


REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



Quito, DM, 26 de septiembre de 2013
Oficio No. 414-CSIRISI-FB-2013

GABRIELA RIVADENEIRA
Presidenta de la Asamblea Nacional
En su Despacho.-

Trámite **153741**
Codigo validación **VABZX8JMHA**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 26-sep-2013 15:38
Numeración documento 414-csirisi-fb-2013
Fecha oficio 26-sep-2013
Remitente BUSTAMANTE PONCE
FERNANDO XAVIER
Razón social
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gov.ec/rds/estadoTramite.jsf>

Señora presidenta:

En observancia a lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, adjunto se servirá encontrar el Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, correspondiente al pedido de aprobación del “Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas”, enviado por el señor Presidente Constitucional de la República.

Atentamente,

Fernando Bustamante

Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral



Adj: Veinticinco (25) fojas útiles. ✓

CUAn
26-09-2013



ASAMBLEA NACIONAL

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN, RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL

Quito D.M. 23 de septiembre de 2013

INFORME DE COMISIÓN SOBRE EL PEDIDO DE APROBACIÓN DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA REPÚBLICA DE GUATEMALA SOBRE EL COMBATE AL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

1. OBJETO

El objeto del presente Informe es recomendar, al Pleno de la Asamblea Nacional, la aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas", en virtud de la solicitud formal enviada por el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

2. ANTECEDENTES

2.1 Mediante memorando No. SAN-2013-1275 del 16 de agosto de 2013, el Prosecretario General de la Asamblea Nacional puso en conocimiento de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, la copia del oficio No. T.6314-SNJ-13-646, del 6 de agosto de 2013, suscrito por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, mediante el cual solicita la aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas", suscrito en la ciudad de Guatemala el 10 de noviembre de 2011.

2.2 La Corte Constitucional emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 021-13-DTI-CC, dentro del caso signado con el número 0001-12-TI, con fecha 17 de julio de 2013. En la parte resolutive de este dictamen de constitucionalidad, la Corte Constitucional declara que



ASAMBLEA NACIONAL

las disposiciones contenidas en el "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas" guardan conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, por lo que dispone se notifique al señor Presidente Constitucional de la República con su contenido, para que se ponga en conocimiento de la Asamblea Nacional.

2.3 El "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas", suscrito en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 10 de noviembre de 2011, está compuesto por 12 artículos relativos a: objetivos; no criminalización de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes; asistencia médica y sanitaria a migrantes víctimas de tráfico ilícito y a sus familias; comunicación con sus familiares u oficinas consulares; garantías para las víctimas del tráfico ilícito de migrantes; consultas permanentes; intercambio de información y cooperación entre autoridades de control migratorio; repatriación de migrantes víctimas de tráfico ilícito; modificaciones; controversias; plazo de duración del memorando; terminación.

2.4 La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, en Sesiones No. 022 del 21 de agosto de 2013, y 026 y 027 del 4 de septiembre de 2013, conoció y trató la aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas".

3. TRÁMITE EN LA COMISIÓN Y OBSERVACIONES REALIZADAS POR LOS ASAMBLEÍSTAS

3.1. La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en Sesión No. 022 del 21 de agosto de 2013 conoció y dio inicio al tratamiento del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas". En la Sesión No. 026 del 4 de septiembre de 2013 se trató el pedido de aprobación de este Memorando con la intervención de las siguientes autoridades y otros actores:

3.1.1 José Sandoval, Subsecretario de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, Delegado del Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, manifestó que Guatemala es un país de tránsito y de paso hacia México y de tránsito hacia los Estados Unidos, y es



ASAMBLEA NACIONAL

en ese trayecto que se han detectado numerosos casos de ciudadanos ecuatorianos en situación de movilidad que han sido detenidos ilegalmente y han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Según informó, esta situación motivó el inicio de las negociaciones del Memorando de Entendimiento con la República de Guatemala, que fue firmado en noviembre de 2011. Añadió que en 2006 se expidió el "Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes, la Explotación Sexual Laboral y Otros Modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, la Pornografía Infantil y la Corrupción de Menores"; y, entre los años 2011 y 2012, el Ministerio del Interior, con el fin de precautelar la seguridad ciudadana, asumió la coordinación del mismo, creando la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes en la Policía Judicial (UCDTPTM). Sostuvo que en la actualidad existe una Comisión Interinstitucional en la que participan 16 instituciones públicas y bajo la coordinación del Ministerio del Interior, que desarrolla acciones en ejes de prevención, investigación y sanción. Señaló que, según datos estadísticos proporcionados por la Embajada del Ecuador en Guatemala, en 2012 se duplicaron los casos de ciudadanos vulnerables atendidos por esa Misión, con relación al año 2011. Recordó que la frontera sur de México, que es justamente con Guatemala, ha sido catalogada como una de las fronteras más peligrosas del mundo para las personas en movilidad, ya que es ahí donde se producen sistemáticamente violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Informó que, durante 2012, el Consulado del Ecuador en Tapachula-México atendió a 424 ecuatorianos detenidos por ingreso ilegal a México y emitió 337 salvoconductos en ese año y 118 en 2013, ya que ese Consulado se creó para la atención a ecuatorianos indocumentados que están en tránsito y que son detenidos por las autoridades migratorias mexicanas. Recordó que el Ecuador es suscriptor del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional), que tiene como propósito prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados parte, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las personas migrantes objeto de dicho tráfico. Agregó que este instrumento internacional tiene como objetivo lograr que se notifique la detención en forma inmediata a oficinas consulares y se creen mecanismos de consulta y establecimiento de puntos de contacto y enlace entre autoridades competentes de ambos países. Se fomenta el desarrollo de acciones conforme a las disponibilidades presupuestarias de ambas partes y las gestiones conjuntas que faciliten el retorno de las víctimas. Finalmente, solicitó a la Comisión que considere favorablemente la aprobación de este instrumento



ASAMBLEA NACIONAL

internacional.

