Cruz, 2012, pág. 5). De aquí resulta, que el interés del gobierno ecuatoriano esté en generar junto a los organismos cooperantes proyectos sociales que se vuelvan un componente de inclusión de migrantes en la sociedad.

Por otra parte, se encuentra la transparentación de las organizaciones con el territorio. Según el reporte emitido por Diana Veloz, directora de la unidad de inclusión de la comunidad extranjera, en la XVIII Mesa Nacional de Movilidad Humana, la

cooperación internacional para movilidad humana ascendió a un total de \$109.755.017,48 en 2019. Se dividió en cooperación bilateral \$4.412.000, en este caso corresponde a un proyecto implementado por Alemania, cooperación multilateral \$84.566.233,90 y la cooperación de ONG \$20.776.783,58 (Veloz, 2020).

Sobre la cooperación multilateral se indicó que el monto declarado por las iniciativas interagenciales del SNU en movilidad humana fue de \$39.592.582,03, PMA \$33.701.397,12, Unión Europea \$8.325.165,05, la ACNUR \$2.267.090,70 y la OIM \$680.000,00. En cuanto a las ONGs, HIAS reportó \$12.617.070,58, SJR \$4.597.929,00, NRC \$1.668.924,00, CARE \$1.161.760,00, RET \$500.100,00, CISP \$231.000,00 (Veloz, 2020). Empero, estos montos no coinciden con lo declarado por las organizaciones en el Servicio de Seguimiento Financiero (FTS por sus siglas en inglés), donde las agencias ejecutoras deben registrar el gasto que realizan y el dinero que reciben de los diferentes países donde operan.

En base a lo declarado para la ejecución del *Plan de Respuesta para los Migrantes y Refugiados en Ecuador* para el que se tenía una necesidad de \$117.3 millones y se lograron recaudar \$51.3 millones, el PMA reportó \$26.6 millones, ACNUR \$9.5 millones y OIM \$8.0 millones. Sobre las ONG, CARE reportó \$3.2 y HIAS \$2.0 millones (OCHA, 2019). Tomando el caso de la ACNUR, encontramos una diferencia de \$7, 2 millones, aproximadamente, entre lo declarado y lo reportado al gobierno ecuatoriano.

Sobre el desglose, Veloz señaló que “cuando los cooperantes son ONG se resta 15% del presupuesto en gastos administrativos, en caso del SNU el gasto representa entre el 5% y 8%, si los fondos son de países que pertenecen el comité de ayuda de la OCDE se cobra un 8% más y cuando los fondos provienen de fuera el gasto administrativo puede alcanzar un 5%” (Veloz, 2020). La adecuada rendición de cuentas forma parte de la transparencia de las organizaciones con el territorio. Le posibilita justificar sus diversas actuaciones económicas, organizativas y las actividades que realizan, para responder adecuadamente a las necesidades de los grupos de interés.

En el marco del escenario ecuatoriano actual, que tiene una caída de la actividad económica en un 12,4% en el segundo trimestre del 2020 (BCE, 2020), con una tendencia a la baja exacerbada por la crisis sanitaria del covid-19, un crecimiento en

niveles de desempleo 13,3% (CEPAL, 2020, pág. 4) y pobreza de 25,7 % a 31,9% en 2020 (CEPAL, 2020, pág. 2), la cooperación se debe fortalecer. Por la dimensión internacional de la migración, que supera las fronteras, su carácter multidimensional y la complejidad, no se puede dejar de lado la cooperación, al contrario, solo el trabajo conjunto posibilita desarrollar resoluciones más decisivas y eficaces del tema.

Por otra parte, se encuentra el papel de los gobiernos locales, en cuyos espacios resulta más fácil identificar las necesidades de la población migrante. Una débil coordinación con el gobierno central resulta contraproducente. Debido al gran flujo migratorio las demandas que adquieren los gobiernos locales para la protección de derechos son mayores, pero estas no vienen acompañadas de recursos jurídicos, financieros o conocimiento técnico para abordar el tema. Lo anterior configura, contextos que propician mayor desprotección de las poblaciones migrantes y que podría favorecer el trato criminalizador del migrante.

“A esta vulnerabilidad se les agregan los riesgos de la migración y del cruce de fronteras binacionales por parte de poblaciones que se desplazan sin documentos, en un ambiente de falta de apoyos familiares, que les protejan de estos riesgos” (Martínez & Reboiras, 2010, págs. 13,14). Como sostiene Coralia Sáenz, representante de OIM Ecuador, “sin duda las fronteras tienen un contexto distinto a lo que está pasando en ciudades porque es muy ahí, muy en la localidad, en el momento. Tal vez en las ciudades resulte ser diferente, pero si son contextos muy complejos, sobretodo, por el tema de paso de trochas” (Saenz, 2020 ). La falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y los organismos cooperantes genera el reto de articular de mejor manera las acciones conjuntas. Que los organismos se ajusten a los planes de desarrollo municipales y consideren las especificidades de los distintos territorios, como las fronteras cuyas dinámicas son diferentes a los territorios más alejados, y actúen de manera más descentralizada y que los municipios tengan mayor injerencia en la planificación de las acciones, como instituciones clave para el desarrollo de planes operativos. Se rescata el hecho de que “la mayoría de programas de cooperación internacional se han concentrado en la Frontera Norte y en atender la situación humanitaria” (Veloz, 2020).

Por último, la academia es otro actor que colabora con recursos cognitivos para avanzar en la tarea de la gobernanza migratoria. Aporta con recomendaciones, nos

alerta sobre desafíos y elabora planes de acompañamiento en esta materia, que se suma a la de las observaciones que emiten ciertas instituciones internacionales para guiar a los Estados en la implementación de la norma y recomendaciones particulares. “Asimismo, algunos órganos están facultados para recibir denuncias individuales, siempre que esta competencia esté contemplada en el tratado y haya sido aceptada por el Estado Parte” (Federación Iberoamericana de Ombudsman , 2018 , pág. 30). Así, la academia contribuye a “elevar las capacidades y competencias del mundo de las PP” (Parker, 2014, pág. 185) al disponer el conocimiento y la experiencia en la materia. Encontramos, por ejemplo, a la CEPAL, quien ha generado informes multidimensionales sobre la migración.

Las observaciones creadas desde estos espacios “han dado visibilidad a los problemas de derechos humanos de los migrantes mediante investigaciones, gestiones con los gobiernos para que incorporen los principios del derecho internacional en sus legislaciones nacionales y fiscalizando la defensa y el respeto de los derechos humanos en las fronteras. Asimismo, varias agencias han dado apoyo técnico (...) a los gobiernos para la implementación de políticas y estrategias, e inclusive llevan a cabo acciones concretas en el terreno a favor de la población migrante” (Martínez & Reboiras, 2010, pág. 23).

Las características de este reciente movimiento poblacional, donde los migrantes y refugiados presentan mayores condiciones de precariedad y su tránsito viene acompañado de tragedias humanitarias, capta la atención de la comunidad internacional y demuestra la necesidad de desarrollar estrategias regionales que respondan eficientemente a este flujo. De hecho, los gobiernos y Organismos Internacionales son presionados por una opinión pública, cada vez más concienciada representando un “llamamiento a la acción” para la comunidad internacional (Herrera, 2019, pág. 7).

Estos amplios y complejos procesos migratorios incita a los Estados a reinventar las formas de gobernar acompañados de otros actores estratégicos. La experiencia adquirida hasta este momento sugiere que adoptar estas líneas de acción en materia de permanencia, inserción y acceso de servicios públicos de personas migrantes y refugiadas, ayuda a distribuir de manera más eficiente el impacto migratorio. Por ende,

apoyar el diálogo multilateral y la creación de políticas públicas de nivel regional será clave para que los países puedan gestionar los riesgos asociados a la migración. La adecuada mitigación de estos impactos será fundamental para asegurar la resiliencia de los países ante los fenómenos de movilidad humana (MIES-ACNUR, 2019, pág. 117).

Se ha incrementado el número de cumbres y encuentros a los que deben asistir funcionarios públicos, lo que agrega presión a los presupuestos nacionales. Más aún, al alcance más amplio de muchos de estos convenios también requiere el compromiso de ministerios diversos y agencias gubernamentales y su coordinación con otros actores económicos, incluidos grupos de negocios y alianzas (Gómez-Mera, 2015, pág. 519). Esto refiere a la articulación entre instituciones. El fenómeno migratorio ya no es el asunto de una sola entidad pública, sino que se requiere de una respuesta del Estado en conjunto. Es decir, ya responde solo a la institución rectora, en este caso MREMH, sino de todas las que tienen algún tipo de competencia para el tratamiento y garantía del acceso a servicios, como la educación, salud, trabajo, temas de género, etc.

El gobierno ecuatoriano ha desarrollado las Mesas Nacionales de Movilidad Humana. La primera tuvo lugar en el año 2018, siendo un total de 18 Mesas Nacionales de Movilidad Humana desarrolladas hasta el momento. En estas mesas se pretende abordar la migración de manera integral y establecer compromisos institucionales. La articulación interinstitucional es un elemento clave para la garantía de los derechos, pues las sinergias entre ministerios y otras instituciones estatales son positivas y necesarias. A su vez, favorece a la gobernanza migratoria pues esta “supone procesos interconectados que incorporan diferentes niveles institucionales” (Castillo Cubillos, 2017, pág. 167).

Actualmente intervienen varios actores en el marco de la gobernanza migratoria, quienes deben articular procesos comunes para intercambiar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos. En caso de no hacerlo así, el gobierno “que ha sido diseñado para manejar sociedades más simples y más estructuradas” (Castillo Cubillos, 2017, pág. 172) y tiene demandas cada vez más crecientes y escasez de recursos se verá sobrepasado.

El fortalecimiento de la gobernanza internacional de la migración en derechos humanos es la base para la protección de las personas en movilidad humana. Aunque,

autores como Held sostienen que, a pesar de la toma de decisiones responsables “sobre un amplio espectro de desafíos globales, la capacidad colectiva para enfrentar estos asuntos queda en serias dudas” (Held, 2006, pág. 65). En favor de esta afirmación reconocemos que el esfuerzo de la norma no resuelve la generalizada falta de recursos humanos y financieros de los países, sobre todo de los emisores, que representa uno de los mayores desafíos para la gobernanza, pero si los Estados no se coordinan entre ellos y cooperan con los otros países de tránsito esto se vuelve aún más problemático. La efectividad de las instituciones internacionales se encuentra condicionada crucialmente por las formas en que interactúan con otras instituciones y sus acuerdos (Gómez-Mera, 2015, pág. 506).

#### **2.4.Resultados de la gobernanza regional de las migraciones: diálogo y cooperación.**

Desde el inicio del éxodo migratorio los Estados se ha evidenciado la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en el marco de la gobernanza. La negociación de los estados de origen, tránsito y destino valida sus muy diferentes experiencias y sensibilidades migratorias para generar respuestas eficaces aplicables a sus contextos particulares. Sobre la migración venezolana se evidenció dificultades para demostrar resultados materiales desde los primeros flujos, cuestionando el hecho de que estos acuerdos y las constituciones garantistas de derechos, como la del Ecuador, se queden como meros ejercicios retóricos.

El éxodo de venezolanos desde el 2015 ha sido muy amplio y marca la peor crisis de desplazamiento de la historia reciente de América Latina. “De la cifra estimada de 3,7 millones de venezolanos viviendo en el extranjero, alrededor de 3 millones de ellos-más del 80%- se encuentra en América Latina y el Caribe” (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 9). Los resultados de la gobernanza se evidencian en los avances hacia diálogos globales sobre la migración y derechos. En el caso de Ecuador, en tres momentos particulares: la constitución del Grupo de Trabajo sobre personas Refugiadas y Migrantes (GTRM), el Proceso de Quito y la Plataforma Regional Interagencial ACNUR-OIM. Adviértase que, hacer énfasis en estos resultados no implica desconocer los avances de los acuerdos bilaterales o el trabajo conjunto que desarrollan las agencias del SNU u otras instituciones internacionales con el Estado ecuatoriano.

De hecho, una de las respuestas más significativas que ha desarrollado el gobierno ecuatoriano nació desde la OIM. Se propuso contar con una estrategia regional para la atención a migrantes vulnerables, de la mano de una política regional de regularización migratoria que ayudaría a mitigar los impactos negativos en el corto plazo y a capitalizar los beneficios de la migración en el mediano plazo. La regularización de la situación migratoria permite disminuir los factores de vulnerabilidad que afectan a las personas migrantes, garantizando el acceso a derechos y disminuyendo las posibilidades de convertirse en víctimas en redes de trata de personas. Además, contribuiría a aliviar las presiones en la provisión de servicios públicos, aprovechando el capital humano de las personas migrantes (MIES-ACNUR, 2019, pág. 117).

La regularización puede tener dos efectos positivos, el primero es que la visa se erige como una herramienta que asegura una migración ordenada, segura y regular, y el segundo es que se posibilita un registro migratorio eficiente que aporta a un objetivo estadístico y permite la creación de un sistema de información para el análisis de los procesos demográficos y la formulación de política pública que incorpore este enfoque. Recordando que la creación de categorías tiene un efecto en el ejercicio de derechos, que son normas exigibles, pues a partir de ellas se desarrollan también jerarquías de protección.

El Ecuador adoptó esta medida bajo la figura del Decreto Ejecutivo 826, la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias, que planteaba una amnistía migratoria para las personas que hayan accedido al país antes del 25 de julio del 2019. Según Carlos Velástegui, viceministro de Movilidad Humana, se otorgaron hasta el 13 de agosto de 2020, aproximadamente, 40.470 visas, sumadas a otras 26.926, dando como resultado 67.333 visas otorgadas (Velástegui, 2020). Este proceso presentó algunas limitaciones, desde requisitos excluyentes hasta tiempos límites que lo volvían un ejercicio incongruente y alejado del objetivo de protección de migrantes. Como relató Vanessa Trejo:

“no tengo antecedentes penales, pero mis antecedentes salen rechazados, negados, como si alguien hubiera hecho la solicitud de mis antecedentes, la tuviese y ya no me pueden salir antecedentes. Perdí la oportunidad de sacar la visa humanitaria por no tener antecedentes (...) Mis hijos están irregulares, no tienen carta andina, no tienen

pasaporte, no tuvieron ni si quiera el permiso para salir del país porque sus papás no me quisieron ayudar. Todo lo que me tocó hacer fue sobornar” (Trejo, 2020).

Así, la VERHU tiene base en el supuesto objetivo de precautelar la migración riesgosa y los derechos de los migrantes, pero respondió más a un deseo de reforzamiento de control y seguridad migratoria, al volverla inaccesible para algunos. Lo preocupante del hecho es que la migración además de ser un ejercicio continuo también está interconectado, por lo que las medidas restrictivas, ni frenan la migración, ni la hacen más segura, solo hacen evidente el desequilibrio entre la soberanía del Estado y los deberes que tienen para con los migrantes, en el marco de las normas internacionales de derechos humanos, y aumentan la vulnerabilidad de los migrantes pues este tipo de respuestas se replican en otros Estados de la región, reforzando la idea de que “los países latinoamericanos tienen un historial de implementación pobre de las iniciativas de integración regional” (Gómez-Mera, 2015, pág. 517).

A pesar de ello, los ciudadanos venezolanos en el país pueden seguir aplicando a todas las categorías de visas disponibles-hay 34 categorías de visas distintas- excepto la VERHU, que solamente estará disponible en los consulados exteriores de Caracas, Bogotá y Lima (Velástegui, 2020).

En el marco de las respuestas de cooperación que se va a enlistar para este trabajo de investigación, encontramos el Plan Regional de Respuesta a los Refugiados y Migrantes (RMRP) lanzado en 2018.

Este es un plan operacional, con una estrategia y formato de coordinación destinado a responder a las necesidades de los venezolanos que se encuentran en movimiento y que asegura su inclusión social y económica en las comunidades que los reciben, y también un llamamiento de fondos, se enfoca en cuatro áreas claves: asistencia de emergencia directa, protección, integración socioeconómica y cultural y fortalecimiento de las capacidades en los países de acogida (ACNUR , 2018).

El plan nace como respuesta a la crisis exacerbada de migrantes con perfiles de mayor vulnerabilidad que los de flujos anteriores, por ejemplo, Yisiles, una migrante de 36 años indica: “ya no podíamos mantener a nuestros hijos, ni si quiera podían estudiar, no alcanzaba nada para comprarles las cosas y no había clases. El sueldo de mi

esposo no alcanzaba para comprar comida” (Yiysiles, 2020). Como ella existen más migrantes con perfiles más o menos complejos para quienes fue diseñado el plan.

En 2018 se creó la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial, liderada por la ACNUR y la OIM. El objetivo es desarrollar un enfoque regional para asegurar una respuesta operativa coherente y coordinada.

“La plataforma se centra en el apoyo estratégico regional y específico de cada país, la gestión de la información, la comunicación y la movilización de recursos. Actualmente, la Plataforma Regional cuenta con 40 entidades participantes, incluidas 17 agencias de la ONU, 14 organizaciones no gubernamentales (ONG), cinco donantes y dos instituciones financieras internacionales” (ACNUR; OIM, 2019).

Se han establecido plataformas de coordinación a nivel de país en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y otros países de acogida. Este plan que se basa en informes levantados por las organizaciones sobre las necesidades de la población venezolana, se erige como un marco de referencia interinstitucional que permite abordar de manera integral las necesidades de esta nueva población en condición de movilidad.

Encontramos también al Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, que es la expresión nacional de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela y es responsable de la implementación del RMRP en los diferentes países (ACNUR , 2018). La estructura de coordinación del GTRM tiene 6 grupos de trabajo temáticos activos: 1) seguridad alimentaria; 2) alojamiento/ agua y saneamiento/artículos no alimentarios; 3) protección; - incluyendo VGB/trata y protección de la infancia; 4) salud y nutrición; 5) integración; y 6) educación. Además, el GTRM cuenta con 3 grupos transversales: 1) comunicación; 2) manejo de la información; 3) programas de transferencias monetarias (ACNUR; OIM , 2020).

En base al reporte de respuesta operacional #1 hasta noviembre del 2018 evidenciamos que algunas de las intervenciones clave fueron:

- “883.427 refugiados y migrantes de Venezuela ingresaron a Ecuador entre el 1 y el 26 de noviembre de 2018. En 2017, un total de 288.005 ingresos habían sido registrados.