3.1.2 Por su parte, Lorena Escudero, Viceministra de Movilidad Humana, manifestó que uno de los mayores problemas que enfrentan los migrantes tiene que ver con las restricciones establecidas por los Estados Unidos para impedir el libre acceso y movilidad de las personas. A pesar de que se trata de un país que requiere y emplea mano de obra de personas en movilidad, lo hace sin reconocer sus derechos. Manifestó que la política ecuatoriana protege a las personas en situación de movilidad y, por ello, la aprobación de este instrumento internacional que prioriza la protección de las víctimas de la trata y tráfico de personas es muy importante. Señaló que el Gobierno ecuatoriano debe tomar medidas para crear conciencia sobre la necesidad de no criminalizar a las víctimas de tráfico si no de protegerlas, dado que este es un grave problema que ha causado muerte y dolor a muchas familias durante décadas. Sostuvo que el Memorando es uno de los logros del Ecuador en política internacional y será un buen antecedente para trabajar, no solamente con atención consular, sino también en prevención del tráfico ilícito de migrantes con otros países de Centroamérica. Manifestó que la ex Secretaría del Migrante actualmente promueve la campaña nacional "Todos somos responsables de prevención de la migración riesgosa y de combate a los delitos migratorios". Concluyó que el Memorando es un antecedente importante en el trabajo interinstitucional e internacional para proteger a las víctimas y combatir el tráfico internacional de las personas, por lo que debería ser aprobado por la Asamblea Nacional. En este punto, algunos asambleístas manifestaron su preocupación por cuanto muchos casos de tráfico ilícito de migrantes quedan impunes en el Ecuador, por lo que el Gobierno debería tomar medidas para sancionar de manera más efectiva a sus responsables. Ante esto, la Viceministra replicó que, en esta tarea interinstitucional internacional, es importante diferenciar entre prevención, protección y sanción.

La Viceministra añadió que es necesario proteger a las víctimas del tráfico ilícito de migrantes para así combatir con más efectividad los crímenes vinculados con los hechos migratorios. Se trata de dos ámbitos de acción muy claros: en primer lugar, la prevención y atención directa a las víctimas lo que compete al Viceministerio de Movilidad Humana conjuntamente con el Ministerio de Inclusión Económica y Social y otros sectores dentro del Gabinete de Desarrollo Social; y, en segundo lugar, la investigación, combate y sanción de los delitos migratorios, tarea que está a cargo del Ministerio del Interior en coordinación con otras instancias del Estado como la Fiscalía General del Estado y el Consejo Nacional de la



ASAMBLEA NACIONAL

Judicatura. Agregó que se necesita una visión más amplia, así como considerar a estos migrantes no solo desde la óptica de los derechos humanos sino también desde sus deberes ciudadanos, por ello, la visión de la política migratoria del Ecuador, que ha sido propuesta al mundo, es que el migrante es un sujeto de derechos, pero también un ciudadano con responsabilidades. Recordó que la Constitución de la República del Ecuador es muy garantista de derechos y, por ello, el Ecuador tiene una política que parte del hecho de que el migrante no es un posible infractor o delincuente, sino que tiene derechos y responsabilidades. Pese a esto, aún subsisten en el país leyes muy restrictivas que contradicen los mandatos de la Constitución. Por ello, agregó que se está proponiendo una Ley de Movilidad Humana que establezca con claridad derechos, responsabilidades, condiciones con base en los principios de respeto a los derechos humanos, reciprocidad y soberanía. Según manifestó, este tema ya ha sido propuesto en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), CELAC, Foros Globales y en la Confederación Nacional de Migraciones. Es en ese marco que el Ecuador presentó el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, que se convirtió en el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones y que hoy es uno de los elementos de la UNASUR. Agregó, además, que el Plan de Prevención de la Migración Riesgosa permitirá conectarse con el Plan Interinstitucional de Combate a los Delitos Migratorios, a cargo del Ministerio del Interior, ya que está previsto hacer una campaña comunicacional a través de los diferentes medios nacionales y locales, sobre todo en los lugares de mayor población de personas migrantes, así como trabajar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y con las familias, a través de las escuelas, colegios y universidades.

Al respecto, algunos asambleístas evidenciaron su preocupación por la forma en que las diferentes legislaciones tipifican y sancionan al tráfico ilícito de personas y a los delitos relacionados con este, así como a los casos de xenofobia que existen en el Ecuador, ante lo cual la ponente replicó que uno de los derechos fundamentales que el Ecuador ha reconocido es el derecho a la interculturalidad; por ello, se prevé que se expida una Ley de Movilidad que sirva para regularizar la situación de los ciudadanos peruanos, norteamericanos y refugiados colombianos, así como para ciertos europeos que buscan el buen vivir en nuestros países. Agregó que se pretende que esta Ley garantice igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, con el fin de que la sociedad ecuatoriana sea acogedora y no xenofóbica.

Desde su óptica, el esfuerzo realizado por el Ecuador en política



ASAMBLEA NACIONAL

migratoria es muy satisfactorio, siendo la reciprocidad, la soberanía y la equidad elementos fundamentales y ejes principales de política exterior. Señaló también que el Proyecto de Ley de Movilidad está muy avanzado, ya que el Estado debe responder a las necesidades de las personas en situación de movilidad; por eso se generó el Plan “Bienvenidos a Casa”, que actualmente involucra a 21 instituciones gubernamentales, siendo sus ejes fundamentales la migración y el trabajo.

3.1.3. Carina Argüello, Subsecretaria de Seguridad, Delegada del Ministro del Interior, manifestó que el tráfico de personas es un tema muy sensible, y el propósito del Memorando de Entendimiento es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como proteger a los ciudadanos víctimas de esta actividad. Señaló que el Ministerio del Interior prevé atender a los grupos más vulnerables y combatir el flagelo de la delincuencia organizada que se beneficia de esta actividad ilícita. Tanto el Ecuador como Guatemala son Estados parte del Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y otros; y, se identifican como países de origen, tránsito y destino para el tráfico de migrantes, por lo que todo esfuerzo de cooperación internacional para combatir estos delitos y garantizar la protección y reparación integral de las víctimas es necesario y fundamental. Agregó que los instrumentos internacionales permiten fortalecer esas relaciones para mejorar las respuestas integrales e intercambio de información, experiencias, capacitación y asistencia técnica, y definir una estrategia de prevención, combate e investigación. Para el Ministerio del Interior, es fundamental que se suscriba este Memorando de Entendimiento, pues, dado que dicha Cartera de Estado trabaja en tres ejes de intervención: previsión, prevención y respuesta, el citado Memorando constituirá un gran aporte para la consecución de los objetivos de la política nacional en función a los mencionados ejes.

3.1.4 Verónica Faicán, Jefa de la Unidad contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, enumeró las acciones que ha realizado el Ministerio del Interior contra el tráfico ilícito de migrantes durante los años 2011 y 2012, en el marco de una Comisión Interinstitucional que ha convocado a 18 instituciones del Estado que están encargadas de la prevención y protección a víctimas, así como de la investigación y sanción de los delitos de tráfico y trata de personas. Acotó que la diferencia entre trata y tráfico radica en que la primera puede ser interna o externa y su fin es la explotación de víctimas, mientras que el tráfico es el cruce de fronteras y no necesariamente su fin es la explotación; sin embargo, estos delitos involucran las condiciones de



ASAMBLEA NACIONAL

vulnerabilidad de las personas frente al crimen organizado. Ante la interrogante de la asambleísta Linda Machuca acerca de la diferencia entre la situación jurídica de un deportado y de un repatriado, la ponente señaló que se trata de una situación de legalidad, ya que el estatus de deportado significa no retorno al país que realiza la deportación e irregularidad, mientras que el estatus de repatriado implica la posibilidad de retornar al país de destino, y no una situación de irregularidad. Señaló, además, que esto ha sido una preocupación del Ministerio del Interior y del Gobierno nacional, y que la seguridad ciudadana no significa solamente el "combate" y la interdicción del tráfico y la trata, sino también intervención inmediata frente a las víctimas. Concluyó que en el Ministerio del Interior existe un proyecto para la protección de las víctimas de este tipo de delitos.

3.1.5. Leopoldo Rovayo Verdesoto, Asesor de la Dirección de Asuntos Internacionales, Delegado del Fiscal General del Estado, señaló que la trata y tráfico de personas ha sido una preocupación permanente de la Fiscalía General del Estado. Existe una fluida colaboración, coordinación y cooperación interinstitucional para atender las dos aristas que maneja la Fiscalía por mandato constitucional, en los artículos 195 y 198, y que existen ya sentencias en el delito de trata de personas logradas este año, justamente producto de los esfuerzos que realiza la Fiscalía para la capacitación tanto de jueces como de fiscales. Recordó que, en la etapa de indagación previa, es el fiscal quien investiga y quien da a conocer a los jueces el tipo de delito que se acusa, y son estos quienes valoran la exposición del fiscal y determinan el tipo penal. Agregó que la Fiscalía General de Estado es parte de la Convención de Palermo contra la delincuencia organizada, así como de sus protocolos complementarios, por lo que es un punto central en la Convención de Palermo y también en el ámbito interamericano de la Convención Interamericana sobre Asistencia Penal. Estos instrumentos permiten, cuando hay un elemento internacional, interactuar con otras fiscalías u otros ministerios públicos para lograr la punición adecuada de estos delitos que tienen el carácter de transnacionales, ya que se maneja a través de verdaderas redes internacionales. Agregó que la Fiscalía debe mejorar la comunicación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que es necesario que se produzca la "notitia criminis", o noticia criminal, cuando se ha producido el tráfico o trata de personas para avanzar en la investigación, y que se delegue a un fiscal de la zona. Expresó que actualmente el problema es que las víctimas no quieren colaborar por temor a la investigación, por lo que se está tratando de reformar el sistema de protección a víctimas para brindarles más seguridad. El Proyecto de Código Integral Penal incorpora los dos tipos de delitos: la trata y el tráfico de personas, lo



ASAMBLEA NACIONAL

cual es importante para continuar con la punición de los mismos. Recordó que fue una lucha de muchos años incluir en el actual Código Penal el tema del tráfico ilícito de migrantes, y únicamente se logró al final de la década de los noventa y siendo resultado de un gran esfuerzo porque existían grupos interesados en que este tipo penal no se incluyese y, por lo tanto, se mantuviera sin sanción. Señaló que el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal no genera un tipo penal abierto; está dirigido a buscar los verdaderos culpables que se benefician de la trata y tráfico de personas. Se refirió al caso de familias de las provincias de la sierra central que entregan a sus hijos adolescentes a otros ciudadanos de esa zona para que sean llevados a vender artesanías, por ejemplo en Brasil, ofreciéndoles una remuneración, la cual finalmente no se hace efectiva, siendo más bien explotados; en esos casos los padres no deben ser sancionados sino las personas que se benefician de esta situación y cometen el ilícito. En el marco de la Convención de Palermo y de la Convención Interamericana, las fiscalías y ministerios públicos pueden intercambiar información y obtener elementos de convicción, evitando de alguna manera la vía diplomática y lograr la punición de estos delitos. Concluyó que todas las instituciones del Estado, entre ellas la Fiscalía General del Estado, trabajan para mejorar la prevención; en el caso concreto de la Fiscalía, se están realizando investigaciones para sostener los casos ante los jueces con el fin de lograr la efectiva punición. Ponderó como positiva la aprobación del Memorando de Entendimiento.