- Ecuador concedió cerca de 97,000 visas de residencia a refugiados y migrantes venezolanos. Entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2018, se han registrado 10,400 nuevas solicitudes de la condición de refugiado.
- El ACNUR desplegó actividades de Monitoreo de Protección en Rumichaca los días 12 al 16 de noviembre de 2018.
- PMA informó que 57% de los hogares venezolanos recién llegados a Ecuador no logra cubrir la canasta básica y se encuentran en una situación de pobreza o extrema pobreza.
- UNICEF brindó asistencia técnica al Ministerio de Educación y al MIES para identificar las brechas y barreras en la inclusión de niños y adolescentes venezolanos en el sistema de educación y servicios de desarrollo infantil. Indicó que el 70% de los niños venezolanos se encuentran fuera de la escuela.
- World Vision Ecuador en asociación con CARE asiste a 5000 personas, a través de vouchers para alimentación, alojamiento temporal, comunicación y transporte.
- PMA entregó asistencia alimentaria directamente en los puentes de frontera de Carchi y Sucumbíos, mediante 40.727 cupones para el canje de kits individuales de alimentos. Apoyó también en 7 albergues y/o comedores y junto a HIAS entregó cupones de \$25 a 22067 beneficiarios en 8 provincias, renovables por un periodo de 6 meses según el grado de vulnerabilidad de las familias,
- UNICEF, OMS y ACNUR apoyaron al Ministerio de Salud Pública en su intervención a la población con la provisión de insumos y dispositivos médicos esenciales” (Grupo de Trabajo sobre Personas Refugiadas y Migrantes, 2018).
- Miembros del GTRM proporcionaron alojamiento temporal para 14.700 personas entre refugiados y migrantes en zonas fronterizas y Quito.

El presupuesto requerido para la implementación del RMRP capítulo Ecuador en el 2019 fue de USD 117.3 millones, de los que recibió, hasta junio, 23,8 millones, lo que representó el 20% del total requerido para asistir a los refugiados y migrantes. El 75,66% de ese presupuesto se destinó a la intervención en situaciones de emergencia, el 10,35% a la protección, el 7,24% al apoyo del gobierno y el 6,75% a los proyectos de integración (ACNUR; OIM , 2019).

En base a la información proporcionada por las plataformas los diferentes niveles de gobierno, encargados de la formulación de política pública pueden apoyarse para la toma de decisiones. Según lo planteado, evidenciamos, por ejemplo, que los proyectos de asistencia en frontera son urgentes para los migrantes que llegan con una amplia necesidad de atención, la mayoría de estos nuevos perfiles hacen el tránsito por vía terrestre, en un trayecto que dura días. Por otra parte, las poblaciones que se desplazan hacia otras ciudades más alejadas de estas zonas como Manta, son poblaciones que además de la asistencia tienen necesidades de otra índole, como proyectos y mecanismos de integración eficiente, pues lo que buscan es estabilidad, que no se han evidenciado aún en ese abanico de respuestas. Para 2020 el presupuesto requerido ascendió a USD 199.3 millones y el sector con más demanda era la integración que requería USD 62.72 millones, que representaba el 32% del presupuesto planteado (ACNUR; OIM , 2020).

Por otra parte, en aras de complementar y fortalecer las respuestas integrales nacionales y regionales, en septiembre de 2018, algunos gobiernos de la región se reunieron en Quito-Ecuador, para intercambiar información y mejores prácticas con el fin de responder al flujo migratorio venezolano. El objetivo de este encuentro conocido como el “Proceso de Quito” fue abordar las consecuencias humanitarias de la agitación interna en Venezuela, más que las cuestiones políticas que afectan al futuro del país. En la reunión se adoptó la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (“Quito I”), que sentó las bases para una respuesta más coordinada (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 9). Este es el tercer resultado notable de los procesos de diálogo y cooperación en el marco de la gobernanza regional.

Este proceso está alineado a los principios esbozados en Nueva York en la Declaración para Refugiados y Migrantes, el Pacto Mundial sobre Refugiados y su marco de respuesta integral, así como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Se presumiría que este proceso tiene más oportunidades de acción debido a las condiciones que favorecen la integración entre estos estados. Por ejemplo, la proximidad geográfica, la similitud en los niveles de desarrollo y las sensibilidades y capacidades de contextos sociales con características análogas.

Este Plan de Acción describe un número de prioridades regionales que incluyen, por mencionar algunas: la facilitación del reconocimiento de documentación,

integración laboral y medidas de protección social, revisión de la implementación de normas de regularización vigentes, evaluación del impacto de los flujos y desarrollo de opciones financieras, entre otros (ACNUR; OIM, 2019, pág. 13). De este proceso resultaron Planes de Acción con el que algunos de los países receptores participantes se comprometieron a facilitar la integración socioeconómica de los venezolanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 10) y Planes de Acción para abordar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas de Venezuela.

En otros encuentros, como la tercera reunión regional, que se dio del 8 al 9 de abril de 2019, no surgieron nuevos compromisos, simplemente se reafirmaron las mismas estrategias y principios de reuniones anteriores.

A pesar de esto, los estados han introducido nuevas restricciones y han extendido medidas administrativas, como las enunciadas previamente, que menoscaban los compromisos adquiridos. De acuerdo a Miller y Panayotatos (2019), aunque sigue siendo un marco significativo para el debate y la participación regional, los diplomáticos, los funcionarios de la ONU y los líderes de las ONG han expresado su frustración porque el Proceso de Quito no genera cambios concretos ni avances tangibles sobre el terreno. El ACNUR, la OIM y los agentes del desarrollo pueden respaldar el Proceso de Quito mediante la oferta de asistencia técnica a los países participantes para que creen incentivos para que los Estados hagan realidad sus compromisos (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 25).

En virtud de lo anteriormente expuesto inferimos que las políticas migratorias nacionales, pueden caer en la contradicción de atender las necesidades o circunstancias estrictamente coyunturales, mientras violan lo establecido en la Constitución, en la LOMH, “así como acuerdos multilaterales firmados en el seno de la CAN y MERCOSUR referente al derecho a migrar, a la ciudadanía suramericana y a la movilidad intrarregional solamente presentando el documento nacional de identidad” (Blouin, 2019, pág. 11). Esto hace evidente que, aunque se despliega un amplio marco institucional a nivel global y regional estas instancias no tienen injerencia o poder directo y efectivo dentro de los estados, como se mencionó previamente, conservan su carácter de no vinculantes.

El Estado funge como el actor principal de la política mundial y como maximizador de utilidades. Por lo que, sigue dependiendo de su voluntad la aplicación total o parcial de estos acuerdos, lo que reduce el Proceso de Quito a un mero ejercicio de buenas intenciones. Sobre el Proceso de Quito es necesario mencionar la participación del Grupo de Amigos, conformado por Suiza, Estados Unidos, España, Alemania, Canadá y la Unión Europea, que asiste técnica y económicamente, y también ayuda a la concientización internacional sobre la crisis.

En suma, el mapa de actores que participan en el manejo de la crisis migratoria es muy amplio. El desarrollo de normas y protocolos de acción fungen como un espacio de discusión y colaboración a nivel regional e internacional y han resultado en procesos como los anteriormente mencionados que tienen marcos de acción bastante abarcativos. Empero, evidenciamos que el problema no es la carencia de instrumentos normativos, sino su aplicación efectiva por los Estados.

Los planes de la cooperación para intervenir el fenómeno migratorio pueden generar estados de desprotección al sujeto migrante sino están respaldadas por una sostenibilidad institucional que nace desde el Estado. A su vez, es necesario definir claramente las líneas de acción de lo público y lo privado. Es decir, cuál es el alcance de la atención en movilidad humana desde las ONG y cual a nivel estatal, para que no se creen estados de bienestar temporales.

### **2.5. Problemas de gobernanza en Ecuador alrededor de la migración y los derechos humanos de los migrantes: El Estado soberano.**

A pesar de los esfuerzos regionales para adaptar y expandir los estándares jurídicos de protección internacional y en torno a los derechos de las personas migrantes, estos están sometidos a las políticas domésticas de los estados.

La soberanía es un atributo jurídico político irrenunciable que “se entiende como el poder del Estado para determinar qué personas que no son nacionales admite en su territorio, de expulsar a los extranjeros en algunas circunstancias, de controlar sus fronteras y de adoptar las medidas necesarias para proteger la seguridad de su territorio” (Perruchoud, 2003). Estas decisiones pretenden, en teoría, impedir que la migración afecte sobre alguno de los elementos definatorios del Estado. Es decir, que la emisión de

fallos y medidas administrativas de carácter securitista para el tratamiento de la migración responden a esta necesidad de controlar las tensiones internas que ponen en riesgo la estabilidad del gobierno.

El empleo del carácter soberano para criminalizar al migrante se legitima con los discursos políticos emitidos alrededor del tema. En el marco de esta tercera ola migratoria, Ecuador ha construido imágenes negativas de los vecinos recién llegados, asociándolos a hechos desfavorables para el mantenimiento de la estabilidad social, como el incremento de la criminalidad y el desempleo. Construyendo a nivel discursivo al migrante no como sujeto de derechos, sino como sujeto vulnerable. A pesar de ello, las declaraciones y medidas provocaron reacciones contrarias al gobierno desde ciertas organizaciones de derechos humanos, que interpusieron medidas cautelares, se incluye “la Defensoría Pública, la Defensoría del Pueblo, la Misión Escalabriniana y el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, entre otras instituciones y actores vinculados con los migrantes” (Blouin, 2019, pág. 11).

Todo esto atenta contra las libertades fundamentales del ser humano y los derechos de los migrantes, que deben garantizarse, independientemente de su condición migratoria, mientras menoscaba los esfuerzos internacionales de una gobernanza migratoria. La legislación internacional se puede reconocer obsoleta pues no previene la migración irregular ni introduce obligaciones que limitan la soberanía nacional a la hora de definir y ejecutar las políticas migratorias más allá del respeto a las obligaciones de derecho internacional, limitación que no deriva del Pacto sino de un principio jurídico básico para la misma existencia de la comunidad internacional (Herrera, 2019, pág. 18). Sobre este punto, es necesario destacar un contrasentido, pues se reconoce necesaria la subordinación de los estados a los criterios y finalidades de la comunidad internacional.

“Los Estados tienen obligaciones de respetar (abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos), proteger (impedir que otras personas interfieran en el disfrute de los derechos) y realizar (adoptar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos) a fin de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes” (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), 2018, pág. 151).

Sin embargo, la soberanía de los estados le supone autoridad política. La soberanía eficaz en asuntos exteriores implica eficacia en asuntos internos también. De

allí la necesidad del Estado de preservar los intereses de los gobiernos frente a las realidades que les afectan.

Por lo que, se plantea la necesidad de equilibrar el ejercicio de la soberanía y la garantía de derechos de las personas en situación de movilidad, que implican restricciones en el ejercicio de la soberanía estatal. Pues, estos implican medidas colectivas para prevenir y suprimir actos de agresión derivados del sistema estatal. Una medida administrativa no opera sobre la garantía de las condiciones fundamentales de vida del ser humano.

“Las ONG y los actores internacionales pueden complementar al Estado, proporcionando espacios para la acción común a través de las fronteras de la nacionalidad, reduciendo las desigualdades de poder, y el temor” (Balyk & Pugh, 2010). No obstante, ni si quiera la Corte IDH, mediante sus resoluciones ha sido capaz de trazar modificaciones jurídicas importantes dentro del Estado, “es el Estado el que debe cumplimentar la sentencia, adoptar las medidas, resarcir los daños, investigar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables. Dicho de otro modo, las sentencias emitidas por este tipo de tribunales *cobran vida* cuando el Estado genera las condiciones necesarias para ello, y que pueden ser de carácter presupuestal, legal, judicial, educacional, etcétera” (Morales Vega, 2016, pág. 219).

Por lo que, el desafío se centra en coordinar las agendas de seguridad nacional y de derechos humanos y ponerlas dentro de un marco internacional coherente y realista al plano doméstico. La armonización de respuestas e instituciones regionales y globales en el marco de la gobernanza, debe tener como fin ser un complemento para el nivel estatal, que opere con solidaridad, democracia y justicia social. Al mismo tiempo, el cambio de sentido en la visión de los estados sobre la migración tendría efectos positivos.

Las medidas positivas que adopten los Estados de origen, tránsito y destino, sobre los flujos favorecerá a la integración eficaz de este grupo social que en el escenario de la globalización son la base de las sociedades actuales, cada vez más heterogéneas. “Solamente las identidades nacionales abiertas a distintas solidaridades, y moldeadas por el respeto a las normas y principios generales, se pueden acomodar exitosamente a los retos de una era global” (Held, 2006, pág. 74).

### **3. CAPÍTULO III: EFECTOS Y RESULTADOS DE LAS RESPUESTAS ESTATALES A LA MIGRACIÓN: APLICACIÓN Y CONTRADICCIONES EN LA GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS.**

En este último capítulo, después de realizada la investigación, se exponen los efectos de las respuestas institucionales del Estado ecuatoriano al fenómeno migratorio, desde el sujeto migrante. Se evidencia en base a la garantía de derechos sexuales y reproductivos si el migrante se constituye como un sujeto de derechos o un sujeto vulnerable a diferentes situaciones como delitos y otras situaciones de alto riesgo.

#### **3.1. Derechos sexuales y reproductivos: aspectos conceptuales básicos.**

Los derechos sexuales y reproductivos se basan en la capacidad de las parejas e individuos de “decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos, y a disponer de la información y medios para alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva” (Ministerio de Salud Pública, 2019). Se debe partir del reconocimiento que son las mujeres, por sus diferencias biológicas y patrones socioculturales que le asignan roles sociales en su función reproductora “quienes deben decidir en última instancia sobre su sexualidad y reproducción, y quienes, debido a esas funciones, tienen necesidades específicas de salud sexual y reproductiva” (Rodríguez, 2015, pág. 5).

Es así que, tomando el caso de la aplicación de derechos sexuales y reproductivos a las mujeres migrantes, se puede evaluar la aplicación y contradicciones en la garantía de derechos.

En primera instancia, “los riesgos de protección en la Salud Sexual y Reproductiva en la población venezolana vienen de una data histórica de falta de acceso a servicios en su país de origen y son las mujeres las que encuentran mayores dificultades” (CARE, 2019, pág. 16). La salud sexual y reproductiva incluye temas como: la planificación, los embarazos no deseados, el aborto, la violencia sexual, el uso de métodos anticonceptivos y demás, que ocurren en el ámbito privado de la vida del migrante, pero interpela la esfera pública en demanda de respuestas que garanticen los derechos sexuales y reproductivos.

En base a una encuesta realizada por CARE, hasta septiembre del 2019:

“únicamente 23,7% de los hombres y 26,8% de las mujeres afirmó haber tenido acceso a servicios de salud sexual y reproductiva durante el último año; de estos, 72,6% tuvo acceso a métodos anticonceptivos, 35,5% a pruebas de enfermedades de transmisión sexual, y 26,6% tuvo acceso a servicios educación sexual y consejería. 5,1% de las mujeres consultadas estaba embarazada, y el 14% se encuentra amamantando a sus hijos/as” (CARE, 2019, pág. 12).

Las mujeres migrantes tienen otros factores de riesgo como la falta de garantía de derechos laborales, educación, salud y demás, que exacerba su condición de vulnerabilidad. En el caso de las mujeres embarazadas, esto las coloca en una situación de mayor desventaja que podría precarizar aún más su situación.

“En cuanto a ITS el 17% de personas refiere en algún momento haber desarrollado alguna de ellas, el 16% son hombres y el 18% son mujeres. Si a esto sumamos las dificultades de acceso a servicios de salud, podemos ver que existe una gran desventaja en la población femenina, masculina y de diversidad sexo-genérica, provocando afectaciones en su salud a largo plazo” (CARE, 2019, pág. 17).

La desprotección de prácticas sexuales que causan enfermedades de transmisión sexual está motivada, muchas veces, por imaginarios sociales estereotipados que recaen sobre las enfermedades y sus portadores, lo que converge a una mayor precariedad por la limitada presencia de políticas sociales o su inaplicación. “La condición de acceso a servicios de salud y seguridad social define directamente el grado de desprotección y vulnerabilidad de la población inmigrante en cada país” (Martínez & Reboiras, 2010, pág. 20).

En las zonas fronterizas, donde los indicadores sociales y económicos son menores en relación a otros territorios, continuamente se menoscaban o denigran el ejercicio de sus derechos humanos, que les hacen estar expuestos a prácticas o situaciones de riesgo (Martínez & Reboiras, 2010, pág. 10). A medida que se ha ido deteriorando aún más la situación dentro de Venezuela, más personas con menos recursos y educación han empezado a huir del país. Muchos tienen enfermedades crónicas o discapacidad, y cada vez hay más ancianos. Además, se detectan más niños no acompañados, mujeres embarazadas y familias numerosas viajando juntas. Estas personas tienen necesidades humanitarias y de protección especiales a su llegada al país

(Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 11). Es decir, que los desafíos de aplicación de derechos sexuales y reproductivos crecen en los contextos fronterizos, pues son los lugares donde se le brinda la primera atención a las personas en movilidad humana. Si existe una correcta asistencia de casos en frontera, se puede “minimizar las consecuencias negativas del proceso migratorio en los resultados sanitarios de los migrantes” (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 37).

Sobre el contexto legal e institucional,

“la atención a la salud sexual y reproductiva y la protección ante el VIH/SIDA y la violencia de género de la población femenina migrante en las fronteras se trata de un área potencialmente cubierta por una serie de políticas de distintos niveles e instancias, desde los instrumentos normativos internacionales hasta acciones de las autoridades locales. Lo que se detecta en la realidad es que existe una gran dispersión de las políticas, programas y atención dirigidos a la población migrante, lo que ciertamente dificulta mucho la protección de sus derechos y la reducción de su vulnerabilidad” (Martínez & Reboiras, 2010, págs. 24,25).

La Constitución en su Art 32 prevé que el Estado garantizará este derecho y establece que la «prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y biótica, con enfoque de género y generacional» (Constitución de la República del Ecuador , 2008, págs. 17, Sec:7, Art. 32).

De igual forma, la LOMH plantea que las personas extranjeras que residan en el Ecuador tienen derecho a acceder a los sistemas de salud de conformidad con la ley. En su artículo 52 estipula:

“las instituciones públicas o privadas que prestan servicios de salud no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de una persona. El Estado ecuatoriano promoverá políticas que protejan a las personas extranjeras en el Ecuador en caso de enfermedad, accidentes o muerte, siendo necesario para la persona residente contar con un seguro público o privado que consolide este beneficio” (Asamblea Nacional Republica del Ecuador, 6 de febrero del 2017, págs. 11, Cap. III, Sec. I, Art. 52).

Empero, se reconoce que este marco jurídico que garantiza el derecho de salud no responde, precisamente, a los derechos sexuales y reproductivos.