3.2. En la Sesión No. 027 del 4 de septiembre de 2013 se continuó el tratamiento del pedido de aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas", con las siguientes intervenciones:

3.2.1. Giovanni René Castillo Polanco, Embajador de la República de Guatemala en el Ecuador, manifestó que su país ha dado mucha importancia a la situación migratoria, ubicándola actualmente como un tema de política de agenda nacional. Las autoridades de los Estados Unidos trabajan en una reforma migratoria, siendo el Gobierno de Guatemala uno de los mayores interesados en esta iniciativa, dado que, para ese país, el combate al tráfico ilícito de migrantes es un tema prioritario. Sostuvo que el Memorando de Entendimiento se suscribió en un primer momento como un mecanismo de intercambio de experiencias e información, en materia de control, flujos migratorios y prevención del tráfico ilícito de migrantes, entre los países que son víctimas de estos delitos. Para el Gobierno de Guatemala, es primordial que se ampare con mayor



ASAMBLEA NACIONAL

énfasis a menores de edad y a mujeres, ya que la mayoría de migrantes que pasan por territorio guatemalteco son engañados, abusados y criminalizados. Reiteró que todos los esfuerzos gubernamentales en aras de fortalecer el combate al tráfico ilícito de migrantes son prioritarios, por lo que Guatemala cuenta con un Viceministerio dedicado exclusivamente al aspecto migratorio. El Memorando de Entendimiento se firmó como un mecanismo efectivo de intercambio de experiencias, información y demás formas de cooperación en materia de control y flujos migratorios, para la prevención y el combate al tráfico ilícito de migrantes, coadyuvar a que cada una de las partes brinde una mejor atención a sus nacionales residentes permanentes o que se encuentren temporalmente en el territorio de la otra parte, y de colaboración entre funcionarios diplomáticos y administrativos que desarrollen actividades consulares y migratorias en los respectivos países. Agregó que, si bien esta cooperación ya se ha efectivizado de una manera informal desde hace algún tiempo, es importante su ratificación.

3.2.2. Gentiana Susaj, Directora de la Fundación Esperanza, expuso brevemente sobre las actividades de Fundación Esperanza, en especial en el ámbito de protección a víctimas de la trata de personas, tráfico de migrantes y retornados. Señaló que los ejes de acción de la Fundación Esperanza incluyen la investigación académica, el fortalecimiento institucional, la incidencia política en diferentes niveles y, en particular, el liderazgo en procesos legislativos y procedimentales en materia de movilidad humana, en coordinación estrecha interinstitucional con los asambleístas, el Parlamento Andino, diferentes instituciones del Estado, la sociedad civil, tanto en el Ecuador como en Colombia, y a nivel internacional. Destacó que la fundación trabaja arduamente en la construcción de instrumentos y protocolos binacionales y regionales de cooperación en materia de trata de personas entre Ecuador y Colombia, Ecuador y Perú, y en la región andina. Sostuvo que el "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas" es un instrumento internacional que guarda conformidad con Constitución de la República del Ecuador, así como con otros instrumentos internacionales de lucha contra el tráfico ilícito del migrante. Señaló que el Memorando es, sin duda alguna, un importante avance hacia la protección de las personas víctimas del tráfico ilícito de migrantes, independientemente de su situación migratoria, ya que contiene el compromiso de las partes para la no criminalización y para la garantía de los derechos humanos de las y los migrantes. Sin embargo, observó, que el instrumento no



ASAMBLEA NACIONAL

hace mención a las demás obligaciones derivadas de las partes con arreglo al derecho internacional, en ese sentido, ya que se refiere a algunos derechos particulares de las personas migrantes objeto de tráfico ilícito, pero no considera la protección de sus derechos reconocidos en su totalidad; por ejemplo, agregó, que no se hace consideraciones a las particularidades étnicas de cada país ni a las familias ni al idioma de origen. Tampoco se hace mención a los principios de no discriminación, de confidencialidad, de *non-refoulement* (no devolución) y a los casos de migrantes en necesidad de protección internacional, que debió utilizarse otra terminología y no referirse a "migrante objeto de tráfico ilícito" sino a "víctimas del tráfico" para que exista mayor coherencia con los tratados internacionales en la materia. Efectivamente, manifestó, que con el término "migrante objeto de tráfico ilícito" se entiende toda persona que ha sido objeto de las conductas penalizadas con arreglo al marco legal vigente, aun cuando el infractor no esté identificado, aprehendido, enjuiciado o condenado, lo cual es muy importante, si se considera que la mayoría de los delitos de tráfico de migrantes se quedan en la impunidad.

Hizo otras observaciones tales como la precaución que deben tener los Estados que ratifiquen el Memorando, a fin de evitar la detención y la deportación automática en el momento que se realicen los procedimientos, y el alcance de lo que debe entenderse por "control de flujos migratorios".

Expresó que el Memorando de Entendimiento debe definir como objetivo un enfoque global y equilibrado de los fenómenos migratorios a través de la amplia colaboración entre las autoridades competentes de los dos países, con el fin de garantizar una plena integración de los respectivos ciudadanos residentes en el territorio de la otra parte; brindar la protección debida a sus nacionales; organizar y orientar los flujos migratorios entre las partes y garantizar una colaboración directa y eficaz para luchar contra el fenómeno del tráfico y la trata de personas, sobre la base de un análisis exhaustivo en la búsqueda de soluciones a los mismos.

Acotó que el Memorando debe hacer referencia a los delitos conexos al tráfico de migrantes, por ejemplo, la trata de personas. Indicó que el artículo 2 del instrumento internacional en análisis que podría tener cierta contradicción con el artículo 9 de la Constitución de la República que consagra la igualdad de derechos de nacionales y no nacionales en el territorio ecuatoriano. Manifestó que, al no conceder la libertad ambulatoria como primera medida, y prever la posibilidad de que las víctimas de tráfico ilícito sean mantenidas en albergues,



ASAMBLEA NACIONAL

en caso de que sea necesario, tal y como lo establece dicha disposición, se estaría vulnerando el artículo 9 de la Constitución antes citado, como así también el artículo 40 ibídem que dispone que no se penalice a las personas por su condición migratoria. Sugirió, además, que en el artículo 3 que determina que en caso de ser necesario se proporcionará a los migrantes primeros auxilios, asistencia médica y sanitaria, se adicione el compromiso de proteger plenamente sus derechos humanos; y que la asistencia médica y primeros auxilios no deben estar supeditados a que sean requeridos o evidentes.

Sugirió revisar los artículos IV, V y VI, y establecer que se debe guardar el principio de confidencialidad, en especial en el caso de aquellas personas que necesiten protección internacional, así como la incorporación de una evaluación individual de cada caso para que las personas que necesiten protección internacional tengan la posibilidad de contactar las oficinas de su país de origen, sin que dicho contacto sea una amenaza para su seguridad y la de su familia.

Se refirió también al retorno digno, sugiriendo que sean las partes quienes se comprometan a adoptar medidas de protección a sus nacionales a través de programas y acogida de asistencia para un retorno humano y digno.

Citó el artículo VII, proponiendo que este incluya la obligación de las partes de desarrollar medidas de prevención. Sugirió cambiar la redacción del artículo VIII que en su parte pertinente señala: "... supedita acciones a disponibilidad presupuestaria... sin perjuicio... para *la más pronta y segura repatriación de los migrantes objeto de tráfico...*"; insinuando la siguiente redacción *"siempre y cuando la repatriación sea posible"*. Adicionalmente sostuvo que es necesario hacer referencia a un compromiso de llevar adelante programas de acogida y asistencia para un retorno humano y digno.

Solicitó a la Comisión incluir o considerar las recomendaciones expuestas tanto generales como particulares, y a la Asamblea Nacional adoptar políticas públicas regionales a través de instrumentos de cooperación internacional, como el Protocolo binacional colombo-ecuatoriano en materia de lucha contra la trata de personas, el Memorándum de entendimiento Ecuador Colombia sobre esta materia, el Protocolo andino para la protección integral de las víctimas de la trata de personas y el Protocolo Perú Ecuador sobre esta temática, para armonizar los marcos legales y los procedimientos respectivos.



ASAMBLEA NACIONAL

Sugirió que el régimen actual de política migratoria no brinda la protección necesaria a los y las migrantes en general, y señaló que la Asamblea Nacional, y en particular la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, tienen la posibilidad de reafirmar el compromiso del Ecuador hacia los y las migrantes, con una visión integral y con una ley única que marque las políticas y los instrumentos nacionales e internacionales, en particular el desarrollo de un Proyecto de Ley sobre la Movilidad Humana.

Concluyó señalando que se debe involucrar a las comunidades de migrantes, a las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil, con el fin de que participen activamente en la formulación de políticas y en los procesos de construcción, discusión y elaboración de los convenios de colaboración y cooperación, y en la Ley de Movilidad Humana. Finalmente recomendó, a nombre de la Fundación Esperanza, la aprobación del Memorando de Entendimiento entre las Repúblicas del Ecuador y Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas, junto con las recomendaciones realizadas.

En este aspecto, el asambleísta Fernando Bustamante manifestó su inconformidad por el empleo de la expresión "tráfico de personas" ya que no está claro cuál sería la conducta delictiva. Señaló que la Constitución de la República reconoce como derecho humano a la movilidad, y por lo tanto todo acto que impida esa movilidad constituiría una violación de un derecho humano. Agregó que el hecho de ayudar a un migrante a cruzar una frontera cerrada es un acto de defensa de derechos humanos, y no debe calificarse como conducta delictiva, y menos aún, calificar de traficante a una persona que garantice ese derecho humano a otra en situación de movilidad. Añadió que tal y como está redactado actualmente el Memorando de Entendimiento, podría dar lugar a que se considere traficante a toda persona que se beneficie económicamente con la movilidad de otra, pues, agregó, en esos términos, defender los derechos humanos resultaría un acto delictivo cuando genera beneficios de lucro.

Recordó que, en muchos casos, las personas que han ayudado a cruzar fronteras a otras en situación de movilidad han sido consideradas héroes y heroínas, y es difícil establecer en qué momento se configura el tipo penal, es decir en qué momento una conducta que ha llegado a ser calificada como heroica, puede convertirse en un acto delictivo. Manifestó que la expresión tráfico de personas fue introducida inicialmente por el Gobierno de los



ASAMBLEA NACIONAL

Estados Unidos, con el propósito de criminalizar a quienes ayudan a las personas a cruzar las fronteras, e ingresar a su territorio, por lo que se presenta la interrogante de si el actual concepto o definición de delito de tráfico de personas es el resultado de la voluntad de esa nación de imponer a la comunidad internacional su definición acerca de ese delito.

Finalmente agregó que el concepto de trata de personas no tiene ese inconveniente porque es muy claro dónde está el fraude, el engaño y la violencia para explotar a las personas. Concluyó que el Memorando de Entendimiento debe ser aprobado, pero que no es suficiente, y que se debe imponer el derecho humano a la movilidad con el fin de acabar con el tráfico como concepto y como realidad, especialmente con la expedición de una Ley de Movilidad Humana. Recordó que la Constitución de la República es de aplicación directa y no necesita de una ley secundaria.

La Directora de Fundación Esperanza añadió que es necesario ajustar la legislación de movilidad humana con la que cuenta actualmente el Ecuador. Para la ponente, la Constitución de la República es un avance a nivel internacional y es una de las pocas que abarca tantas garantías en materia de movilidad humana; sin embargo, este garantismo no está reflejado en el marco legal actual del país.

3.2.3. Pablo de la Vega, Coordinador Regional de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, manifestó que la República de Guatemala tiene una ubicación geopolítica estratégica ya que se trata de un país que tiene fronteras con México, Belice, Honduras y El Salvador; un país de tránsito, de destino, receptor y emisor de migrantes. Agregó que las organizaciones de derechos humanos son un tanto críticas con la postura de México en cuanto a política migratoria, ya que esta es muy progresista frente a las negociaciones con los Estados Unidos de Norteamérica en materia migratoria, pero muy restrictiva con Guatemala, ya que se convierte en una especie de "muro de contención de Sudamérica y de Centroamérica". Recordó que jurídicamente un memorando de entendimiento es un instrumento "inferior" a un pacto, a un tratado de derechos humanos y, en esencia, no requiere ratificación de la Asamblea Nacional; sin embargo, el dictamen de la Corte Constitucional establece que esta Comisión y la Asamblea Nacional se pronuncien. Añadió que el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, señala en el literal a): Por



ASAMBLEA NACIONAL

"tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material; por lo que agregó que en esencia comparte la crítica realizada por el asambleísta Bustamante a este instrumento internacional; no obstante y desafortunadamente, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas son dos delitos que mueven una cantidad inimaginable de recursos en la clandestinidad a nivel internacional, y ponen en la absoluta vulnerabilidad a miles de personas que intentan llegar, en este caso, por esta ruta migratoria a los Estados Unidos.