“Existen recomendaciones en el sentido de ampliar la perspectiva usada, no sólo incorporando a los enfoques de corte epidemiológico tradicional y el de derechos humanos” (Martínez Pizarro & Reboiras Finardi, 2010), sino también incluir la perspectiva contextual, lo que permitiría incluir otras condiciones como la situación socioeconómica, que puede convertir a esta población en un colectivo vulnerable frente al contagio y desarrollo de virus y enfermedades. El Comité CEDAW, en su Observación General Núm. 24, señaló que debe prestarse especial atención a la salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 36).

Las condiciones de accesibilidad y promoción de los derechos humanos de los migrantes se reconocen importantes, ya que la no aplicación puede recrudecer los escenarios, que llevan a las migrantes a ser víctimas de delitos como la trata de personas y el comercio sexual.

“En Ecuador, el 72% de los hombres, el 69% de las mujeres y el 50% de las personas LGBTIQ no sabían cómo denunciar casos de violencia sexual. En todos los contextos, los encuestados informaron que el miedo, la falta de conocimiento, la vergüenza, o la falta de confianza en el sistema, son las principales barreras para acceder a los servicios” (CARE, 2020, pág. 20).

Hay características del proceso migratorio que profundizan la vulnerabilidad, como la situación administrativa, que los exponen más a las prácticas de comercio sexual obligado como estrategia de supervivencia, altamente riesgosa para las mujeres y sin posibilidades de negociación de protección. En zonas fronterizas “las campañas de protección y prevención, no siempre son adecuadas a las especificidades del territorio” (Martínez & Reboiras, 2010, pág. 11). La actividad sexual forzada y el involucramiento en la prostitución, a consecuencia de la trata y tráfico de personas, tiene como consecuencia los “embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA, ante la exigencia que realizan algunos clientes respecto a relaciones sexuales sin el uso de preservativos (Observatorio Nacional de Trata de personas, 2018, pág. 8).

Según la organización Refugees Internacional, los planes de contingencia y políticas de atención a personas en situación de movilidad son inconsistentes. La ONG señala que: la sobrepoblación de venezolanos en ciertas zonas ha hecho difícil asegurar su acceso a servicios de salud, además la llegada de tantas personas en un período tan breve ha ejercido presión sobre la capacidad institucional de Ecuador, generando un desafío sin precedentes (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 10). Así, evidenciamos que cada vez son más reconocidas la existencia e importancia de las obligaciones de los Estados con la población migrante, a quien debe garantizarle el acceso a derechos fundamentales, tomando en cuenta las particularidades de cada grupo poblacional.

La falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, pues el Estado no tiene ningún margen de libertad para actuar fuera de la normativa nacional. Para justificar sus acciones en la materia, resulta necesario demostrar que el Estado se esforzó al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo como hecho prioritario. De hecho, las respuestas limitadas resultan en escenarios de desprotección que pueden generar situaciones de alto riesgo, convirtiendo a los migrantes en potenciales víctimas de la trata y otros tipos de vulneraciones.

### **3.2.La trata de personas como violación a los derechos humanos.**

“La trata de personas es catalogada como una de las formas de esclavitud moderna y violación de los derechos humanos. Es una práctica que degrada al ser humano convirtiéndolo en un objeto con el que se negocia y trafica” (Observatorio Nacional de Trata de personas, 2018, pág. 5). La definición de trata estipula que,

Es una acción que consiste en la captación, transporte, traslado, acogida o la recepción de personas. 2) Se utiliza la amenaza, la fuerzas y otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. 3) Tiene como fin la explotación, incluyendo como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Artigas, 2003).

En el contexto de la migración, se reconoce que los puntos de entrada a las redes de trata son amplios durante la ruta de migración y a menudo se disfrazan de oportunidades de empleo. Otro de los fines de la trata es la explotación sexual y, precisamente, son las mujeres las más propensas a ser víctimas. “Las mujeres venezolanas a menudo se les ofrece trabajo solamente en bares, que son lugares conocidos como puntos de entrada para las redes de trata” (CARE, 2020, pág. 19). La explotación y la trata sexual son problemas que llevan tiempo existiendo en las regiones fronterizas de Ecuador y han aumentado con la afluencia de mujeres y niñas venezolanas (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 23).

Aunque en el país son pocas las estadísticas que permitan precisar las proporciones del tráfico de personas, algunos datos de prensa hacen eco de la situación. Se expuso que entre enero del 2017 y junio del 2019 hubo 304 víctimas de trata. De esas, 43 fueron venezolanas.

“Las bandas delictivas además de explotar sexualmente a los migrantes venezolanos, les obligan a realizar trabajos forzados con sueldos muy bajos. Por ejemplo, les hacen trabajar más de ocho horas y les pagan USD 3 cada día. Además, son víctimas de otros delitos como estafas y robos. Hay mafias también que les obligan bajo amenaza a mendigar y al microtráfico” (El Comercio, 2019).

Se debe recordar que la relación entre las bajas condiciones de vida, su escaso conocimiento de las vías legales y, en algunos casos, la condición de irregularidad vuelve a cierta población particularmente vulnerable de caer en las redes de trata. “La falta de oportunidades de empleo en el sector formal de la economía, sobre todo para trabajadores con bajos niveles de educación, convierte a la industria del sexo en una alternativa de ingresos y empleo para cientos de personas” (Ruiz, 2008, pág. 203).

Desde OIM Perú (2020), se señala que las víctimas venezolanas generalmente son captadas en el país, aunque también tienen conocimiento de casos en el marco de una red de trata que opera en Venezuela y traslada a las víctimas hacia otros países. Afirman además que las personas migrantes venezolanas llegan al país con tantas necesidades y tan poco conocimiento de sus derechos, que son captadas fácilmente, sin necesidad de contar con redes criminales sofisticadas (MIES-ACNUR, 2019, pág. 103).

El Trafficking in Persons Report de 2019 sostiene que Ecuador no cumple totalmente con las normas mínimas para la eliminación de la trata, pero que se encuentra realizando esfuerzos significativos en este sentido (MIES-ACNUR, 2019, pág. 76). Estos esfuerzos incluyen la identificación y asistencia de las víctimas y el otorgamiento de medidas de protección a través de las instituciones protectoras de derechos, correspondientes. Sin embargo, OIM indica que el gobierno no cumplió con los estándares mínimos en varias áreas clave. Refiere a esfuerzos insuficientes en algunas ciudades costeras, con una notable prevalencia de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, así como por parte del Ministerio de Trabajo en lo que respecta al abordaje de la trata con fines de explotación laboral, y la escasa disponibilidad de servicios especializados para todas las víctimas en la mayor parte del país. También señala que se realizaron menos procesamientos (MIES-ACNUR, 2019, pág. 76).

Según Coralía Saenz, el Ecuador es el único país en la región que no tiene una ley específica de trata. “La normativa de trata está un poco dispersa, lo encuentras en el COIP, la LOMH, Código de Niñez y Adolescencia, Ley para la erradicación de violencia contra la mujer, es decir, que está un poco dispersa. Además, otro reto del país en temas de trata es que solo existen dos casas para las víctimas: fundación alas de colibrí y casa linda del MIES” (Saenz, 2020 ).

Estos riesgos para el tratamiento del delito se exageran con el “sistema deficiente de denuncia del abuso; los estereotipos sobre las mujeres venezolanas; el acceso insuficiente a albergues, atención sanitaria y apoyo psicológico; los obstáculos para la regularización, y la falta de entendimiento de los derechos y los servicios disponibles por parte de los propios venezolanos” (Miller & Panayotatos, 2019 , pág. 23). A esto se suma, las actuaciones personales de funcionarios que no están sensibilizados sobre el delito, que no reconocen las características de una persona que es víctima de trata e incluso pueden ser los mismos perpetradores del acoso y la violencia. Por ello, la aplicación efectiva de las medidas de protección, evitando caer en la inhibición migratoria, la libertad de viajar o circular resultan necesarias.

En el delito de trata de mujeres, suele pasar algo similar a lo que ocurre con los delitos de violencia sexual: la víctima termina siendo la acusada. Este proceso se da en los tribunales de justicia locales a la hora de juzgar delitos como la violación, el estupro o

el abuso sexual. El eje de la investigación se desvía del acusado hacia la víctima y continúa con el análisis de la conducta de esta última, sus antecedentes personales, sobre todo en lo relativo a su vida sexual (CEPAL, 2003, pág. 54).

Esto aumenta la desconfianza de las mujeres en la protección del sistema de justicia penal, lo que resulta en la impunidad del delito o la desconfianza de las usuarias en las instituciones públicas y el sistema de protección en general.

Pero existe un marco normativo internacional para el tratamiento de la trata de personas y la garantía de derechos humanos<sup>6</sup> y como resultado de los procesos de diálogo y cooperación también se hacen evidentes marcos de acción para el tratamiento del delito. Sobre este fenómeno también se evidencian los resultados de la gobernanza migratoria, pues uno de ellos, como ya se mencionó, es el GTRM, “que tiene dos grupos de trabajo, uno de ellos es el grupo de protección, aquí está el subgrupo de violencia basada en género y trata de personas. En esta coordinación con otras agencias de las Naciones Unidas y otros socios de la sociedad civil se puso sobre la mesa el tema de trata, que se volvió relevante dentro de los subgrupos, no solo a nivel nacional sino

---

<sup>6</sup> “Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 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 y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire) y trabajadores y trabajadoras migrantes (Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares)” (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), 2018).

La LOMH incorpora un acápite específico sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

En Ecuador, el órgano rector en materia de seguridad ciudadana y control del orden público interno es el Ministerio de Gobierno, según se establece en el artículo 96 del Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Este cuenta con una Dirección de Prevención, Trata de personas y Tráfico ilegal de Migrantes (MIES-ACNUR, 2019, pág. 79)

La CEDAW —especialmente su artículo 5— plantea la necesidad de promover cambios culturales que eliminen el trato inferiorizante y discriminatorio contra las mujeres (CEPAL, 2003, pág. 54).

regional. El otro proceso que es inmenso y regional es el Proceso de Quito, reúne a la mayoría de Estados de la región para conversar sobre la situación Venezuela. Desde la segunda declaración se aborda el tema de trata” (Saenz, 2020 ). Paralelo a ello, se crea el el Plan de Acción contra la Trata de Personas en Ecuador 2019-2030 cuyos ejes de intervención son “la prevención y promoción de derechos; el segundo, promoción integral; el tercero, la investigación y judicialización de las personas que se dedican a este delito y el cuarto la gobernanza” (Eltelégrafo, 2019).

Estos marcos de acción regionales son una buena base para la persecución del delito, pues “un crimen transnacional tiene que tener un tratamiento transnacional organizado” (Cortés, 2005, pág. 25). En este sentido, se evidencia que la trata de personas constituye una de las violaciones manifiestas de derechos humanos que responde a la no aplicación efectiva de garantías constitucionales. Por lo que, se vuelve pertinente un enfoque que combine prevención, asistencia y protección. Aunque los derechos humanos no pueden ser una respuesta a la vida privada, las formas de violencia que allí ocurren trascienden y ocupan el ámbito público, y necesitan una respuesta.

De allí resulta importante el hecho de regular en la legislación nacional para la protección de las personas víctimas de tráfico y de trata, definir responsabilidades estatales, asignar los recursos necesarios para el cumplimiento a las disposiciones de la normativa y trabajar de manera aunada con los organismos internacionales, la sociedad civil y la academia.

### **3.3. Feminización de la migración**

Aunque “las mujeres siempre han participado en los movimientos poblacionales, históricamente fueron desestimadas como actores sociales relevantes y concebidas como sujetos pasivos” (Magliano & Domenech, 2008). Uno de los rasgos relevantes de la tercera ola de migración venezolana es, precisamente, la creciente y mayoritaria presencia de mujeres migrantes con relación a los hombres. Según datos obtenidos en los reportes de R4V, hasta septiembre de 2019 “54,1% de las personas venezolanas que han ingresado al Ecuador se identificaron como hombres, 45,7% como mujeres, y 0,2% se identificaron con la categoría “otro”” (CARE, 2019, pág. 11).

Esta dinámica exige ser considerada en el estudio de los procesos migratorios. Se vuelve “preciso enfrentar el hecho de que pasan inadvertidas y exigir la aplicación de un enfoque de género apropiado que permita adoptar políticas adecuadas a las nuevas condiciones de vulnerabilidad” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 257).

El instrumento de Naciones Unidas específico para la protección de los derechos de las mujeres es la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo.

La CEDAW, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, que define la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que limite, restrinja o anule sus derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera, establece derechos de las mujeres, así como obligaciones para los Estados, a fin de lograr la igualdad de género (Cortés, 2005, pág. 17).

Además, los otros instrumentos internacionales, previamente mencionados, también abarcan la protección de las mujeres. De igual forma “se debe tener en cuenta la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflictos armados” (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 59).

El hecho de que las mujeres hayan pasado desapercibidas como sujetos activos de la migración supone que las políticas migratorias no han considerado sus necesidades y han sido diseñadas con una visión androcéntrica. Así, los grandes vacíos legales de protección “esconden el riesgo de afectar su proyecto de vida, reforzar su condición de subordinación y la jerarquía asimétrica de género, menoscabar su dignidad y atentar contra sus derechos” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 258). Esto puede ampliar las desigualdades preexistentes y supone un retroceso en materia de derechos humanos para las mujeres.

Por otra parte, la condición de género es determinante en el tipo de empleo que ocupan los migrantes e incluso las nacionales. Las condiciones de la actividad laboral y el campo de empleabilidad es uno para los hombres y otro, en su mayoría tendiente a las labores del cuidado, para las mujeres. Las inmigrantes suelen ocupar puestos de trabajadoras remuneradas del hogar, venta informal, cuidados, estética, independientemente de su formación académica.

La reducción de los campos de trabajo se sustenta en usos y costumbres que tienden a estereotipar a la población inmigrante según su origen, y que castigan fuertemente a las mujeres provenientes de sociedades más pobres o de grupos raciales amerindios, quienes son frecuentemente estigmatizadas como “inferiores” en los países de acogida, por lo que solo pueden ubicarse en ocupaciones que no permiten movilidad ni son fuente de experiencia o entrenamiento laboral (Cortés, 2005, pág. 49).

La empleabilidad en estos sectores que son desregulados puede generar mayores estados abuso y desprotección para las mujeres migrantes.

En este mismo sentido, encontramos el hecho de que la imagen de la mujer venezolana está fuertemente influenciada por estereotipos que repercuten en el imaginario social, están híper sexualizadas. Esto “las expone a mayor riesgo de acoso y abuso sexual en sus países de acogida” (CARE, 2020, pág. 19). Las mujeres venezolanas son vistas como objetos de consumo, naturalizadas y reducidas a estos estereotipos, por lo que, aquellas que han sido orilladas al sexo transaccional como una estrategia común para enfrentar su situación de vida, tienen una probabilidad mayor de sufrir violencia. “Gran parte de las trabajadoras sexuales son venezolanas. Las mujeres, las niñas y las personas con diversidad de género en este escenario enfrentan riesgos significativos de explotación sexual y trata” (CARE, 2020, pág. 5). Esto da cuenta que la violación de derechos humanos se materializa principalmente en el cuerpo de las mujeres migrantes, quienes enfrentan una triple vulnerabilidad, por su condición migratoria, por la de género y por el escenario donde se emplean.

“Las experiencias de las migrantes en el sector de comercio sexual son heterogéneas, donde no se descartan prácticas de explotación, pues estas mujeres se insertan en un espacio laboral precario, de gran informalidad, desprotección laboral y altamente estigmatizada” (Blouin, 2019, pág. 21). Las consecuencias de este hecho incluyen la exposición y contagio de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, abortos forzados, maternidad precoz y demás, que afectan su salud sexual y reproductiva.

En el marco de la feminización de la migración, evidenciamos que “muchas mujeres migrantes son madres solteras o madres que actúan como la principal proveedora económica de su familia, manifestación de un tejido social caracterizado por

el aumento del número de hogares con liderazgo femenino” (Cortés, 2005, pág. 10). Por lo que, se vuelve necesario promover a las mujeres como agentes activas del cambio e impulsar su participación en los procesos de toma de decisión, pues cuando no se considera las particularidades de las mujeres como sujeto migrante, no se responde a la diversidad de demandas, ni la diversidad de desventajas estructurales, ni de urgencias.

Las políticas con perspectiva de género posibilitarían revalorizar el trabajo de las mujeres, diseñar respuestas tempranas con servicios esenciales y de calidad y trabajar en la dismunición de asimetrías de poder preexistentes, que ya no se pueden ignorar. El reduccionismo de la persona a su categoría migratoria dejando de lado su otra condición de vulnerabilidad, supone una barrera añadida para la integración efectiva en la sociedad receptora. En términos de calidad de ejecución, “se debe tener en cuenta la perspectiva horizontal de género; la perspectiva horizontal de infancia, el enfoque pangubernamental de implicación de todos los departamentos relevantes a niveles geográficos de la administración, el enfoque pansocial de participación de la sociedad civil y el principio de no regresión en cuanto a niveles de garantía y respeto efectivo de los derechos humanos” (Herrera, 2019, pág. 21). Es decir, que el enfoque de género debe ser transversal e interseccional.

La migración femenina intrarregional se encuentra facilitada por la vecindad geográfica, la proximidad cultural y el idioma común (Cortés, 2005, pág. 33). Empero, por las medidas restrictivas, previamente explicadas, que han implementado los Estados para el tratamiento de esta ola migratoria hay muchas mujeres en condición de irregularidad. “Las migrantes indocumentadas potencian su vulnerabilidad, porque experimentan con mayor frecuencia riesgos sociales tales como la pobreza, el desempleo y la subordinación en los hogares de origen” (Martínez Pizarro, 2008, pág. 269).

Esto demuestra que la confluencia del género e indocumentación puede conducir a las más extremas violaciones de derechos humanos, “incluyendo abusos sexuales, deterioro de la salud reproductiva y amenaza en la integridad física, la trata de personas y la explotación sexual que padece un alto porcentaje de las mujeres que se movilizan” (Domenech & Magliano, 2008). Por lo que, la prevención y la sanción del delito es una prioridad, “tanto para los Estados de origen, tránsito y recepción, como para la

comunidad internacional que trabaja en favor de los derechos de la población migrante” (Cortés, 2005, pág. 12).

Como la migración venezolana es, relativamente, reciente y los amplios volúmenes de migrantes datan de los últimos años, no es hasta este momento que se comienza a hacer más visible en las agendas nacionales y la escena internacional la necesidad de reivindicación y protección de este grupo social. Es sobre este escenario que surge la necesidad de motivar la participación activa de la población en la realización y formulación de políticas, planes y proyectos, y se reconoce que las respuestas al fenómeno migratorio deben ser interseccionales. Pensar a la migración como un fenómeno unido de manera inextricable a otros elementos, como el género, la etnia, la clase y demás, permite comprender y abordar de forma completa la experiencia migratoria.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se reconoce la necesidad de incorporar a las mujeres en la toma de decisiones para la elaboración de reglamentación migratoria sensible al género. Entender la condición de mujer migrante proporciona nuevas constituciones subjetivas y confiere otras posibilidades de ejercicio de poder. A su vez, responde a las nuevas dinámicas de los flujos migratorios cuyos perfiles son cada vez más heterogéneos. Reconocer el hecho de que la mujer migrante puede conciliar más difícilmente su vida en un nuevo espacio y están expuestas a riesgos de diferente naturaleza, posibilita generar mecanismos efectivos de integración y protección, que a nivel jurídico responden a los compromisos suscritos por los Estados en materia de derechos humanos.

#### **3.4. Efectos y resultados de las respuestas institucionales del Estado.**

Dentro de los efectos y resultados de las respuestas institucionales del Estado ecuatoriano podemos reconocer desde la perspectiva político-jurídica, que las respuestas aplicadas no han estado del todo alineadas al marco internacional de los Derechos Humanos. Organismos como la CIDH han expresado su preocupación al respecto. En el 2019 ante la exigencia de documentos apostillados o legalizados y el establecimiento de controles policiales y migratorios en el Puente Internacional Rumichaca, en la frontera con Colombia, CIDH exhortó al Estado ecuatoriano a “abstenerse de adoptar medidas como el cierre de fronteras, las restricciones de ingreso a personas que podrían tener

necesidades de protección internacional, la penalización por el ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar documentos oficiales, como pasaporte o antecedentes penales, la detención migratoria y discursos de odio.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

De igual forma, los llamó a cumplir con lo pactado en el Plan de Acción de Quito y la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región. Estas fallas de respuesta humanitaria tuvieron efectos como la presión de los migrantes a cruzar por vías irregulares e inseguras, lo que representó una gran amenaza para la violación de derechos humanos en las zonas de tránsito y fronteras. En todas las etapas del proceso migratorio las persona migrantes en situación irregular está, sistemáticamente, expuestas a escenarios de riesgo y a sufrir discriminación, exclusión y explotación (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 57). Las y los migrantes son vulnerables a los delitos de trata y tráfico de personas o las prácticas de comercio sexual obligado o sexo transaccional como estrategia de sobrevivencia, que afecta en mayor grado a las niñas y mujeres en tránsito. Tampoco se deja de lado otros delitos como el robo a mano armada o algún tipo de violencia, incluyendo la física, psicológica y verbal. Estas respuestas administrativas hostilizaron los espacios de tránsito de la población en movimiento.

En las zonas fronterizas la vulnerabilidad aumenta. Pues “los cruces ilegales están controlados por grupos ilegales como guerrillas, narcotraficantes, bandas de contrabandistas, y redes del crimen organizado” (CARE, 2020, pág. 8). La mala gestión, que entorpece el tránsito, resulta en eventos como la captación de migrantes. Así, se transformaron las zonas de tránsito y destino en contextos hostiles al respeto de la dignidad humana. Además, la visión securitista de los Estados dificulta la evolución hacia una migración ordenada, libre y segura. En el caso ecuatoriano esto también contraría la idea de libre movilidad y ciudadanía universal contemplada en la Constitución.

Ecuador tiene una de las leyes migratorias y de asilo “más progresistas de la región y algunas provisiones superan los estándares internacionales de la protección de los migrantes y refugiados” (Banco Mundial, 2020 , pág. 57). Por lo que, se reconoce los periodos de acciones positivas para el tratamiento de la migración, por ejemplo,” la extensión de la vigencia de pasaportes vencidos, el otorgamiento de visado en partidas

de nacimiento para niños, niñas y adolescentes” (Banco Mundial, 2020 , pág. 33). También, el proceso de obtención de la VERHU, que en caso de no haber sido restringida por tiempos sería una herramienta positiva de inclusión para los migrantes venezolanos. Además, las políticas públicas que se encuentran en la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU), alineadas al Plan Nacional y los ODS, que marcan líneas de acción protectoras de migrantes.

Las limitantes surgen cuando se entiende que las respuestas del Estado ecuatoriano se dan en un contexto de “aguda crisis económica y política, que crea tensiones entre las poblaciones locales de acogida y los migrantes / refugiados al competir por recursos y servicios” (CARE, 2020, pág. 8). La expansión de los flujos migratorios desde Venezuela coinciden con este contexto económico difícil, por lo que, la xenofobia se ha exacerbado, al existir presiones sobre los mercados laborales, ya restringidos en los países receptores. Aunque, “la población migrante representa el 2,3 por ciento de la población del país ocasionando un impacto menor a un punto porcentual del PIB” (Banco Mundial, 2020 , pág. 32). Aquí, resulta necesario resaltar que el manejo discursivo de la migración no ha sido positivo. La alarma social que generó los amplios movimientos poblacionales fue canalizada por políticos a través de discursos criminalizadores de la migración, ampliando las brechas entre nacionales y extranjeros. Ante ello, se generaron contestaciones por parte de ciertos organismos como la CIDH, quién respondió que “a efectos de prevenir la discriminación y xenofobia, los Estados deben implementar medidas positivas como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). La construcción discursiva del sujeto migrante resulta importante cuando se entiende que, a futuro, aun cuando las condiciones objetivas hayan cambiado puede existir un efecto duradero de la estigmatización que se sobrepone al cambio en las estructuras.

Por otra parte, se encuentra el hecho de que los resultados son diferentes cuando la planificación nacional se aplica en el territorio. El gobierno nacional y los gobiernos locales se han mostrado inexpertos en materia de movilidad humana a gran escala, lo que supone un gran reto en temas de migración. La carencia de planes de acción propios para tratar este fenómeno, podría responder al hecho de que en el transcurso de la historia la recepción de migrantes no ha sido frecuente en el territorio; lo cual, ha dificultado el

diseño de estrategias para manejar los impactos. Las responsabilidades entre niveles de gobierno no está lo suficientemente sustentada en la asignación de recursos o incentivos para que los agentes municipales puedan ser agentes de desarrollo, lo que ha impedido la sostenibilidad institucional de la norma.

Por otra parte, los diagnósticos sociales y las caracterizaciones de la población migrante, reconocida como un conglomerado complejo se vuelve necesaria para la formulación de políticas públicas. “En la mayoría de los casos no se efectúan acercamientos con la comunidad más allá de reuniones informativas o consultivas” (Castillo Cubillos, 2017). La información que recaudan las entidades nacionales que trabajan directamente con la población venezolana en el país, permite conocer sus prioridades y necesidades a corto y mediano plazo. El tratamiento de la migración desde una mirada institucional, sin la integración de la sociedad civil a la que se enfrenta la persona en condición de movilidad es una limitación, ya que “el gobierno actúa tanto como ejecutor de las leyes de inmigración y deportación y como protector de los derechos y fuente de resolución de controversias, los migrantes con frecuencia sienten temor de buscar la ayuda del Estado” (Balyk & Pugh, 2010). A su vez, los agentes de cooperación que brindan asistencia humanitaria puede ver al migrante, unicamente, como un objeto de atención, anulando su característica de agente con capacidad de acción y decisión.

La inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones tendría un carácter prospectivo que averiguaría las demandas ciudadanas que pudieran ser objeto de inclusión en la agenda de políticas públicas. Si bien los datos estadísticos arrojan tendencias y datos generales sobre características sociales y económicas de la población, que son muy importantes, no permiten profundizar acerca de los modos de vida, “las construcciones sobre el territorio, arraigos culturales, formas de subsistencia, tipo de relaciones intrafamiliares, etc., desconociendo problemáticas en cualquiera de estos aspectos que pueden ser cruciales para la formulación de una política pública” (Castillo Cubillos, 2017, pág. 177). Es necesario reconocer, que más allá de la formulación de política pública las limitaciones para la ejecución se encontrarán a nivel presupuestario. Por ejemplo, a nivel local se encuentran los Consejos Consultivos que incluyen el enfoque de movilidad humana, pero, aunque las demandas sean elevadas a agenda pública las restricciones presupuestarias merman su aplicación efectiva. Sin

embargo, anclar la efectividad de las políticas públicas al financiamiento da cuenta de la debilidad institucional.

Si las necesidades urgentes de las personas no son satisfechas, sus vidas estarán en peligro. “Agregar bajo un derecho único lo que en realidad es una gran cantidad de problemas interrelacionados pero discretos, sirve para ocultar más que iluminar el problema en su conjunto” (Carozza, 2017). Por ejemplo, el acceso a los servicios de salud y seguridad social, se establecen como una máxima. Sin embargo, el grado de vulnerabilidad y desprotección de la población migrante no lo hace evidente. Las restricciones del acceso a salud por temas administrativos, los estados de desnutrición de NNA, los estados de salud de la población migrante que se encuentra en el territorio, evidencian la urgencia de diseñar un protocolo de acción contextualizado en favor de las particularidades y necesidades de este grupo poblacional.

El migrante venezolano de esta tercera ola está en una posición subordinada frente al nacional al momento de interactuar en el país, especialmente, el que se encuentra en condición de irregularidad. Este grupo humano no puede acceder a los servicios de protección social que despliega el Estado, cuyo compromiso es adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos en situación de desigualdad. Es decir, un “trato diferenciado a los migrantes de especial vulnerabilidad como derechos exigibles por sus titulares o como mandatos objetivos de actuación implica previas tomas de postura y conduce a formas de actuar lógicamente distintas” (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 16). Por su condición migratoria tienden a ser excluidos del sistema y restringidos del acceso a los servicios de protección, erosionando sus capacidades y opciones de integración. Esto nos lleva a reconocer, también, que las políticas diseñadas para el desestimulo de la migración han vinculado a los migrantes a una situación de vulnerabilidad antes que una titularidad y ejercicio normalizado de derechos.

Según el subsecretario de migración del Ministerio de Gobierno, Juan Francisco Loaiza, el reporte del registro biométrico establece que un 30% de ciudadanos venezolanos que están en el país tienen estudios universitarios, es decir, 49113 ciudadanos. Un 40% tiene educación secundaria, 15% primaria, 9% educación técnica y apenas un 2% no tiene educación (Loaiza, 2020). Esto significa que, si se reconoce al migrante venezolano como un potencial agente de desarrollo, es posible identificar las

ventajas de la inmigración y emplearlas para desarrollar sectores económicos o regiones con una diversidad de pensamiento que impulsen la innovación. En el contexto de globalización se debería motivar a entender la transnacionalización de las relaciones humanas como otro polo del desarrollo.

Las respuestas institucionales ecuatorianas incluyen las que se han elaborado en coordinación con otros actores del sistema internacional. Retomando la idea de que resolver el fenómeno migratorio de manera aislada es imposible debido a la gran magnitud de la misma y la poca disponibilidad de recursos, se rescata el aporte de los diferentes actores internacionales. Existen avances conceptuales significativos, aunque no se hayan cumplido los mismos en su totalidad, tener un marco político- jurídico de respaldo se considera un avance, pues se visibiliza la problemática y se crean marcos de acción respetuosos con los derechos humanos.

La gran mayoría de las acciones requerirán además de la voluntad política la dotación de medios físicos, administrativos y financieros suficientes (Herrera, 2019, pág. 19). Por lo que, debido a la austeridad presupuestaria, que continuará en el país, la cooperación internacional ha sido fundamental. Se rescata el aporte técnico y financiero de los organismos internacionales en el país para el tratamiento de la migración y se plantea elaborar proyectos con la posibilidad de resultados permanentes, a través de la generación de empleo y el impulso a las iniciativas de emprendimiento (Velástegui, 2020). Este marco de cooperación internacional ha servido de sustento para las diferentes respuestas nacionales de la crisis migratoria, bajo el principio de responsabilidad compartida. “Las ONG y los actores internacionales pueden complementar al Estado, proporcionando espacios para la acción común a través de las fronteras de la nacionalidad, reduciendo las desigualdades de poder, y el temor” (Balyk & Pugh, 2010). De hecho, en favor de los testimonios recogidos se evidencia que el mayor acercamiento que tienen los migrantes es con las ONG, antes que las insituciones gubernamentales.

Se planteó que la noción de soberanía de los Estados sirve de fundamento para normar y regular los criterios de admisión, presencia y tránsito de personas extranjeras en el territorio. Sin embargo, en un contexto de creciente apertura al libre tránsito transfronterizo de capitales, bienes y servicios resulta contradictorio cerrar las fronteras

a las personas, por lo que, resulta necesario aclarar las líneas de acción para aterrizar conceptos constitucionales como la libre movilidad y la ciudadanía universal.

Las respuestas institucionales presentan mayores limitaciones para abordar casos de mujeres migrantes, pues la vulnerabilidad vinculada al género es un enfoque en proceso de implementación y transversalización. “A su llegada al país de acogida, las oportunidades de empleo son escasas, a menudo riesgosas y generalmente informales. En Ecuador, el 40% de las mujeres y el 38% de las personas LGBTIQ + encuestadas dicen estar desempleadas, en comparación con el 29% de hombres” (CARE, 2020, pág. 16). “La crisis en Venezuela ha empeorado las brechas de género, afectando el derecho a la vida y vivirla libre de violencia; los derechos de SSR y el bienestar de todos, especialmente de las mujeres, las adolescentes y las personas LGBTIQ+” (CARE, 2020, pág. 28). “La crisis de embarazos no deseados en mujeres venezolanas, un incremento de infecciones transmitidas sexualmente y abortos de riesgo” (Banco Mundial, 2020 , pág. 40), evidencian la necesidad garantizar de manera efectiva los derechos sexuales y reproductivos, que hasta el momento han sido insatisfechos. Ya que una de las dimensiones esenciales en materia de protección de derechos de las mujeres y de las niñas es el de acceso a servicios de salud, especialmente en materia de salud reproductiva. De igual manera, se deben proveer servicios relacionados con la prevención y el tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluyendo al VIH/SIDA. Sin embargo, la garantía a los derechos de las mujeres es una deuda histórica sobre la que el Estado continúa trabajando.

En virtud de lo anteriormente planteado, se expone que “el principio básico de universalidad de los derechos no se verá cumplido mientras persistan diferencias de trato, en la norma y en la realidad, entre nacionales y extranjeros” (Federación Iberoamericana de Ombudsan , 2018 , pág. 16). El Ecuador realiza un trabajo constante para abordar la migración de una manera positiva y cumplir con las garantías constitucionales y de la norma internacional suscrita. Sin embargo, el contexto económico y político actual dificulta esta tarea. Al mismo tiempo, la naturaleza de esta nueva ola migratoria supone retos para el diseño de acciones que permitan cumplir la normativa y que está no se mantenga como meros ejercicios retóricos. En este sentido, la acción coordinada con otros actores del sistema, como la cooperación internacional, ha permitido complementar las respuestas Estatales en aras de asegurar la prevención,

asistencia y protección de las personas en condición de movilidad humana. A pesar de ello, existen líneas de acción que deben ser reestructuradas, reguladas y cuestiones que aún son desconocidas que deben ser abordadas de manera urgente, para que las respuestas que el Estado ecuatoriano brinda al fenómeno migratorio responda a los objetivos planteados, sea sostenible y compatible con la gobernanza regional y reconozca la humanidad más allá de los límites nacionales.

Finalmente se puede decir, que existen avances conceptuales y normativos significativos para el tratamiento de la migración, que al no ser convertidos en políticas públicas claras, asignaciones de presupuestos idóneos y no ser abordado de manera interinstitucional e intersectorial ha generado estados de desprotección a la población migrante venezolana en el país.

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

La migración es el resultado de un componente de procesos más amplios de cambio. Es un proceso multicausal y multidimensional con distintas modalidades interrelacionadas. La migración venezolana que evidenciamos hoy se puede entender como una respuesta de supervivencia frente al desamparo de un Estado que permite distintas violencias, que vuelve insostenible seguir viviendo en el lugar de origen.

Las respuestas migratorias que erigen los estados alrededor de este fenómeno se convierten en instrumentos de selección y/o exclusión de personas. El Ecuador, precisamente, lideró un cambio de paradigma en la región para el tratamiento de la migración, al promover una libre movilidad y la ciudadanía universal. Sin embargo, los recursos limitados de acción del Estado han operado como el discurso que justifica el incumplimiento y la implementación dispar de la normativa, lo que refuerza la percepción sobre el carácter meramente retórico o político de la Constitución garantista de derechos del país.

Debido al amplio flujo migratorio las capacidades de respuesta del Estado se vieron sobrepasadas, lo que lo motivó a trabajar de manera coordinada con otros actores del sistema internacional para generar una estructura que permita mejorar los servicios ciudadanos y garantizar los derechos de las y los migrantes, reconociendo la humanidad más allá de los límites nacionales. De forma positiva se reconoce el desarrollo de políticas migratorias, instrumentos de concertación y coordinación internacional en

cuanto a reglas de buena gobernanza global en materia de inmigración, soluciones armonizadas sobre temas de interés común (gestión de fronteras, visados, retorno, integración, etc.) y además herramientas que pongan en práctica los estándares internacionales de protección de derechos humanos (Lages de Oliveira, 2019, pág. 36).

El cuerpo normativo internacional de derechos humanos ha significado un cambio conceptual de la soberanía en los Estados, pues la migración transforma a las sociedades de destino en espacios multiculturales, mermando la noción westfaliana de Estado/nación. Sin embargo, aún en este marco del trabajo conjunto la proliferación de acuerdos superpuestos junto con las percepciones incompatibles y las prioridades han contribuido a la erosión progresiva de la cooperación latinoamericana y los intentos de gobernanza regional.

Es importante considerar las oportunidades de la cooperación y la efectividad que puede representar la instauración de múltiples instituciones para el tratamiento de la migración. Por un lado, se reconoce a la cooperación por medio del aprendizaje interinstitucional, la persuasión e intercambio de información. Además, el papel que han jugado algunas instituciones regionales, como la UNASUR y el Grupo de Lima, para difundir los paradigmas normativos que conforman las políticas en temas migratorios y el de organismos internacionales como la OIM y el ACNUR para apoyar estas estrategias ilustra las maneras como la gobernanza regional de migración puede interactuar de modo que sean efectivas para el tratamiento de la misma.