En este sentido, realizó algunas observaciones al artículo I del Memorando de Entendimiento, el cual no es coherente con la definición de tráfico ilícito, la situación de temporalidad de la estadía de las personas en movilidad y la calidad de residentes permanentes.

Señaló, además, que existen diferencias entre el tiempo de discusión, aprobación y el número de países que ratificaron la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos y lo comparó con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; citó el contenido del artículo 5 de esta Convención, la misma que no ha sido ni firmada ni ratificada por los Estados Unidos ni por ningún país europeo.

Acotó que el tráfico ilícito y la trata de personas son dos delitos que hay que combatirlos, pero también prevenirlos, agotando recursos para generar políticas de reparación a las víctimas. Manifestó que desafortunadamente la realidad de los ecuatorianos y sudamericanos en centros penitenciarios, cárceles, estaciones migratorias albergues, incluso instalaciones militares de Centroamérica, es muy precaria y por ello resulta difícil aplicar el artículo. En este punto citó a Jorge Eduardo De León Duque, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, que en el Informe Anual Circunstanciado de 2012 se señala: "Para las organizaciones de derechos humanos existen cuatro segmentos altamente vulnerables en el tránsito de un migrante, independientemente de su condición migratoria, dos de ellos son la intercepción y la detención, esta última que puede concluir en deportación o en detención por meses en los albergues".

Recordó que las oficinas consulares del Ecuador carecen del



ASAMBLEA NACIONAL

presupuesto necesario para garantizar la devolución de los ecuatorianos en situación migratoria irregular y que la política migratoria integral se la hace en concordancia con las políticas de desarrollo y empleo, ya que estas deben ser el reflejo de una fuerte institucionalidad, de una normativa acorde a las normas y estándares internacionales.

Citó nuevamente al Defensor del Pueblo de Guatemala, *quien manifestó que, según datos de la Dirección General de Migración de Guatemala, hasta noviembre de 2012 fueron aseguradas 293 personas, de las cuales 70 son ciudadanas de Honduras; 87 de El Salvador; 92 de Nicaragua; 3 de China; 3 de Ecuador; 11 de Colombia; 3 de Nepal, y el resto de otros países...*”.

Aclaró que esta es solo una fuente informativa que habría que contrastar con las otras fuentes de datos del Estado de Guatemala, ya que seguramente se trata de un subregistro y el número de ecuatorianos privados de libertad en centros o albergues en Guatemala podría ser más elevado.

Señaló que hubiese sido pertinente que en el Memorando se defina el término “víctima” de acuerdo con los estándares internacionales porque la víctima no es solamente la persona que ha sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sino también sus familiares.

Mencionó que los artículos V, VI y VII determinan las obligaciones de las oficinas consulares pero que, lamentablemente, el Memorando no prevé nada novedoso en estos artículos.

En este punto, el ponente se refirió a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y recordó que esta, en su artículo 5, establece muy claramente las obligaciones de los consulados, concretamente hizo mención a los literales a, b, f, g, h, i, m. Agregó que un instrumento de esta naturaleza debe hacer énfasis en cuatro derechos clave de los migrantes: el derecho a la notificación consular, el derecho de asistencia consular, el derecho a la comunicación consular y el derecho a la información sobre asistencia consular.

Mencionó que, en el artículo VII, se identifica quiénes son los responsables de la aplicación del Memorando; sin embargo, en la práctica, este proceso es muy lento. Concluyó que las normas y estándares internacionales nos dan algunos elementos en esta materia y es la jurisprudencia internacional de la Corte



ASAMBLEA NACIONAL

Interamericana de Derechos Humanos, en respuesta a la solicitud realizada por los Estados Unidos Mexicanos en 1999, que emitió lo que se conoce como la opinión consultiva OC-16/99, denominada: "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal". Esta opinión consultiva señala que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y específicamente el artículo 36, juegan un papel clave en la protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria. Se refirió al artículo 9 del Memorando y la posibilidad de hacer modificaciones, y sugirió, a nombre de su representada, que se realice una adenda al Memorando de Entendimiento, con sus recomendaciones y aquellas realizadas por Fundación Esperanza.

Finalmente agregó que el diseño de las políticas migratorias es un desafío tanto para el Ecuador como para Guatemala, pero en el caso específico de este Memorando, si la Comisión acogiera alguna de las recomendaciones y las elevara a conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, este podría potenciarse.

4. NORMAS JURÍDICAS APLICABLES AL CASO

4.1 Constitución de la República del Ecuador

4.1.1 El artículo 120 numeral 8 relativo a las atribuciones de la Asamblea Nacional, dispone:

"Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes a más de las que determine la Ley:

...8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda..."

4.1.2 El artículo 419 numeral 4 relativo a los "Tratados e Instrumentos Internacionales":

"Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

...4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución..."

4.2 Ley Orgánica de la Función Legislativa

4.2.1 El artículo 6 numeral 4 relativo a la organización de la Asamblea



ASAMBLEA NACIONAL

Nacional:

*"Art.6.- Son órganos de la Asamblea Nacional...
...4. Las Comisiones Especializadas..."*

4.2.2 Artículo 9 numeral 8, sobre las facultades de la Asamblea:

"Art. 9.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley, las siguientes:..

8. Aprobar o improbar lo tratados internacionales en los caso que corresponda..."

4.2.3 Artículo 21 numeral 5 relativo a las Comisiones Especializadas Permanentes:

*"Art. 21.- Son Comisiones Especializadas Permanentes las siguientes:
...5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral..."*

4.2.4 Artículo 108 numeral 4 respecto a la aprobación o denuncia de los Tratados Internacionales:

"Art. 108.- Tratados que requieren aprobación de la Asamblea Nacional.- La ratificación o denuncia de los tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

...4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución..."