Las limitaciones de la gobernanza parecen radicar en la amplia flexibilidad que los Estados disfrutaban en el manejo de las instituciones y su tendencia a manipularlas a su conveniencia. Se habla de las respuestas desde el Estado, pues se considera que el liderazgo de este es central para asegurar una articulación coherente y efectiva entre los otros actores del sistema internacional que se relacionan en el marco de la gobernanza, ya que, sin mayores disposiciones de los actores a sujetarse a mecanismos institucionales, las iniciativas de cooperación están condenadas al fracaso. De aquí el hecho, que un papel mayor para los mecanismos institucionales como la diplomacia para la gestión efectiva de la cooperación internacional es sin duda crucial dadas las extendidas asimetrías del poder que caracterizan a la región.

En este sentido y reconociendo la heterogeneidad al interior de las poblaciones migrantes venezolanas, podemos entender que las condiciones de vulnerabilidad se exacerbaban en las personas con mayores grados de desprotección. Aquí podemos incluir a los NNA, las mujeres solas, las personas LGBTIQ+, las personas con enfermedades y discapacidades, los adultos mayores, las personas en condición administrativa irregular y demás, a quienes se les ha supeditado los derechos a las reglas internas del Estado, creado bajo el binomio nacional-extranjero, que los reduce a ciudadanos de segunda clase. Como se mencionó, las asistencias temporales que brinda la cooperación no sustituyen los mecanismos de integración eficiente, ni son respuestas integrales a otros asuntos urgentes, que el Estado ecuatoriano, como responsable, aún no ha podido implementar. Esto se constituye como un desafío del Estado de incluir la perspectiva de derechos en la institucionalidad ecuatoriana, con la función primordial de vigilancia del respeto a los derechos de los migrantes, para evitar delitos como la trata de personas que atentan contra la dignidad humana del sujeto migrante.

La coyuntura hace más visible la movilidad humana desde Venezuela, pero desde el Estado ecuatoriano las respuestas a la migración se piensan desde la integralidad, es decir que responden a todas las dinámicas. Para efectos de este trabajo se empleó el caso de la inmigración venezolana. Sería interesante para futuras investigaciones abordar el tema de la gestión de la política migratoria desde un cantón específico que actualmente sea una sociedad de acogida.

## Bibliografía

- ONU. (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo*.
- Piché, V. (2013). Contemporary migration theories as reflected in their founding texts. *CAIRN.INFO International Edition*, 68(1), 141-164.
- Sutcliffe, B. (1998). *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Bilbao: Hegoa.
- Ciurlo, A. (Agosto de 2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 2(2), 205-242.
- Mejía Ochoa, W. (jul/dic de 2012). Colombia y las migraciones internacionales evolución reciente y panorama actual a partir de cifras. *Rev. Inter. Mob. Hum*(39), 185-210.
- García Arias, M. F., & Restrepo Pineda, J. E. (26 de Noviembre de 2018). Análisis del proceso de inmigración de los venezolanos a Bogotá D.C y a las áreas metropolitanas de Cúcuta y Medellín. *Uniminuto*. Obtenido de SCIELO: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-38412019000200063](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-38412019000200063)
- OIM, & ACNUR. (2019). *Informe del Representante Especial Conjunto del ACNUR y OIM para los Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Organización Internacional de las Migraciones; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Quito.
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Massachusetts, United States: Cornell University Press .
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas . *Revista CS* , 157-180.
- ENCOVI. (2018). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida* . UCAB, USB, UCCV.
- DW. (27 de Abril de 2020). *DW: News and current affairs from Germany and around the world*. Obtenido de DW: <https://www.dw.com/es/suben-el-salario-m%C3%ADnimo-en-venezuela-ahora-son-46-d%C3%B3lares/a-53264867>
- Acosta, D., Blouin, C., & Feline Freier, L. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina.

- Metro Ecuador. (29 de Marzo de 2019). *Revista SIC*. Obtenido de Revista SIC:  
<https://revistasic.gumilla.org/2019/ecuador-elimina-peticion-de-antecedentes-penales-apostillados-para-ingreso-de-venezolanos-2/>
- GK. (10 de Febrero de 2020). *GK*. Obtenido de El gobierno realiza controles migratorios en Ecuador, te lo explicamos: <https://gk.city/2020/02/06/reformas-ley-movilidad-humana-ecuador/>
- Ripoll, S., & Navas-Alemán, L. (2018). Xenofobia y discriminación hacia refugiados y migrantes venezolanos en Ecuador y lecciones aprendidas para la promoción de la inclusión social. *Social Science in Humanitarian Action*, 1-49.
- Barbe, E. (2006). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Afers Internacionals*(17), 55-67.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (Oct-Dec de 1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4), 499-526.
- Brown, C. (marzo de 2005). El régimen internacional contemporáneo de derechos humanos. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*(1), 1-25.
- Morales Vega, L. G. (2016). Las migraciones, al amparo del régimen internacional de los Derechos Humanos. Utopías concurrentes. *Colombia Internacional*, 213-229.
- Kindlerberger, C. (1981). Dominance and Leadership in the International Economy. *Public Goods and Free Rides* .
- Gómez-Mera, L. (2015). La complejidad del régimen internacional y la gobernanza regional: evidencia de Latinoamérica. *Foro Internacional*, 55(2).
- Blanco, C. (2000). Las migraciones contemporáneas. *Ciencias Sociales*.
- Laraña, E. (1993). Modelos de interpretación y cuestiones de género en el estudio de las migraciones españolas. *Revista Política y Sociedad*(12), 121-137.
- Domenech, E., & Magliano, M. J. (2008). Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana. En G. Herrera, & J. Ramírez, *América Latina migrante: Estado, familias, identidades* (págs. 49-71). Quito: Flacso, sede Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador; María Eugenia Paz y Miño.
- Balyk, L., & Pugh, J. (2010). *Redes de gobernanza en las regiones fronterizas de Ecuador*. Quito: CEMPROC.
- Carozza, P. (2017). *PASS Plenary Session* .

- Castro Franco, A. (2016). *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Castillo Castro, T., & Reguant Álvarez, M. (2017). Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *Migraciones* , 133-163.
- Castles, S. (2003). La política internacional de la migración forzada. *Migración y desarrollo*, 1-28.
- CIA. (2018). *CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY*. Obtenido de CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY:  
[https://www.cia.gov/search/?site=CIA&output=xml\\_no\\_dtd&client=CIA&myAction=%2Fsearch&proxystylesheet=CIA&submitMethod=get&q=venezuela%20desempleo](https://www.cia.gov/search/?site=CIA&output=xml_no_dtd&client=CIA&myAction=%2Fsearch&proxystylesheet=CIA&submitMethod=get&q=venezuela%20desempleo)
- CENDA. (2019). *Centro de Documentación y Análisis Social de la Canasta Básica Familiar (CBF)*.
- Ministerio de Finanzas. (2017). *Normas Técnicas del Presupuesto*.
- INEC. (2018). *Reporte de Economía Laboral*. Instituto Nacional de Estadística y Censos .
- INEC. (2019). *Boletín Técnico: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito.
- Herrera, M. J. (2019). Migraciones: Hacia una gobernanza mundial. *El pacto mundial para las migraciones a debate* , 6-12.
- Observatorio Nacional de Trata de personas. (2018). *Migración Venezolana y Trata de Personas* . Bogotá: Ministerio del Interior .
- Held, D. (Junio de 2006). Redefinir la gobernabilidad global: Apocalipsis cercano o reforma. *New Political Economy*, 11(2), 58-74.
- Perruchoud, R. (noviembre de 2003). Bloque I: Derechos humanos y movilidad de las personas: Movilidad y derechos humanos. (P. P. Villanueva, Entrevistador) CEPAL.
- Artigas, C. (noviembre de 2003). El crimen organizado como una forma grave de violación de los derechos humanos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. (P. Norza, Entrevistador) CEPAL.

- Ruiz, M. C. (2008). Migración transfronteriza y comercio sexual en Ecuador: condiciones de trabajo y las percepciones de las mujeres migrantes. *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*, 201-222.
- El Comercio. (2 de julio de 2019). *La explotación sexual es el principal delito contra ciudadanas venezolanas* . Obtenido de El Comercio : <https://www.elcomercio.com/actualidad/explotacion-sexual-delito-venezolanas-ecuador.html>
- Miller, S., & Panayotatos, D. (2019 ). *Una acogida frágil: La respuesta de Ecuador a la afluencia de refugiados y migrantes venezolanos*. Quito: Refugees Internacional.
- Federación Iberoamericana de Ombudsan . (2018 ). *Migraciones y movilidad humana: XV Informe sobre Derechos Humanos* . Madrid, España : Trama Editoriales .
- Portal de datos mundiales sobre la migración . (12 de Febrero de 2020). *La gobernanza migratoria regional en América del Sur: cómo la emigración venezolana a gran escala la pone a prueba*. Obtenido de Portal de datos mundiales sobre la migración : <https://migrationdataportal.org/es/blog/la-gobernanza-migratoria-regional-en-america-del-sur-como-la-emigracion-venezolana-gran-escala>
- Saenz, C. (30 de Septiembre de 2020 ). El papel de OIM para el tratamiento del fenómeno migratorio: el caso de la tercera ola de migración venezolana. (A. Parreño, Entrevistador)
- ACNUR; OIM. (2019). *Regional RMRP for Refugees and Migrant from Venezuela*.
- ACNUR; OIM . (2020). *Hoja Informativa PRRM 2020*.
- ACNUR; OIM . (2019). *Hoja Informativa PRRM Ecuador- enero a junio 2019*.
- Banco Mundial. (2020 ). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador* .
- UNDAF. (2019). *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU-Ecuador 2019-2020*. Naciones Unidas Ecuador .
- Chiriboga, M. (2014). *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. Quito : Editorial Universitaria Abya-Yala .
- Velástegui, C. A. (31 de Agosto de 2020). XVIII Mesa Nacional de Movilidad Humana. *Viceministerios de Movilidad Humana*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Trejo, V. (21 de Septiembre de 2020). Experiencia migratoria en Ecuador. (A. Parreño, Entrevistador)
- Sucre, Y. (24 de Septiembre de 2020). Experiencia migratoria en Ecuador. (A. Parreño, Entrevistador)

- Rojas, L. (23 de Septiembre de 2020). Experiencia migratoria en Ecuador. (A. Parreño, Entrevistador)
- Yiysiles. (22 de Septiembre de 2020). Experiencia migratoria en Ecuador. (A. Parreño, Entrevistador)
- Loaiza, J. F. (31 de Agosto de 2020). XVIII Mesa Nacional de Movilidad Humana. *Registro migratorio para ciudadanos venezolanos*. Quito , Pichincha, Ecuador.
- Martínez, J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Cámara de Diputados-LIX/Universidad Autónoma de Zacatecas/ Secretaría de Gobernación/Fundación Colosio/Miguel Ángel Porrúa. CEPAL.
- Wimmer, A., & Nina, G. (2003). Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology. *International Migration review*, 576-610.
- MREMH. (2018). *Acuerdo Ministerial No 000242*. Quito: MREMH.
- MREMH. (2019). *Ecuador inicia proceso de emisión de visa humanitaria para ciudadanos venezolanos*. Quito: MREMH.
- Veloz, D. (31 de Agosto de 2020). Informe sobre la cooperación internacional recibida en Ecuador en materia de Movilidad Humana. *XVIII Mesa Nacional de Movilidad Humana*. Quito, Pichincha, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes, Dirección de Inclusión a la Comunidad Extranjera .
- Cruz, J. (2012). Asistencialismo social y modernidad: un proyecto de colonialidad . *Revista Electronica de Psicología Social* , 1-7.
- OCHA . (2019). *Financial Tracking Service*. Obtenido de Financial Tracking Service : <https://fts.unocha.org/countries/65/summary/2019>
- BCE. (2020). *Banco Central del Ecuador* . Obtenido de Banco Central del Ecuador : <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1383-la-economia-ecuatoriana-decrecio-12-4-en-el-segundo-trimestre-de-2020>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2020). *Secretaría Técnica Planifica Ecuador*. Obtenido de Secretaría Técnica Planifica Ecuador: <https://www.planificacion.gob.ec/filosofia-institucional/>
- CEPAL. (2020). *Informe Especial COVID-19*. CEPAL.
- Ramírez, J. (2013). *La Política Migratoria en Ecuador: Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito, Pichincha, Ecuador: IAEN.

- GK. (6 de Febrero de 2020). *Moreno insiste en reformas a la Ley de Movilidad Humana*. Obtenido de GK: <https://gk.city/2020/02/06/reformas-ley-movilidad-humana-ecuador/>
- García, M. (2019). Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. *Hallazgos*, 63-82.
- Parker, C. (2014). El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina. *Revista Latinoamericana*, 13(39), 175-201.
- ONU . (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
- ACNUDH. (2003). *La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su comité* .
- OHCHR. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- OHCHR. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*.
- Domenech, E. (2008). La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, 53-70.
- Cortés, P. (2005). *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez, L. (2015). Derechos sexuales y reproductivos en el marco de los derechos humanos. *Fondo de Población de Naciones Unidas*, 2-8.
- Ministerio de Salud Pública. (2019). *Salud sexual y reproductiva*. Obtenido de Ministerio de Salud Pública: <https://www.salud.gob.ec/salud-sexual-y-salud-reproductiva/>
- Martínez, J., & Reboiras, L. (abril/junio de 2010). Migración, derechos humanos y salud sexual y reproductiva: delicada ecuación en las fronteras. *Papeles de población*, 16(64), 9-29.
- CEPAL. (2003). *Derechos Humanos y trata de personas en las Américas*. Santiago de Chile : CEPAL.
- ACNUR. (1951). *ACNUR*. Obtenido de Convención de Ginebra de 1951, el Estatuto de los Refugiados: <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>
- Martínez Pizarro, J. (2008). *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Martínez Pizarro, J., & Reboiras Finardi, L. (abril/junio de 2010). Migración, derechos humanos y salud sexual y reproductiva: delicada ecuación en las fronteras. *Papeles de población*, 16(64), 9-29.
- Lages de Oliveira, R. (2019). Migración internacional y derecho: una reflexión en clave de derechos humanos . *Revista Anales*, 29- 45.
- UASB. (2009). *Contenidos Básicos sobre Movilidad Humana*. Quito.
- GTRM. (2020 ). *Reporte de situación diciembre 2020*.
- OIM. (2006). *Glosario sobre la migración*. OIM.
- CIDH. (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA.
- MIES-ACNUR. (2019). *Monitoreo de Protección MIES-ACNUR* . Ministerio de Inclusión Económica y Social, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ciudad de Panamá: ACNUR Ecuador .
- CARE. (2020). *Una emergencia desigual: Análisis Rápido de Género sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. R4V. CARE.
- Rizzolo, J. (2010). *Población* (Vol. 3). Buenos Aires, Argentina : Prestía, Federico; Rivas Ignacio; Arruñada, María; Vega, Yamila.
- Blouin, C. (2019). *Después de la llegada. Realidades de la Migración Venezolana*. Lima, Perú: Themis.
- Ortega, A., & Úrsula, A. (2018). Regímenes internacionales contra la trata de personas y su aplicación al caso ecuatoriano. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Castro-Pita, A. (noviembre de 2003). Derechos humanos, refugio y asilo. *Derechos Humanos y trata de personas en las Américas: resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional* (págs. 28-29). CEPAL.
- García, M. (2011). *Pensando las migraciones desde el Sur. Reflexiones, detalles y estrategia sobre la experiencia migratoria reciente en la región de América del Sur* . Buenos Aires : CLACSO.
- Sierra Caballero, F., Barragán Robles, V., & Moreno Gálvez, J. (2018). *Derechos Humanos, comunicación y luchas por la dignidad*. Quito: CIESPAL .

- DPE. (2016). *Convención internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias*. Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Política Pública.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art. 416* . Ecuador .
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art.392*. Ecuador .
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art. 42*. Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art.40*. Ecuador.
- Velasco, J. C. (2016). *El Azar de las fronteras. Políticas migratorias, ciudadanía y justicia* . Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica .
- Mejía Santana, J. C. (23 de 04 de 2019). *La migración internacional en los Objetivos de Desarrollo Sostenible* . Obtenido de IDEE. Instituto de Estadísticas y Estudios Interdisciplinarios para el desarrollo : <https://idee.org.do/2019/04/23/la-migracion-internacional-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-1-de-3/>
- CIDH, C. I. (2018). *Resolución 2/18. Migración Forzada de Personas Venezolanas*. Organización de Estados Americanos.
- Ramírez, J. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios Fronterizos*.
- ACNUR . (14 de diciembre de 2018). *Venezuela: Se lanza Plan de Emergencia para refugiados y migrantes de Venezuela*. Obtenido de ACNUR: <https://www.refworld.org/es/docid/5c1829fb4.html>
- Grupo de Trabajo sobre Personas Refugiadas y Migrantes. (2018). *Reporte Respuesta Operacional #1*. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH). (2018). *Informe Anual 2018. Estado General de los Derechos Humanos. De la vigencia formal al cumplimiento efectivo*. CONADEH.
- CARE. (2019). *Análisis Rápido de Género Ecuador*. Ecuador: CARE.
- Constitución de la República del Ecuador . (2008). *Art. 32*.
- Asamblea Nacional Republica del Ecuador. (6 de feberero del 2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana*.
- Eltelégrafo. (19 de Diciembre de 2019). *En Ecuador rescatan a 332 víctimas de la trata de personas*. Obtenido de El telégrafo : <https://www2.eltelgrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-victimas-trata-personas>

Magliano, M. J., & Domenech, E. (2008). Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana. En G. Herrera, & J. Ramírez, *América Latina migrante: estado, familias, identidades*. Quito: FLACSO.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## **5. ANEXOS:**

### **5.1. Transcripción de entrevistas**

#### **Entrevista 1:**

##### **Perfil del entrevistado:**

Anyerlis Olivares, 26, Caracas distrito capital, Terrestre por bus, Rumichaca, 1 hijo, en venezuela era asesora de agente inmobiliaria, en Ecuador trabajadora informal, vende salchipapas.

##### **¿Cuáles son las razones que la motivaron a salir de venezuela?**

La situación se estaba poniendo difícil, yo no tenía trabajo y mi esposo es militar entonces el desertó y nos vinimos, duramos 10 meses en Colombia, en Bogotá y luego nos vinimos para acá.

##### **¿Por qué decidieron Ecuador?**

Porque aquí tengo un tío que me dijo que llegara.

##### **¿Cómo fue el traslado de Venezuela a Ecuador?**

De Venezuela a Colombia fue fuerte porque el camino es fuerte, uno se siente mal. Vinimos en bus, pero las vías son feas, mi esposo vomitó en todo el camino. Y de Colombia a Ecuador fue mejor, pero hubieron dos choques entonces fue fastidioso.

##### **¿Tuvieron algún problema en la frontera para entrar?**

No, porque teníamos pasaporte, los dos y el niño no necesitaba.

**¿En qué año entró a Ecuador?**

En el 2019 en abril.

**¿Qué clase de problemas ha tenido aquí en Ecuador?**

Hace poquito estaba trabajando en un puesto de comida rápida y había problemas xenofóbicos ahí, con los dueños, dijeron que me iban a pagar una cantidad y luego me pagaron otra.

**¿Cómo la trata la gente aquí?**

Hay gente agradable, pero hay otros que no, pero no he conseguido tanta gente así. Son más los agradables que los xenofóbicos.

**¿Ha tenido algún tipo de apoyo de las instituciones, municipio, fundaciones?**

De fundaciones, de ASVI, Consejo Noruego y Fundación CARE, en Manta.

**¿Qué es lo que más extraña de Venezuela?**

Mi familia, no pienso traer a mi familia acá a Ecuador.

**¿Piensa en algún momento regresar a Venezuela?**

Sí

**¿Cuáles son las complicaciones que ha tenido por el tema del coronavirus?**

El empleo, porque estoy sola con mi esposo y mi niño. Me cuesta el empleo porque no tengo quien me lo cuide.

**Entrevista 2:**

**Perfil del entrevistado:**

Vanessa Trejo, 30 años, vivía en Mérida, era cocinera, aquí en Ecuador ha desarrollado diversos empleos, el trabajo más estable que tuvo fue como impulsadora y ahora trabaja

independiente. Está en Ecuador hace dos años y seis meses. Llegó a Ecuador vía terrestre, por bus. Tiene 5 hijos.

### **¿Cuáles son las razones que la motivaron a salir de Venezuela?**

La situación económica del país. Tengo cinco hijos, uno de ellos nació acá. Antes de venirme trabajaba en una de las areperas más populares de mi ciudad, tenía mis cuatro niños. Tres hembras y dos varones. He ejercido el rol de padre y madre. Fue bastante duro porque independientemente de que tuviese un buen trabajo en Venezuela y ganaba bien no me alcanzaba ni para sustentar la alimentación, ni cualquier otro gasto, porque a pesar de que el sistema de salud es gratuito, ya ni siquiera podías hacerte un examen de orina en un hospital. Para mí fue duro porque yo salí en el 2018 y en diciembre del 2017 no sé qué le pasó, se complicó con los pagos e imagínate un diciembre para un niño. Yo sé que a veces ellos pueden entender, pero si tú puedes hacerlo y puedes darles algo bonito o un detalle para hacerlo sentir mejor, lo vas a hacer y créeme que nosotras como madres lo hacemos. Ese diciembre todo se complicó, mi economía estaba por el piso, solo dependía del apoyo de mi mamá. Imagínate alimentación, obsequios o cualquier cosa, ese diciembre fue tan triste para mí y tomé la decisión de salir de país.

Ya había tenido algunas ofertas para venir, pero nunca se me pasó por la cabeza que yo como mamá tuviese que dejar a mis hijos por un tiempo para yo poder sacarlos adelante.

### **¿Tenías alguna red familiar o amigos aquí en Ecuador?**

Sí, una de mis mejores amigas es ecuatoriana, pero es nacionalizada en Venezuela, nos conocemos hace 18 años. Ella tenía un trabajo en el aeropuerto, pero por el tema de la pandemia está en la empresa, pero no ha ido a trabajar. Ella me dijo que me podía ayudar a venir, pero no me podía recibir porque estaba toda su familia acá, lo que puedo hacer es ayudarte para que te puedas quedar en un hostel unos días y eso hicimos. Ella me envió una parte de dinero a la frontera de Venezuela con Colombia, que es Cúcuta, la otra me la envió al puerto de Santander. De esa manera yo logré salir sellando mi pasaporte, retirando, pero cuando uno conoce otro lugar o país todo se complica. Lo que tuvo que haber sido tres días de viaje se convirtieron en cinco para poder llegar acá a Ecuador.

### **¿Experimentaste algún problema en la frontera para la entrada a Ecuador?**

No, bueno las largas colas fueron sorprendentes, tardé más de ocho horas para salir de Colombia y entrar a Ecuador.

### **¿Cuáles fueron las razones que te motivaron a escoger Ecuador como país de destino?**

La mayoría de personas dicen es por el dólar y yo les digo siempre que no importa la moneda del país, si tú quieres y tienes ganas vas a salir a trabajar y luchar por lo que quieres. Más que todo fue porque acá estaba mi amiga y otra chica que era de nuestra misma promoción. Acá nos encontramos cierto tiempo después.

### **¿Cómo fue el traslado de Venezuela a Ecuador?**

Yo salí de mi casa en un carro particular, me llevó mi cuñada desde Merida hasta el puerto. Luego de hacer los trámites para sellar pasaporte y retirar dinero, me tocó trasladarme del puerto a Cúcuta que eran 45 minutos. El terminar de Cúcuta es una locura porque es una ciudad tan comercial que el movimiento es todo el día. Ese día no pude retirar el otro dinero y tuve que quedarme a dormir en el terminal. Al día siguiente, salí temprano, fui a retirar el dinero para poder comprar un pasaje para salir de Cúcuta a Bogotá. Las colas eran inmensas, me tocó pagar un soborno de 50 000 pesos que para ese tiempo eran 20 dólares para poder salir antes, porque causalmente mi amiga me dijo que había una oferta de trabajo. Tuve que esperar todo ese día en el terminal de Cúcuta, es un día entero a Bogotá. Llegué a Bogotá a la una de la tarde y perdí dinero en el autobús. Me fui hasta el modulo donde salían los buses de Bogotá a Ipiales y no tenía para completar el pasaje, tal vez 5000 pesos. Se me acercó una chica colombiana que me dijo que me iba a ayudar, ella me pagó el boleto y en todo el viaje de Bogotá a Ipiales ella me pagó todos los servicios. Hoy en día tenemos contacto por redes sociales y siempre estamos en contacto. Llegué a Ipiales a la una de la tarde un jueves 21 de marzo. Mi amiga pudo depositarme a un Western Union. Salí esa noche de Ipiales a Tulcán y de Tulcán a Quito. Tenía que tener mucho cuidado, yo viajaba solo con mi pasaporte y el dinero justo.

### **¿No enfrentaste ninguna dificultad por ser mujer migrante?**

No, por ejemplo, existe el mucho el tema de xenofobia, pero yo no soy tan creyente de eso, pero eso lo crea cualquier persona al momento de expresarse mal de otro. Pero yo vine con un propósito y no hubo perdida.

**¿Hay alguna organización internacional que te ha ayudado en este proceso?**

Sí, HIAS. Me ayudó con alimentación.

**¿Alguna ayuda de parte del gobierno ecuatoriano?**

No

**¿Piensas en algún momento regresar a Venezuela?**

Sí pienso regresar, pero muy a futuro. Yo ya tengo a todos mis hijos conmigo, ellos llegaron con mi mamá. Yo creo que cualquier persona añora regresar a su tierra, pero yo me los traje a ellos para tener calidad de vida.

**¿Qué clase de problemas has presentado a causa de la pandemia?**

Los primeros dos meses fueron súper fuertes. Yo terminé de trabajar en marzo para el colegio de abogados, la gente me quedó debiendo dinero y no podíamos pagar el arriendo. A Dios gracias teníamos la ayuda de alimento y el dueño de casa se puso un poco tenso conmigo, me llevó a la policía y ellos le explicaron que no podían sacarme por el tema de la cuarentena, el estado de excepción. La policía me explicó a mi que cuando pasara todo este tema yo debía abandonar la casa, pero el señor ya estaba muy insistente. El detalle está en que cuando yo llegué a esa casa en enero yo no pude hacer el contrato porque no tengo cedula ecuatoriana, no tengo visa, entonces un señor que le hacía recorrido a mis hijos me dijo que me podía ayudar con el contrato y me prestó su cedula, pero claro el dueño de casa se molestó y pensó que yo no le iba a pagar. Yo pertenezco a la comunidad mormona y yo hablé con el obispo de mi iglesia y él quiso hablar con el dueño de casa para pagar los dos meses que se debían. Por ese lado, ellos te apoyan con el arriendo o la comida, pero el dueño de casa no quiso. En junio tuve que cambiar de casa. En lo que va del año ya me he mudado tres veces. Es fuerte por el tema de los niños, porque somos mujeres solas todo es medio complicado. Yo vivo al norte de Quito, el sector se llama Cochapamba, me mudé al mismo sector porque debía ser el mismo barrio de la iglesia. Teníamos mes y medio viviendo en esta casita y empezó un

problema de humedad y filtración que el dueño no arregló. Nos mudamos hace tres semanas, la iglesia nos volvió a ayudar. En este momento no tengo trabajo.

### **¿Ha podido acceder a los servicios de educación y salud aquí en Ecuador?**

Sí, mis hijos llegaron el año pasado, pero sus papeles en Venezuela no se los entregaron, pero ellos tenían que venir antes de ese tiempo porque era el límite de la visa para el decreto que sacó el presidente el año pasado. Los papeles aparecieron en octubre, pero no estaban sellados. El año pasado yo vivía en Calderón y fui al distrito escolar y la persona que me atendió me dijo que todos los papeles que yo trajera debían venir apostillados, partidas de nacimiento, papeles, cualquier papel que yo tuviese tenía que tener eso. Yo le dije que yo no había escuchado que necesitara eso, que sabía que hay niños inscritos solo con su partida de nacimiento. El señor no me quiso dirigir más la palabra. Mis hijos perdieron un año escolar. Mi nena mayor venía a hacer quinto grado, la segunda, segundo y la primera venía a hacer primero y el pequeño venía a hacer inicial.

Acudimos a la organización de Chamos Venezolanos en Ecuador que tiene el programa de aulas móviles y desde octubre estuvieron en clases, cuatro veces a la semana todas las tardes recibían alimentación, merienda y clases de nivelación para no perder la noción del estudio. Este año al haber sido online tuve la posibilidad de inscribirlos a todos, están recibiendo sus clases por zoom y en cuanto al tema de salud no me puedo quejar. Por ejemplo, yo di a luz acá. Mis hijos han estado algunos días en emergencia y por ese lado el tema de salud es muy bueno.

### **¿Cómo va tu proceso de regulación de visa?**

Esa es la parte más difícil de mi historia porque no tengo antecedentes penales. Mis antecedentes salen rechazados, negados, como si alguien hubiera hecho la solicitud de mis antecedentes, la tuviese y ya no me pueden salir antecedentes. Perdí la oportunidad de sacar la visa humanitaria por no tener antecedentes, quiero asesorarme en el Consejo Noruego para Refugiados para sacar la visa de refugio. Mis hijos están irregulares, no tienen carta andina, no tienen pasaporte, no tuvieron ni si quiera el permiso para salir del país porque sus papas no me quisieron ayudar. Todo lo que me tocó hacer fue sobornar para poder sacar a mis hijos del país.

### **Entrevista 3.**

#### **Perfil de la entrevistada.**

Yiysiles, 36 años, vivía en Barquisimeto, era ama de casa, está en Ecuador hace un año y cinco meses, vino caminando.

#### **¿Cuáles fueron las razones que la motivaron a usted a salir de Venezuela?**

La crisis principalmente, ya no podíamos mantener a nuestros hijos, ni si quiera podían estudiar, no alcanzaba nada para comprarles las cosas, no había clases. El sueldo de mi esposo no alcanzaba para comprar comida.

#### **¿Cuáles fueron las razones que la motivaron a escoger a Ecuador como país de destino?**

Yo tenía familia en Ecuador. Vinimos todos caminando mis dos hijos, mi esposo y yo.

#### **¿Aquí en Ecuador a qué se dedica?**

Ahora no tengo empleo por la pandemia.

#### **¿Ha recibido alguna ayuda del gobierno ecuatoriano o alguna organización?**

Organizaciones como HIAS, CONSEJO NORUEGO y CHAMOS VENEZONALOS, el gobierno ecuatoriano no.

#### **¿Tuvo algún problema en su entrada en la frontera?**

No

#### **¿Cuáles han sido los problemas que ha tenido usted en el Ecuador?**

No tenemos trabajo, ni dinero para el arriendo, la comida. Los niños están estudiando y ahora tenemos problemas porque todo es virtual.

#### **¿Qué es lo que más extraña de Venezuela?**

Mi familia, mis abuelos, mi mamá.

#### **¿Ha considerado la posibilidad de traer a su familia a Ecuador?**

No

**¿Ha considerado la posibilidad del retorno a Venezuela?**

Tampoco, no

**¿Cuál es su situación migratoria actual?**

No pude acceder a la visa humanitaria.

**¿Ha tenido acceso a la salud y educación gratuita en Ecuador?**

Sí, eso sí. En una sola ocasión una señora no me quería anotar a los niños porque ellos no tenían cédula y para el centro médico debían tener cedula, pero le dije que tenía la partida de nacimiento y con eso los podían atender. Ella estaba brava y se puso a decir que por qué dejaban entrar a la gente así y yo le dije que la educación y la salud eran gratuitas y que si ella no atendía a los niños yo la iba a denunciar.

**¿Cuáles han sido los problemas que ha tenido por el tema del coronavirus?**

No estamos trabajando y tenemos que estar encerrados. Mi esposo trabajaba en una pastelería y ahora ya no tiene empleo.

**¿Cómo califica su estadía en Ecuador, qué le gustaría que mejore?**

La califico con un cincuenta por ciento buena, hay muchas cosas que me han ayudado. Me gustaría que mi esposo consiga trabajo y darle un mejor futuro a nuestros hijos.

#### **Entrevista 4.**

##### **Perfil de la entrevistada.**

Luisa Rojas, 30 años, vivía en Isla de Margarita, tiene 3 hijos, viajó por medio terrestre, está hace dos años en el país, era preparadora física y profesora de baile en Venezuela, en Ecuador vende golosinas en los buses.

**¿Cuáles son las razones que la motivaron a usted a salir de Venezuela?**

La crisis y el cáncer. Estaba en una crisis política, económica y social, acababa de perder a mi hermana hace unos pocos meses por cáncer y luego me detectan a mí y fue

duro. Tuve que salir para buscar ayuda con la parte médica y un mejor porvenir para mis hijas.

### **¿Por qué decidió Ecuador como país de destino?**

Porque Dios lo decidió así. Iba para Perú y las personas que me iban a recibir no aparecieron cuando llegué a la frontera de Colombia con Ecuador y gracias a una asociación de migrantes terminé llegando a un refugio acá en Quito y me quedé aquí.

### **¿Cómo fue su traslado de Venezuela a Ecuador?**

Por tierra todo. Salí de mi isla en Ferry y de allí comencé a avanzar de estado en estado hasta llegar a la frontera de Venezuela con Colombia y allí conseguí tomar un bus hasta la frontera de Colombia con Ecuador. Empecé a buscar gente para los buses y así me gané mi pasaje, porque mi plan inicial era venirme caminando. Estuve unas pocas horas en Rumichaca y luego pasé.

### **¿Tuvo algún problema para entrar?**

No, para ese momento todavía era fácil entrar, porque entré con mi cedula, estaba con mi bebé y me dieron paso a la fila preferencial.

### **¿Qué clase de problemas ha tenido usted aquí en Ecuador?**

Problemas no, más bien he tenido bendiciones. Una vez estando en el trole bus tuve un impace con un muchacho que de la nada me dio un golpe en la cara y bueno los choferes me defendieron porque ya me conocían y llegó la policía y todo, pero a la final decidí no poner ninguna denuncia porque sentía que si levantaba el polvo iba a ser perjudicial para mí, el problema lo tenía el no yo, era solo xenofobia.

### **¿Ha tenido algún tipo de ayuda del gobierno ecuatoriano?**

Bueno del gobierno como tal no o si, porque me están atendiendo en el Eugenio Espejo y que mejor apoyo que ese.

### **¿De alguna fundación u organización internacional?**

Sí, me ayuda HIAS, Consejo Noruego, Organización de venezolanos en Ecuador y organizaciones civiles.

**¿Ha tenido la oportunidad de acceder a servicios de salud y educación?**

Sí, en mi caso con el tema de salud me están atendiendo en el Eugenio Espejo y en cuanto a educación mis niñas mayores están estudiando.

**¿Qué es lo que más extraña usted de Venezuela?**

La isla.

**¿Piensa en algún momento regresar a Venezuela?**

Por el momento no.

**¿Cuáles son las complicaciones que ha tenido usted por el tema del coronavirus?**

Tuve que salir de los buses que era mi medio de sustento para mis hijas y para mí, era mi medio económico. Me afectó bastante en arriendo, alimentación, todo eso. Sobre el médico, al principio no estuvimos recibiendo quimioterapias luego ya se reguló.

**¿Quién la ayudó en durante el tema del coronavirus cuando no tenía ingresos?**

Me ayudaron personas que a través de las redes conocían mi historia y me ayudaban algunas fundaciones- Somos venezolanos en Ecuador, semillas de paz, HIAS- y organizaciones con algo de alimentos, algunos fondos para arriendo.

**¿Usted considera que ha tenido más problemas por ser mujer migrante?**

No

**¿En su mensaje usted me comentó que fueron secuestradas, me podría comentar un poco más de eso?**

Sí, en Colombia. Veníamos de Cúcuta por el paso fronterizo entre Venezuela y Colombia y como a cuatro o cinco horas de esa vía secuestraron al bus, lo metieron a una finca de paramilitares. Estuvimos casi cuatro horas y media allí, robaron a todo el mundo. Nosotras no teníamos nada que nos robaran entonces ellos tuvieron condescendencia conmigo. Yo venía sin cabello, con mi mascarilla, con las bebés

entonces me dejaron de lado. Ahora estoy con peluca de unas niñas hermosas que donaron su cabello. En su momento fue durísimo porque había la incertidumbre de no saber qué va a pasar cuando se habla de guerrilla se escucha lo peor: violaciones, secuestros, que te reclutan, que se llevan a las niñas, pero gracias a Dios estuvimos protegidas y en cuestión de cuatro a cinco horas ya pudimos salir de la finca.

El chofer del bus estuvo bastante tiempo buscando el camino, porque eran bastantes barrancos y bastantes curvas y entonces salimos caminando.

**¿Cómo califica su estadía en Ecuador hasta el momento?**

Excelente, he tenido muchísima ayuda de las personas en el bus, todos han sido muy solidarios, las personas que me escuchan en las redes, las organizaciones, los doctores.