4.3 La Constitución de la República del Ecuador manda, en su artículo 438, que la Corte Constitucional emita un dictamen previo vinculante de constitucionalidad:

"Art. 438.- La Corte Constitucional emitirá un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley:

1. Tratados internacionales previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional..."

De conformidad con todas estas disposiciones constitucionales y legales, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral es competente para conocer el pedido de aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas" y sugerir al Pleno de la Asamblea Nacional su aprobación o improbación.



ASAMBLEA NACIONAL

5.- ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

5.1. La migración por causas económicas y sociales es sin duda uno de los problemas más graves que ha tenido que enfrentar el Gobierno ecuatoriano en las últimas décadas, especialmente porque en virtud de este fenómeno han surgido otros más complejos como son: la trata de personas, el tráfico de migrantes, el desplazamiento forzado, la explotación infantil y el maltrato a personas en situación de movilidad.

5.2 Los artículos 40, 41, 42, 66, numeral 19 y 392 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen a las personas el derecho a migrar, no identifican ni consideran a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria; y con relación a las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria, dispone que las entidades estatales responsables desarrollen acciones de promoción y protección de sus derechos humanos. Adicionalmente, considera como grupos de atención prioritaria que requieren especial atención por parte del Estado a los emigrantes ecuatorianos, los refugiados y desplazados.

5.3. Lamentablemente la necesidad de migrar de muchas personas, especialmente del Ecuador y otros países latinoamericanos y las restricciones que muchos países imponen al derecho humano a la movilidad ha propiciado el origen de redes internacionales dedicadas a actividades ilegales, tales como el tráfico ilícito y trata de personas; de este modo, las fronteras se convierten en sitios inseguros donde la delincuencia internacional se beneficia de la situación de dolor y represión por la que atraviesan muchas familias ecuatorianas y latinoamericanas.

5.4. Guatemala, por su posición estratégica y por ser considerada una de las puertas de entrada a los Estados Unidos, país al que ingresan diariamente y en situaciones de riesgo miles de migrantes de todo el mundo, en especial provenientes de América Latina, es un espacio geográfico que requiere especial atención para proteger sobre todo a las víctimas actuales o potenciales de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

5.5 El Ecuador ha suscrito varios instrumentos internacionales como el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes*; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; *Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada y Transnacional* y sus *Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas*; *Convención contra la Tortura* y otros



ASAMBLEA NACIONAL

tratos y penas crueles; Convención de Protección de los Derechos de los Migrantes; Convenio 182 de la OIT sobre la "Prohibición de las Peores Formas de Trabajo de Menores y la Acción Inmediata para su Eliminación", y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo No. 29 y No. 105, relacionados con el "Trabajo Forzoso y Obligatorio" y la "Abolición del Trabajo Forzoso", cuyo propósito es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes así como promover la cooperación entre los Estados parte con ese fin.

El Memorando de Entendimiento entre la República de Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate del Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas, en el artículo I, señala: "El presente Memorando de Entendimiento tiene como objetivo la cooperación e intercambio de experiencias en materia de control y flujos migratorios, con el fin de promover la prevención y el combate al tráfico ilícito de migrantes; coadyuvar a que cada una de las Partes brinde una mejor atención a sus nacionales residentes permanentes o que se encuentren temporalmente en el territorio de la otra parte; así como la colaboración entre los funcionarios diplomáticos y administrativos que desarrollan actividades consulares y migratorias".

En la actualidad, ambos países mantienen relaciones informales mediante las cuales canalizan esfuerzos para garantizar el flujo de migrantes en condiciones de respeto a los derechos humanos, garantizados por instrumentos internacionales y en la legislación nacional de ambos países. El presente Memorando es otra medida de prevención del tráfico ilícito de migrantes y de redes internacionales que se benefician económicamente de la explotación de las personas en situación de movilidad. En este sentido, este instrumento jurídico es muy positivo porque constituye un esfuerzo supranacional adicional para la consecución de dicho objetivo.

Otro de los graves problemas que enfrentan los migrantes es su criminalización. Muchos gobiernos aún consideran a los migrantes como delincuentes y tienen políticas migratorias extremadamente restrictivas que penalizan a la migración y establecen graves sanciones a las personas que ayudan de uno u otro modo a las personas a migrar.

Así, el derecho a migrar, como se ha dicho, está consagrado en la Constitución de la República y en gran parte de los instrumentos internacionales relativos a la movilidad humana; sin embargo, no todos los Estados han ratificado estos acuerdos internacionales y establecen un tipo penal para sancionar la movilidad humana. De este modo, de acuerdo con ciertas legislaciones, los migrantes son considerados criminales, delincuentes y son tratados como tales.



ASAMBLEA NACIONAL

El Memorando de Entendimiento en el artículo II establece el compromiso de las partes a no criminalizar a las víctimas de tráfico ilícito de migrantes, y por el contrario, velar por el pleno respeto de sus derechos humanos. (El texto subrayado nos corresponde).

La Constitución de la República del Ecuador es garantista de derechos migratorios y una de las más avanzadas a nivel mundial en este ámbito. Reconoce no solamente el derecho a migrar sino que además reconoce a las personas extranjeras que se encuentren dentro del territorio ecuatoriano los mismos derechos y deberes que a los ecuatorianos. Por este motivo, una obligación primordial del Estado ecuatoriano es velar porque los ecuatorianos reciban un trato recíproco en otros países.

La ratificación del Memorando de Entendimiento está de acuerdo además con los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 416 de la Constitución que señala: "Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia: 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. 7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos".

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

Efectivamente, el Gobierno ecuatoriano, primero a través de la Secretaría del Migrante y actualmente a través del Viceministerio de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha formulado políticas migratorias cuyo objetivo principal es que el migrante sea considerado no solo titular de derechos sino también sujeto de obligaciones.

Sin embargo y como se ha recomendado a lo largo de esta socialización, es fundamental que se apruebe la Ley de Movilidad Humana que actualmente está en proyecto con el fin de poder ejecutar todas las



ASAMBLEA NACIONAL

políticas migratorias y garantizar los derechos que en esta materia consagra nuestra Constitución, dado que además la legislación secundaria sigue siendo muy restrictiva.

El Ecuador ha suscrito, con resultados positivos, otros instrumentos internacionales similares, como por ejemplo, el Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Colombia para la Prevención e Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de las Víctimas de la misma, ratificado en el año 2012, cuyo objetivo es fortalecer las acciones de coordinación y cooperación conjuntas, para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección a las víctimas de la misma.

6. DICTAMEN PREVIO Y VINCULANTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional del Ecuador, en su Dictamen No. 021-13-DTI-CC que corresponde al caso No. 0001-12-TI, determina en su parte correspondiente:

"III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones, emite el siguiente:

DICTAMEN

1. El "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas" suscrito en la ciudad de Guatemala, el 10 de noviembre de 2011, requiere de aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.

2. Declarar que el "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas", guarda conformidad con la Constitución de la República.

3. Notificar al Presidente Constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase".



ASAMBLEA NACIONAL

7. CONCLUSIONES

La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en virtud de:

7.1. Que el Presidente de la República, mediante oficio No. T. 6314-SNJ-13-646 del 6 de agosto de 2013, solicita a la Asamblea Nacional la aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas";

7.2. Que la Corte Constitucional mediante dictamen previo y vinculante No 021-13-DTI-CC, que corresponde al caso No. 0001-12-TI, declara la constitucionalidad del texto del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas";

7.3. Que la Constitución de la República del Ecuador consagra el derecho a migrar y garantiza los derechos humanos de los migrantes;

7.4. Que el Plan Nacional del Buen Vivir establece que el Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los extranjeros que habitan en nuestro país, lo cual facilita crear espacios de diálogo político y cooperación para el desarrollo con los pueblos del mundo;

7.5. Que es imperativo para el Estado ecuatoriano impulsar todos los esfuerzos necesarios dirigidos a la erradicación de la trata de personas y la protección integral a las víctimas, independientemente de su condición migratoria, y cualquiera que sea su nacionalidad, origen étnico, género o edad, garantizando todos y cada uno de los derechos inherentes al ser humano;

7.6. Que el Ecuador ha ratificado convenios internacionales que garantizan los derechos de los migrantes, tales como: Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas; Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles; Convención de Protección de los Derechos de los Migrantes; Convenio 182 de la OIT sobre



ASAMBLEA NACIONAL

la "Prohibición de las peores formas de trabajo de menores y la Acción Inmediata para su Eliminación", y, Convenios de la Organización Internacional del Trabajo Nos. 29 y 105, relacionados con el "Trabajo Forzoso y Obligatorio" y la "Abolición del Trabajo Forzoso";

7.7. Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1981, publicado en el Registro Oficial No. 410 de 31 de agosto de 2004, en vigor, el Ecuador declaró como política prioritaria del estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores; y,

7.8. Que el tráfico ilícito de migrantes constituye una clara violación de los derechos de las personas. Sin embargo, las medidas tomadas por el Estado para prevenir el delito, sancionar a los responsables y proteger a las víctimas, son mínimas siendo necesario promover acuerdos de cooperación internacional, para la asistencia de las personas objeto de este delito.

8.- RECOMENDACIONES:

En virtud de todas estas consideraciones, la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional, la aprobación del "Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas" suscrito en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 10 de noviembre de 2011.

En caso de que el Estado ecuatoriano, luego de la ratificación, resuelva con el consentimiento previo de la contraparte modificar el Memorando de Entendimiento, al amparo de lo previsto en su artículo 9, se sugiere tomar en cuenta los aportes realizados durante la discusión de este instrumento internacional en esta comisión legislativa:

8.1. El Memorando debería ampliar en el futuro la protección de los derechos a las familias de los migrantes víctimas de tráfico ilícito;

8.2. Extender las protecciones a las víctimas de tráfico y trata cuya integridad está en peligro y consagrar la necesidad de respetar la confidencialidad de sus datos y la protección integral de su vida y seguridad;

8.3. Recomendar la tipificación a la Comisión de Justicia y Estructura del



ASAMBLEA NACIONAL

Estado de la Asamblea Nacional, las conductas delictivas, ya que existe ambigüedad acerca del alcance del término "tráfico de migrantes", determinando claramente cuáles son las conductas antijurídicas que deben considerarse como "tráfico ilícito", con el fin de que estos casos no queden en la impunidad, ni se haga extensiva esta figura a personas que tan solo han ayudado a los migrantes a ejercer su derecho a la movilidad, sin que medie abuso, violencia o explotación bajo cualquiera de sus formas;

8.4. A las funciones competentes del Estado impulsar y aprobar el proyecto de Código Orgánico de Movilidad Humana, a fin de contar con el marco normativo que regule la situación jurídica de las personas migrantes, adecuado a la realidad migratoria actual, y acorde con los preceptos previstos en la Constitución de la República y en los tratados e instrumentos internacionales vigentes.

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE: Eduardo Zambrano.

Fernando Bustamante
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

María Augusta Calle
VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

Eduardo Zambrano
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Linda Machuca
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Antonio Posso
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Verónica Rodríguez
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Diego Salgado
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Marilely Vásquez
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

Ma. Soledad Vela Ch.
Soledad Vela

MIEMBRO DE LA COMISIÓN

MIEMBRO DE LA COMISIÓN

MIEMBRO DE LA COMISIÓN



ASAMBLEA NACIONAL

Quito, 23 de septiembre de 2013.

CERTIFICACIÓN: Certifico que el pedido de aprobación del “Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas”, fue conocido, tratado y debatido en el seno de esta Comisión, en sesiones de 21 de agosto y 4 de septiembre de 2013; y, el presente Informe de Comisión, discutido y aprobado en sesión de 23 de septiembre de 2013, con la siguiente votación: diez (10) votos afirmativos de las y los asambleístas: María Augusta Calle, Linda Machuca, María Soledad Vela, Verónica Rodríguez, Antonio Posso, Marllely Vásquez, Diego Salgado, Mary Verduga, Eduardo Zambrano y Fernando Bustamante. No asistió el asambleísta Cléver Jiménez.


Cristina Ulloa

SECRETARIA RELATORA

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**