**¿Qué le gustaría a usted que mejore a futuro, respecto a la migración, en Ecuador?**

Tal vez el tema de comprensión hacia nuestra parte legal e identificación. Si es cierto que estuvo aperturado todo esto de la visa humanitaria, colocaban muchas trabas y hay casos en donde nosotros los venezolanos no tenemos derecho a sacar nuestro pasaporte normal o nuestra identificación entonces esto nos frena mucho, porque si no tenemos visa o cedula no podemos trabajar o si conseguimos trabajo son muy mal pagados, somos prácticamente explotados y parece que ser migrante fuera sinónimo de mano de obra barata. Te ponen a trabajar y te pagan mucho menos de lo que deberían pagarte y me gustaría que hubiese algo que regulara que si vas a emplear a un migrante pagues lo justo igual que cualquier ciudadano y más si tiene su documentación.

**¿Usted tuvo la posibilidad de acceder a la visa humanitaria?**

Sí, yo pude acceder con suerte porque mi pasaporte ya estaba a punto de expirar. O sea, los cinco años que aceptaban para el vencimiento ya estaba a días de expirar y fue gracias al Consejo Noruego para Refugiados que me ayudaron con el dinero para acceder a la visa humanitaria.

**Entrevista 5:**

**Perfil del entrevistado:**

Yhibelis Sucre, 23 años, vivía en Puerto la Cruz, tiene 4 hijos, en Venezuela trabajaba y estudiaba, en Ecuador hace peluquería, está en el país hace un año y diez meses.

### **¿Cuáles son las razones que la motivaron a usted a salir de Venezuela?**

Una fue porque mi esposo no podía estar allá. Allá está el Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP), que dan comida mensualmente. Mi esposo trabajaba con ellos, él era el que hacía los censos a las personas. Una vez no teníamos comida y mi esposo pidió una a ver si nos podían colaborar y se la negaron porque, supuestamente, se rigen por un listado y no sobra ninguna. Él se dio cuenta que por la parte de atrás del local estaban sacando las cosas en una camioneta y mi esposo puso esa queja. Él puso esa denuncia y empezaron las amenazas, porque era una mafia, que vendían la bolsa en otros sectores y quedaba para ellos la plata. Como mi esposo puso esa denuncia lo estaban amenazando que no podía estar allá. Le dijeron a él que se saliera de la organización porque le podían hacer algo. Un día me llamaron a decirme que fuera de mi casa había una camioneta con unos hombres que están mirando para la casa. Nosotros nos asomamos por la ventana y si vimos a unos hombres, pero no salimos por miedo. Como a los dos días, nosotros no pusimos denuncia y salimos. Mi hermano llevaba un año aquí en Ecuador, le comentamos lo que estaba pasando y él nos dio para el pasaje y nos vinimos. Nosotros que salimos un jueves el 24 de noviembre del 2018 y ese día llegaba la jornada de las bolsas del CLAP. A mí me correspondía una bolsa por el número de casa, pero como vieron que nosotros salimos con maletas me la quitaron. Nos confiamos de un trochero que nos iba a llevar hasta el puente a retirar la plata, cuando fuimos a retirar la plata el muchacho nos metió por algún lado, no sé dónde, y cuando llegamos al lugar nos salieron algunos con cuchillos y nos quitaron toda la plata, los zapatos, nos dejaron solo los maletines, que los habían roto. Duramos dos días en Cúcuta sin plata y sin teléfono. Para pasar del lado de Colombia una señora nos ayudó, pero nos dijo que le vendiéramos su cabello, querían cortarnos el cabello a mí y a mis hijas. Ella nos pagó la trocha y pasamos del lado de Colombia y empezamos el rumbo como mochileros a caminar.

### **¿Cuántos días se demoraron de Colombia a Ecuador caminando?**

El 25 salimos de Colombia y el 2 de diciembre ya estábamos aquí en Rumichaca. En Rumichaca duramos dos días más.

## **¿Los tuvieron en algún albergue?**

Había algunas carpas donde tenían a las mamás con niños. Me dieron comida, unas sábanas, medicamentos, vacunaron a las niñas, pero en Colombia sí pasamos bastante trabajo. Dormimos en la calle en Pasto y Bucaramanga. Fueron como colas que nos iban dando los camiones. Mi esposo, mi mamá, una amiga, mis dos hijas, dejamos a la más chiquita, de dos meses, en Venezuela. Uno de los camioneros conducía súper rápido y empezó a llover. Yo metí a mis hijas en mi camisa para calentarlas. El chofer nos dio un plástico y nos envolvimos y el frío era tan tremendo que yo lloraba porque pensaba mis hijas no van a aguantar este frío. Mi amiga se orinó encima del frío. Mi esposo le tocó la ventana al señor para que parara y nos quedamos debajo de un techito. Tampoco fue consciente en decir: pasen a las niñas adelante que está caliente. Pasaron unos motorizados y nos dieron pan, nos dijeron: menos mal se pararon aquí, porque en el barrio más adelante matan y si son ustedes venezolanos más rápido todavía. Yo me puse a llorar, hasta que eran las cuatro de la mañana y el señor se montó en el camión y nos fuimos hasta Pasto. Nosotros sin teléfono, sin nada, eran las seis de la tarde y las niñas sin comer. Mi esposo se paró en la vía a pedir plata. Vino un señor en una moto y nos preguntó si queríamos café. El señor se fue y vino con la esposa. Ellos nos llevaron a su casa y nos dieron comida, bañaron a la niña, nos puso unos colchones en el piso. En la mañana la ayudamos a arreglar la casita y nos fuimos. Fue bastante ayuda en el camino. En Pamplona un señor nos dijo que nos iba a llevar a un refugio y ahí había otras venezolanas que no querían moverse de ahí por no pasar el Páramo de Berlín. Ahí no se podían quedar más de una semana. Me dieron medicamento y nos fuimos después de dos días. Un camión de un joven de nacionalidad venezolana nos dio cola. Él iba montando a todo el mundo y compraba comida en el camino, hasta que vinieron unos policías y nos bajaron con esos toletes y nos decían: que nos bajáramos o iban a llamar a la migra. El muchacho le empezó a reclamar y ellos le daban con el tolete. Nos decían: nadie les mandó a salir de su país, regrésense a su país. El muchacho nos pidió perdón por no habernos podido pasar por el páramo. Yo hablé con el muchacho del camión y le pregunté si podía llevar a mi mamá que era una señora mayor. Las maletas las echamos atrás. Empecé a llorar y a pedir a Dios que nos mandara un Ángel. Se paró un carro y nos dieron una bolsa de comida. Nosotros le preguntamos si nos podía pasar el páramo. Ella nos montó. A mí me dolía demasiado la cabeza y tenía los odios tapados. Ella se paró en una farmacia y me compró pastillas y como siete botellas de agua. Nos regaló

almohadas y sábanas. Yo le conté que más adelante iba mi mamá en un camión y en cada refugio ella se paraba a preguntar. Al final de una carretera vemos una casa de dos plantas y a mi mamá en el balcón con unos venezolanos y empezaron a pegar gritos de felicidad. Cuando llegamos a ese refugio, una venezolana que llevaba años viviendo en Colombia, ella nos contó que se propuso a ayudar a las personas venezolanas. Como a las 9 de la noche llegó una camioneta de UNICEF y nos dio unos kits. A mí me dio uno de higiene y a mis hijas también, a los hombres no les daba nada.

A la mañana siguiente seguimos caminando y de una casa grande salió un señor con unos perros grandes, yo tenía miedo de que el fuera xenofóbico y nos lanzara a los perros encima. Él llamó a mi amiga y le dijo que él nos pagaba el pasaje si ella pasaba adentro a estar con él dos horas. Mi amiga lo empezó a insultar.

Seguimos caminando y lloraba en el camino de ver a mi mamá cargar esas maletas, porque de tanto rodarla se le rompieron las rueditas, mi mamá decía que no quería caminar más. Ella se paraba y decía que iba a pedir cola. Así fue hasta que pasó un carro y nos dio 20000 pesos y pasó un autobús y nos montamos toditos. Nos dejaron en un terminal y nosotros nos paramos a pedir plata para comer y a ver si algún carrito o algo nos adelantaba algunos pasos. Ella lloraba porque era la primera vez que había tenido que pasar eso. No habíamos comido y los niños tampoco. Fue bastante todo lo que nosotros pasamos.

Estuvimos en una casita donde una señora nos dijo que podíamos dormir ahí, en el portal donde ella tenía el perrito, como si fuéramos otros animalitos más. Era como un estacionamiento y había camiones y nos acostamos ahí y el señor nos mandó a bajar. En la mañana unos camiones se llevaron a mi amiga y a mi mamá. Mi mamá no quería ir porque nos iba a dejar otra vez solos. Nosotros duramos dos horas caminando hasta que pasó un muchacho, nos llevó a un restaurante y nos dio comida y él nos llevó bastantes horas de carretera. El señor pidió comida para mi mamá y mi amiga y aparte nos dio plata. Nos encontramos bastantes personas buenas en el camino. Nosotros llegamos acá a Ecuador con un poco de maletas, de ropa que nos daban en el camino, juguetes para las niñas. A nosotros nos daban cola por las niñas, porque había personas que van solas y no les dan cola. Fue una historia para ser contada a los nietos.

**¿Por qué razón escogieron ustedes Ecuador?**

Como le comenté al principio mi hermano ya estaba aquí. En sí, nosotros nos íbamos a Perú que estaba un primo de mi esposo y un compadre mío, que tiene un negocio allá y él dijo que me ayudaba con los primeros dos meses de arriendo, pero mi hermano dijo que nos quedáramos aquí, igual ya estamos aquí y era diciembre. Me quedé aquí y ya no me fui a ningún lado.

### **¿Tuvo algún problema en la frontera para entrar a Ecuador?**

No, nos atendieron bien. El señor que nos atendió nos pidió los papeles, nos dio la carta andina, sellamos y pasamos, pero como no teníamos el pasaje para llegar a Tulcán, nos quedamos en esas carpas que yo le dije. Esa noche llovió y todos los colchones se mojaron y no pudimos dormir. Nosotros ya estábamos mojados, pero no nos pudimos cambiar porque no había baño. Había esos baños móviles, pero eso estaba asqueroso. Así estábamos en Rumichaca que ese frío es horrible. Una señora de esa misma carpa nos dio una sábana y nos envolvimos toditos hasta que amaneció.

De ahí mi hermano nos mandó por Western 20 dólares y teníamos 10 dólares en total de lo que cambiamos. Nos fuimos a Tulcán y luego no teníamos completo para el pasaje a Quito y luego nos vinimos a Quito. Gracias a Dios no hubo trabas por pasaporte.

Llegamos a Carcelén, flaquitos y negritos y cuando mi hermano nos vio empezó a llorar.

### **¿Ha tenido algún tipo de problemas en Ecuador?**

Por empleo no, he trabajado en varias casas de familia haciendo limpieza. Incluso, una señora tiene una empresa y me llamaba para limpiar su casa y su empresa, antes de la pandemia, pero después de la pandemia no me llamó más. Mi esposo si tuvo problemas. Lo pusieron a prueba tres días de 7 de la mañana hasta las 8 de la noche. Después de esos tres días, él cumplió 14 días trabajando así y mi esposo le pidió el pago al señor. Él le dijo que no hay pago porque esos eran días de prueba. Mi esposo le dijo: usted me dijo que eran solo tres días de prueba. El señor respondió: si, pero no la has pasado, los otros días son de prueba también. Él no fue más a trabajar porque lo estaban explotando y sin paga, además. Luego se puso a trabajar en los semáforos limpiando vidrios de carro y pasó una camioneta a decirle que para trabajar en una lavadora de 6 de la mañana a 11 de la noche y le dijeron de 3 días también de prueba. Le dieron dotación.

Cuando fue a cobrar el señor le dijo: no, no hay pago porque te estamos cobrando el uniforme. Después, como estaban trabajando mi esposo y otro venezolano más, el otro muchacho ya no fue a trabajar más porque lo estaban explotando y de paso no le daban comida, ni le daban tiempo para almorzar. El otro venezolano no fue a trabajar más y el señor le descontó el uniforme del otro muchacho, porque ellos habían llegado juntos.

### **¿Ustedes no lo denunciaron?**

No, nosotros no sabíamos que teníamos ese derecho de denunciar aquí a ecuatorianos. Nos daba miedo porque no estamos en nuestro país y de paso estamos ilegales, teníamos miedo.

Después de que nosotros llegamos aquí y logramos comunicarnos a Venezuela, nos dijeron que nos habían quitado nuestra casita. Esas mismas personas con las que mi esposo trabajaba, que son del gobierno, nos quitaron la casa también, metieron a unas personas a vivir ahí, porque nosotros habíamos salido del país. El presidente había puesto una ley que decía que todo aquel venezolano que salía de Venezuela y entraba al país iba a ir preso y sus bienes iban a ser quitados por traición a la patria, por haber salido de Venezuela.

Cuando nosotros nos asesoramos aquí en la fundación de HIAS, nos dijeron que nosotros podíamos pedir refugio por lo que habíamos pasado, pero nosotros ya llevábamos aquí cuatro meses y la norma dice que solo se puede pedir refugio hasta los 90 días y nosotros ya habíamos pasado el tiempo. Fuimos al Consejo Noruego, ahí nos hicieron una carta donde nosotros redactamos todo lo que habíamos pasado en Venezuela, nos ayudó un abogado, para poder tener ese papel en Quitumbe, para ver si nos aprobaban el refugio, aunque haya pasado el tiempo.

Nos citaron y cuando vamos a entregar los papeles salió una muchacha, la muchacha muy déspota, mal hablada, nos trató mal y por eso nosotros no metimos mal los papeles y no fuimos a la segunda cita. Ella nos dijo que si nos daban el refugio no podíamos salir del país por un tiempo y si no nos daban, teníamos quince días para salir del país o sino quedábamos fichados para deportación. Nos puso a dudar si meter los papeles o no y como no podíamos regresar a Venezuela, porque ya no teníamos casa cómo íbamos a hacer. A mi esposo le hacían amenazas por facebook: que si vienes para acá te vamos a agarrar, te vamos a dar una paliza, te vamos a meter preso, un poco de cosas. Ese era mi

miedo. Pero yo no había sido asesorada que de por tener un hijo ecuatoriano no podía ser deportada, no puede haber separación de familia, eso a mí no me lo habían indicado. A mi llamaron ahora de Quitumbe a decirme que imprimiera un papel que me mandaron al correo y que con eso me fuera a la plataforma con mi esposo. No sé si habían aprobado la visa o no porque tenía miedo.

### **¿Qué clase de problemas han tenido por este tema de la pandemia?**

Desalojo, me cortaron la luz, me sacaron. A nosotros nos afectó bastante lo de la pandemia, porque mi esposo se quedó sin trabajo. Antes de empezar el semáforo rojo mi esposo se había quedado sin trabajo ya y se estaba yendo al semáforo a limpiar vidrios. La ayuda de HIAS era durante un año y justamente en febrero era mi última compra con la tarjeta, pero yo tenía comida de febrero, de ahí me llamaron de HIAS a decirme que mientras dure la emergencia me iban a ayudar con la activación de la pandemia, cosa que fue mentira, me ayudaron en el mes de marzo y abril, de ahí no la activaron más. Yo llamé y me atendió un muchacho odioso, la segunda vez que yo llamé él me dijo que ya no llamara más porque ya se me dijo que no se me iba a ayudar y me dijo de paso: aquí en Ecuador ustedes no tienen derecho, sus derechos están en Venezuela, regrésese a su país y allá puede ejercer sus derechos.

Yo hablé con mi asesora y le dije que a mi amiga le han ayudado con el arriendo y a mí me negaron esa ayuda. Justamente cuando llamé me contestó ese hombre a decirme que me agenda la cita el 24 de diciembre a las 8 de la mañana. El me negó la ayuda de útiles. El que es xenofóbico o a mí me tiene coraje.

### **¿Quiere agregar algo más a su experiencia migratoria?**

Aquí hay gente como buena y a veces están bien y a veces están odiosas. Nosotros ahora estamos en un semáforo pidiendo plata y si nos han ayudado, pero otros cierran el vidrio. Una de las experiencias que pasó mi esposo es que lo pusieron a trabajar en diciembre en la armada del arbolito de navidad en el centro histórico y yo lo decoraba con las luces. Nosotros íbamos desde las 8 de la mañana, almorzábamos, hasta las 6 de la tarde, veníamos a la casa a cambiarnos y volvíamos al centro histórico hasta las 5 de la mañana. La señora nos pagó el 29 de diciembre a las 3h30 de la tarde. Duramos

trabajando 3 meses y 15 días hasta las madrugadas y yo duré en esas amanecidas 1 semana. Ella me pagó 70 dólares y a mi esposo tenían que darle 1000 y le dieron 200 dólares. Usted se imagina cuánta plata se metieron ellos. El día que inauguraron el arbolito pusieron a los muchachos a un lado para que no puedan hablar con el alcalde. Éramos 11 venezolanos y a todos nos pagaron así. Nosotros no denunciarnos, porque les pagaron a dos venezolanos para que los apoyaran a ellos. Así que nos dijeron que podíamos denunciar y hacer lo que queramos porque los tenían a ellos de su lado.

Me gustaría que saliera en todo lado que se aprovechan del venezolano aquí en Ecuador bastante, nos ponen a trabajar y no nos pagan. A nosotros si nos han pasado bastantes cosas aquí. Me duele que nosotros salimos de un país donde están nuestras raíces, nuestras familias, nuestras cosas y ahora me quedo yo sin nada, sin casa, ni nada. Para venir a un país, no por nosotros sino por los niños, por la seguridad de ellas, para darle un mejor futuro aquí, donde ellas vieron que nos sacaron con las cosas a la calle, que por estar ilegales no conseguimos un buen trabajo, por estar ilegales nos discriminan o nos cierran mucho las puertas por no tener una visa de aquí. Por eso muchos nos critican cuando pedimos en los semáforos o vendemos chupetes y dicen “que vayan a trabajar”, pero lo que no ven es que no nos dan trabajo por el simple hecho de no tener una visa, cedula, porque tampoco hay que tapar el sol con un dedo y decir que todos los venezolanos son buenos, porque como hay muchos que han venido a trabajar, ayudar a sus familias, a superarse, otros han venido a echar vaina y manchar el nombre de Venezuela, eso no lo quita, pero como hay venezolano, hay ecuatorianos, hay peruanos y como dicen por uno pagan todos.

Cuando inscribí a mi niña en la escuela, no tenía uniforme, la maestra me dijo que la sacara del colegio, que ella la iba a sacar del sistema y me tenía que dirigir a Pomasqui, para que le hagan el retiro del ministerio porque la niña sin el uniforme no puede recibir clases. Eso me dijo antes de empezar la pandemia. Ahora las clases son vía zoom y las tengo recibiendo clases, porque me salen 120 dólares los dos uniformes y, sin embargo, la que ve clases de inglés me dijo que no la ponga a ver las clases sin el uniforme. Yo la puse a ver las clases con camiseta blanca, pero ella dijo que la sacara.

Las tengo viendo clases en este teléfono que usted me está llamando porque a este si le sirve la cámara frontal, el otro no me sirve, entonces pongo un día a ver clases a una y

luego a la otra y la profesora me manda las clases a mi privado y en la noche me pongo a hacer la tarea con ella.

## **Entrevista a representante de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en Ecuador.**

Coralia Saenz.

### **1. ¿Cuál es el rol que cumple OIM a nivel local y regional?**

Nosotros a nivel nacional y local somos desde el 2016 parte de Naciones Unidas y somos la agencia de Naciones Unidas que trata los temas de migración. En ese sentido, nosotros y nosotras brindamos atención a los Estados en lo que refiere a migración y también trabajamos muy de cerca con sociedad civil. Sobre todo en las oficinas a nivel país, que son quienes implementan las actividades de manera directa. Nosotros estamos consagrados al principio de que la migración en condiciones ordenadas, seguras y humanas son condiciones positivas tanto para quién migra, como para el Estado que lo recibe. Ese es el rol que tenemos, somos parte del sistema, coordinamos con los Estados. Como sabes Naciones Unidas está conformada por Estados entonces trabajamos con ellos de la mano, pero también con organizaciones de la sociedad civil con el fin de brindar asistencia inmediata o a largo plazo a personas en movilidad humana.

### **2. ¿Cuáles son las limitaciones que enfrenta la organización?**

Una de las limitaciones más importantes que tiene la organización puede ser el tema de los presupuestos. Las necesidades que presenta la población venezolana son bastantes, son constantes, diarias y tratamos de abordar de la mejor manera posible, pero resulta ser un poco problemático el tema de no tener lo suficiente para llegar a todas las personas que nos gustaría. Entendiendo que también la OIM es parte de lo que es el grupo de trabajo para refugiados y migrantes. Cuando se puso más fuerte la situación de migrantes venezolanos, la secretaría de Naciones Unidas delegó a Eduardo Stain como la persona que iba a hacerse cargo un poco de la respuesta de la situación de Venezuela, de la coordinación. En ese sentido y considerando la naturaleza del movimiento de las personas venezolanas, se delegó a la OIM y a la ACNUR como colideres de una

plataforma regional que tiene como fin dar respuesta a la situación de Venezuela. Esta plataforma está situada en Panamá y cada país de la región tiene sus plataformas regionales, como réplica de la de Panamá y tenemos a diferentes grupos de trabajo. La OIM no es la única organización respondiendo, pero a pesar de que hay esfuerzos conjuntos y de varias organizaciones de cooperación de Naciones Unidas y sociedad civil, las necesidades de la población venezolana son bastantes y son significativas y superan de manera general, en términos presupuestarios sobre todo, por parte de las diferentes organizaciones y una de ellas es la OIM.

### **3. ¿Cuál es el papel que desarrolla OIM para el tratamiento de la trata de personas?**

La OIM a nivel mundial trabaja en el tema de la trata desde 1994. Hemos asistido a nivel global a más de cien mil víctimas en cien países. A nivel del Ecuador, trabajamos aquí desde el 2006. Nuestro trabajo inicia con el fin de ayudar al Estado ecuatoriano con la implementación de la política de ese momento, en temas de trata, explotación. Con los años, implementamos diferentes acciones en el tema de trata en los ejes de prevención, protección, investigación y sanción y de manera transversal, el eje de coordinación y gobernanza. Nosotros apoyamos al Estado, el desarrollo de documentos, lineamientos, guías, capacitaciones, fortalecimiento de capacidades y también trabajamos con la sociedad civil.

El año pasado asistimos al Estado ecuatoriano en el desarrollo del plan de acción contra la trata de personas 2019-2030, que nosotros lo llamamos PACTA y nos alineamos con la Agenda 2030, que existe desde Naciones Unidas y el Estado ecuatoriano lo vio como lógico en el marco de las calificaciones que se están haciendo. Este habla un poco de la situación de Venezuela y establece un marco estratégico, una planificación con competencias institucionales en los ejes de prevención, protección de derechos, protección integral, investigación y sanción, y también en el eje de gobernanza que es transversal. Es ahí donde organizaciones de la sociedad civil tienen el rol de asistir al estado para realizar las acciones que están comprendidas en el PACTA. Somos el principal organismo intergubernamental o de Naciones Unidas que trabaja en el Ecuador en temas de trata y que tiene trayectoria en temas de trata en el Ecuador.

### **4. ¿Cuál es el modus operandi de la trata de personas en el caso de las migrantes?**

Con relación a los procesos de levantamiento de información que nosotros hacemos periódicamente y en nuestras oficinas locales a través de la experiencia el modus operandi, los y las tratantes se adaptan a lo que pasa alrededor. Hay el tema de la capacitación con engaños, ofertas de trabajos fraudulentos, te llevan a un lugar para hacer una cosa y te hacen hacer otra diferente, te retienen documentos, todo lo que comprende un poco la trata, el enamoramiento. Hemos tenido casos de personas que han sido amenazadas o ya en la situación de trata es usado como mecanismo para someterlas y vemos que está un poco en ese sentido. Lo que está pasando mucho y conocemos por socios y la OIM es que en el momento del covid, como estábamos todos en aislamiento, los tratantes empezaron a contactar a las víctimas a través de redes sociales. Imagina la desesperación, si muchas personas venezolanas tienen trabajo informal, no poder salir a trabajar a las calles, el riesgo de desalojo, todo este tema hizo que los tratantes buscaran otras maneras. Se estaban tratando a la gente en espacios más privados que antes, lo que dificultaba la identificación por parte de la policía, de víctimas proactivas, porque se estaba dando la violación en lugares privados y eso constituye un reto porque no puedes identificar, rescatar y proteger a las víctimas. Eso lo vimos a nivel regional. En Ecuador depende de cómo se configura la mendicidad puede ser considerada un fin de la trata.

**5. ¿Cuál es la situación particular de este fenómeno en las zonas fronterizas: Rumichaca y Huaquillas?**

Desde el inicio de la respuesta y ahora un poco más, entendiendo cómo ha sido el movimiento migratorio de las personas venezolanas, en un momento teníamos 2500 personas en el puente de Rumichaca cruzando por ríos, que no ha disminuido por las diferentes medidas adoptadas, visas humanitarias, los antecedentes penales, pero eso implica que haya cifras oficiales y que haya una preocupación por las personas que están cruzando por trochas o pasos fronterizos no oficiales. Ahí se pueden mezclar dos cosas: el tráfico ilícito de migrantes con los venezolanos coyoteros, donde se le paga al traficante para que les ayude a cruzar la frontera y que puede ser una situación de tráfico sin violencia, pero también puede mezclarse con el tema de trata de personas. Ya hemos tenido casos en la frontera con Colombia que no han tenido para pagar la trocha y fueron secuestradas, ser víctima de trata de personas, para ser tratadas. En la frontera había muchas situaciones en su momento de ofrecerles trabajo que era más en el momento donde había más gente, ahora probablemente se está dando mucho más en las trochas. Como te digo, no hay una cifra oficial por parte del Estado, pero eso es lo que

han visto nuestras y nuestros colegas en frontera, sobretodo en frontera norte. En frontera sur hemos tenido casos de personas que han sido tratadas en la parte del Oriente en frontera y que han llegado a frontera sur. El paso se está dando en Huaquillas por el rio de aguas verdes, por pasos fronterizos no oficiales. Sin duda la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes pone en más riesgo a las personas para ciertas situaciones de trata. Si hablamos no solo del tema covid, recuerdo que nosotros fuimos testigos en frontera sur, en nuestra oficina, cuando había algunas muchachas esperando transporte o esperando moverse de la frontera sur, que la gente se acercaba con estos ofrecimientos demasiado buenos para ser verdad y que había riesgos altos de situación de trata de personas. Sin duda las fronteras tienen un contexto distinto a qué está pasando en ciudades porque es muy ahí, muy en la localidad, en el momento. Tal vez en las ciudades resulte ser diferente, pero si son contextos muy complejos, sobretodo, por el tema de paso de trochas.

#### **6. ¿Las víctimas de trata se quedan en frontera o son trasladadas a otras ciudades?**

Existe de las dos situaciones, pero, por lo general, las movilizan a otras ciudades dentro del Ecuador e incluso hemos conocido de casos donde han estado en Ecuador y las han movilizado a Perú.

#### **7. ¿Cómo identifican a una persona víctima de trata de persona y/o comercio sexual?**

Hablando solo del tema de trata, nosotros como organización tenemos oficinas en territorio. Actualmente estamos en Tulcán, Huaquillas, Lago Agrio y Quito. Sobre todo las oficinas que no son de Quito, sino de territorio tienen personal que está saliendo a trabajar constantemente con las personas, con la situación Covid esto ha cambiado un poco, pero de manera general trabajan dando charlas informativas sobre trata, violencia, derechos de la población LGBTI, un sinnúmero de cosas. Es ahí en ese trabajo donde tú puedes identificar a una persona que ha sido víctima, que no sabe que ha sido víctima porque no tiene esa conceptualización de lo que es la trata de personas, personas que se han escapado y que han llegado después de un tiempo a las oficinas a pedir asistencia por otra cosa y, de repente, ahí se identifica. También el tema de personas que pueden estar en alto riesgo, en las charlas se les sensibiliza sobre mecanismos de autocuidado y

prevención. A nosotros nos refieren casos de otras organizaciones, como te decía somos la organización intergubernamental referente en temas de trata y la que da respuesta a refugiados y migrantes también. Somos una de las pocas organizaciones que trabaja de manera específica en el tema. Hay varias herramientas desarrolladas que son de uso interno del grupo, que son, por ejemplo: los procedimientos operativos estándar en el tema de trata de personas y esos procedimientos establecen una ruta determinada que va complementaria a la del Estado, no la reemplaza para nada. La OIM funge como una de las organizaciones especializadas en trata, nosotros nos llegan los casos derivados de otras organizaciones y es ahí donde activamos la ruta con el Estado y proveemos asistencia. La identificación se da activa, se da por derivaciones y cuando el Estado te comenta que hay un caso de trata y necesita nuestra asistencia financiera y técnica para poder asistir a la persona, es un tema más de coordinación.

#### **8. ¿Qué clase de ayuda o reparación recibe la víctima de trata de persona?**

El Estado tiene una ruta determinada que se creó en el marco del Comité Interinstitucional para trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y protección a sus víctimas, que está en la LOMH. Ellos tienen una ruta que es el Protocolo Interinstitucional para la protección de víctimas de trata, que establece, de acuerdo a las leyes, que es lo que deben hacer y así que el Estado en teoría, de acuerdo a sus capacidades cubre las necesidades las víctimas. Nosotros como organización, en el caso de la OIM, contamos con fondos globales, regionales y nacionales para dar asistencia a víctima de trata. Tenemos un fondo en Ginebra, Washington, Panamá y Ecuador. Los de Ecuador y Panamá son, específicamente, para población venezolana, los de Washington y sede son para cualquier tipo de nacionalidad o cualquier nacionalidad. El de Ecuador también cubre a población local, población ecuatoriana. Este fondo tiene un valor determinado que se establece de acuerdo al proyecto de vida de la víctima, se complementa lo que se haga con el Estado. Pero no somos los únicos que tenemos capacidades, con los procedimientos cooperativos estándar que te mencionaba que son internos y no creo que se publiquen, al menos en un mes, lo que se hace es identificar las capacidades de las diferentes organizaciones. Tenemos al Consejo Noruego que da asistencia legal, HIAS que da alimentación, ACNUR que da protección internacional, Fundación alas de colibrí que da asistencia psicosocial para víctimas de trata. O sea, hay diferentes organizaciones que pueden complementar el tipo de asistencia que se le provee a la víctima para que sea lo más integral posible. En temas de reparación es algo

que le corresponde al juez y no hay muchos casos donde se haya identificado que se va a dar una reparación efectiva a la víctima, con el fin de que, en teoría, vuelva a esta situación previa del delito. Hay todavía unas brechas que trabajar en el sistema judicial, pero en lo que se refiere a asistencia directa e inmediata y pensando a largo plazo, las organizaciones lideradas por la OIM y fundación Alas de Colibrí entregamos esta asistencia que te comentaba de acuerdo a la preparación que tenemos y las líneas programáticas de acción.

### **9. ¿Cuál es el estado de las víctimas de trata que están situación migratoria irregular?**

Muchos de los casos que hemos identificado como víctimas de trata no tienen los documentos por la naturaleza de lo que suele suceder en la fase de explotación. En la LOMH se establece que las víctimas de trata y tráfico, entendiéndose como dos delitos o vulneración de derechos, tienen el derecho a tener una visa de residencia temporal de excepción. Esto está normado o más detallado en el Art 104. Se establece que a través de un pedido al Ministerio de Gobierno, la Cancillería debería emitirle a estas personas una visa que le permita estar regulares por dos años y con posibilidad de regularse por dos años más. Creo que hay retos que abordar, nosotros hicimos solicitudes de visas hace un tiempo y no hemos recibido respuestas, entendemos que el Estado está un poco abrumado con toda la situación, pero sin duda hay una necesidad imperante que establezca cuales son los pasos a seguir o una ruta, fijos y estables y tiempos también para la emisión de visas de residencia temporales, porque es una garantía de la ley y es un avance, sin duda, en derechos porque le da la posibilidad a las víctimas de regularizarse que también les permite movilizarse.

Una víctima de trata también puede ser una persona en necesidad de protección internacional, que el tener una visa de residencia temporal de excepción no te impide acceder a una visa de refugio, son dos cosas distintas. Hemos identificado que las víctimas con las que hemos trabajado se encuentran en una situación irregular. Si unimos vulnerabilidades evidenciamos que las personas tratadas pueden ser víctimas nuevamente de Trata de personas.

### **10. ¿Cuáles son las acciones que se desarrollan actualmente para prevenir y erradicar la trata de personas?**

En prevención hemos hecho varias cosas y vamos a hacer varias cosas. Hemos llegado a la población a través de charlas informativas, cuñas radiales, material comunicacional con enfoque intergeneracional y enfoque de género, con el fin de que las personas puedan tener esto a la mano, pero no nos gusta entregar material, sino que haya de por medio una conversación con las personas. Hemos hecho videos, campañas por redes sociales, hemos trabajado con socios implementadores para que se hable con NNA del tema de trata de personas. Nosotros desarrollamos junto con el Ministerio de Educación, el CNIMH, el Ministerio de Gobierno, en el año 2017 una cartilla de prevención de migración riesgosa, que se volvió a imprimir hace unos meses por pedido del Ministerio de Educación y que estaba siendo implementada dentro de los sistemas de educación. Una forma de prevención puede ser la intervención que tenemos a través de los programas de transferencias monetarias, donde se prioriza a personas en necesidad, dependiendo de sus vulnerabilidades, dándoles medios económicos o dinero para que ellos puedan subsanar situaciones emergentes. De ahí, estamos emprendiendo una campaña relacionada a temas de trata y Covid, para que la gente esté alerta y para que el tratante sepa que hay sanciones al respecto porque puedes estar consumiendo una situación de trata sin saberlo. Capacitaciones a funcionarios estatales y de sociedad civil para que puedan identificar.

**11. ¿Cuáles son los resultados de los procesos de diálogo y cooperación en los que ha estado presente OIM para tratamiento de este fenómeno?**

Te hablaría de dos momentos el GTRM que tiene dos grupos de trabajo, uno de ellos es el grupo de protección, aquí está el subgrupo de violencia basada en género y trata de personas. En esta coordinación con otras agencias de las Naciones Unidas y otros socios de la sociedad civil pusimos sobre la mesa el tema de trata, que se volvió relevante dentro de los subgrupos, no solo a nivel nacional sino regional. Eso permite poner sobre la mesa y visibilizar. Si lo ves solo numéricamente, no piensas que es un tema de impacto, pero es porque existe un subregistro. Al entender las dinámicas en el marco del grupo se logró poner en la agenda, se logró tener una planificación que incluye el tema de trata de forma expresa y digno de intervención. El otro proceso que es inmenso y regional es el Proceso de Quito, reúne a la mayoría de Estados de la región para conversar sobre la situación Venezuela, desde la segunda declaración se aborda el tema de trata. La OIM está como la organización regional que va a apoyar tanto técnica como financieramente. Evidentemente no podemos hacer nada solos, así que lo vamos a

trabajar con otras agencias del sistema que tienen también financiamiento y capacidades en diferentes áreas. La OIM es el ente articulador de este proceso que es un avance inmenso.

Con el Estado hay buenos avances también, siempre estamos implementando temas de PACTA y hay compromiso de sociedad civil que está empujando con asistencia.

**12. ¿Cuáles son los avances que usted visualiza a nivel local y regional sobre el tema?**

El Ecuador es el único país en la región que no tiene una ley específica de trata. La normativa de trata está un poco dispersa, lo encuentras en el COIP, la LOMH, Código de Niñez y Adolescencia, Ley para la erradicación de violencia contra la mujer, es decir, que está un poco dispersa. Hay una necesidad de apoyar a los Estados en tema de recursos y asistencia para que puedan seguir haciendo una identificación proactiva de situaciones de trata, vamos en buen camino de implementar el Plan contra la trata de personas.

**13. ¿Cuáles son los retos que usted visualiza a nivel local y regional sobre el tema?**

Las economías de la región y del país ya se está viendo afectada con el tema del covid. Cuando hay menos recursos y personal se reduce el margen de acción del Estado, no porque no haya voluntad política, sino porque no tienen los medios, ahí es clave la intervención de cooperación internacional y sociedad civil para asistir a los Estados para poder prevenir, proteger y perseguir el delito. Los tratantes van más rápido o al ritmo que nosotros y ahí surge el reto de seguirles el paso. Están captando por redes sociales entonces vamos a hacer campañas por redes, dirigidos a juventud y adolescencia. Un reto es el tema de protección vinculado a la falta de recursos, los perfiles de las personas de trata son muy específicos, el hecho de no tener los recursos económicos no afecta a una campaña menos, sino a absolutamente todo. El análisis que se debe hacer para la descentralización de la unidad de trata de la policía nacional que solo funciona en Quito y otro reto es que en el país solo existen dos casas para la trata de personas, fundación alas de colibrí y casa linda del MIES. El otro reto es que tenemos mucho enfoque de la trata con fines de explotación sexual, pero los mayores casos de trata son con fines de explotación laboral y diversificar el tratamiento con los diferentes enfoques,

intergeneracional, genero, etc. Desde OIM reconocemos que el Estado, a pesar de todas sus limitaciones, ha buscado actuar de manera efectiva.