

## La actual política migratoria ecuatoriana y su impacto en la problemática de la violencia basada en el género

Manuela Ernst\*

Miriam Ernst\*\*

pp. 173-190

### Introducción

En los últimos años, la región de América Latina y el Caribe ha sido testigo de la complejización de los flujos migratorios. Si en las décadas previas existió un modelo previsible de emigración de los países del sur global a los países desarrollados, en la actualidad existen varias rutas de movilidad que no se conducen necesariamente con esta estructura, pero que igualmente responden en gran medida a situaciones de desigualdad, violencia y vulnerabilidad estructural de la población desplazada, migrante o en situación de movilidad humana.

En la región existen dos sistemas legales vigentes que otorgan protección a personas en situación de movilidad humana: el Sistema Latinoamericano de Asilo Diplomático y Territorial, y el Sistema Universal de Protección que parte de la Convención de Ginebra de 1951; sistemas que son adoptados de diferente forma por los Estados, de acuerdo a las normativas domésticas y las prioridades en materia política. En este contexto, Ecuador cuenta con una legislación en movilidad humana que es ampliamente garantista ya que, además de ser uno de los primeros países en ratificar los instrumentos internacionales al suscribir la mencionada Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, ha desarrollado un articulado en la Constitución de la República que se refiere específicamente a principios y lineamientos que garantizan los derechos de las personas migrantes.

---

\* Comunicadora Social y Magister en Relaciones Internacionales por la Flacso Ecuador. Consultora y especialista en temas de promoción de derechos y prevención de la violencia de género, así como en el ámbito de la niñez y adolescencia, cultura y educación.

Correo-e: manuela.ernst.tejada@gmail.com

\*\*Socióloga, con diplomados en Género y Desarrollo, Género Historia y Cultura y Embarazo infantil forzado. Consultora independiente, activista de los derechos de las mujeres y Vicepresidenta de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador.

Correo-e: liziet55ec@gmail.com

Con la finalidad de desarrollar una relación entre la política migratoria actual en el Ecuador y cómo incide en la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes o víctimas de violencia basada en el género, es importante determinar los enfoques teóricos y conceptuales que guiarán el análisis para el presente trabajo. De esta forma, una de las principales asunciones en términos conceptuales es que la migración venezolana de los últimos años no se configura como una migración económica, sino como un tipo de desplazamiento forzado, debido a las condiciones de riesgo continuo y la falta de garantías de protección de derechos que enfrentan sobre todo los grupos vulnerables como son las mujeres en su diversidad, desde el país de origen, durante el tránsito y en el país de destino, que ponen en riesgo su salud y su vida. Este enfoque es de gran relevancia puesto que permite tomar en cuenta el contexto global de migraciones en función de las tendencias políticas de los Estados.

Así, según Posada «la migración forzada dentro del sistema global de migraciones, adopta diversas categorías con efectos jurídicos en función de contener las migraciones no deseadas por los Estados». <sup>1</sup> En ese sentido, existe una falta de definición por parte del Estado ecuatoriano, ya que asumir un desplazamiento forzado implica la activación de un sistema de protección internacional y una toma de decisiones locales alineadas a este. Frente al desplazamiento forzado y sus consecuencias, son los gobiernos los que tienen la principal responsabilidad de proteger en términos de documentación, asistencia legal y garantía de derechos. <sup>2</sup>

En Ecuador la Ley de Movilidad Humana, aún con varias deficiencias en la garantía de derechos, promueve un sistema de protección amplio que, sin embargo, se ha ido reformando en el último año en función de una línea securitista que va en contra de principios constitucionales. <sup>3</sup>

Otro de los enfoques que se tomarán para el desarrollo del material es el de gobernanza migratoria, que otorga los elementos para una lectura

<sup>1</sup> Posada, P. (2009). «Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas». En *Estudios Políticos*, 35:131-132. Universidad de Antioquia Instituto de Estudios Políticos. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-51672009000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-51672009000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=es). Consultado el 3 de febrero de 2022.

<sup>2</sup> ONU (2009). *Protección y asistencia a los desplazados internos*, A/64/214. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7283.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7283>. Consultado el 10 de mayo del 2022.

<sup>3</sup> Ernst, Manuela (2021). *Migraciones femeninas internacionales y agencias especializadas de la ONU: el caso de las migrantes venezolanas y la actuación de las organizaciones internacionales en la frontera norte de Ecuador – provincia de Carchi, entre 2017 y 2019* (Tesis de maestría), Flacso- Ecuador, pág. 5.

crítica de lo que implica el posicionamiento de la migración ordenada como paradigma de la movilidad humana sobre el cual se erigió el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado por las Naciones Unidas en 2018.<sup>4</sup> De esta forma la gobernabilidad migratoria es la forma que toma la política relativa a la movilidad humana sobre la base de la relación entre las demandas sociales y las capacidades de absorberlas por parte del Estado, así como la voluntad política de dar respuesta a estas. En contraposición a esta perspectiva teórica, se encuentra el concepto de «desarrollo humano para las migraciones» que, según Mármora<sup>5</sup> se enfoca en los derechos intrínsecos de los migrantes y en las condiciones estructurales de desigualdad global.

Finalmente, es imprescindible incorporar un enfoque de género que, desde las ciencias sociales críticas, implica el cuestionamiento de las estructuras patriarcales y sus formas de reproducir patrones de discriminación. En ese sentido el concepto de interseccionalidad, anclado a un marco de feminismo no-hegemónico que critica la perspectiva blanca, heterosexual y de clase media del movimiento feminista, permite evidenciar el complejo entramado de interacciones de diferentes tipos de subordinaciones de las que son víctimas las mujeres diversas. Este enfoque, permite «analizar las discriminaciones múltiples», así como el modo en que se relacionan con el resultado de colocar a determinadas personas en posiciones de desigualdad, es decir, nos permite ver al mismo tiempo, las relaciones jerárquicas entre categorías, cómo se refuerzan mutuamente y de manera simultánea.<sup>6</sup>

Según Claudia Mora,<sup>7</sup> una vez que se afianza el flujo migratorio, se consolidan también elementos de género y reproducción de los patrones de violencia que se van configurando desde los lugares de destino y durante el tránsito.

<sup>4</sup> Ramirez, J. (2018). *De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de «políticas de control con rostro (in)humano»*. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n° 23, diciembre 2018, pp. 10-28. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3745>. Consultado el 8 de abril del 2022.

<sup>5</sup> Mármora, (2010). «*Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur*» en *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasilia, Año XVIII, N° 35, p. 71-92, jul./dez. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>. Consultado el 8 de abril del 2022.

<sup>6</sup> Osborne, Raquel (2009). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Bellaterra. Disponible en: [http://www.mpd.gov.ar/users/uploads/1366222365Osborne\\_Apuntes%20sobre%20violencia%20de%20genero\\_cap%201.pdf](http://www.mpd.gov.ar/users/uploads/1366222365Osborne_Apuntes%20sobre%20violencia%20de%20genero_cap%201.pdf). Consultado el 10 de abril del 2022.

<sup>7</sup> Mora, Claudia (2008). *Globalización, género y migraciones*. Universidad Alberto Hurtado. Chile. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=50718-65682008000100015](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50718-65682008000100015). Consultado el 3 de marzo de 2022.

De la misma manera en que la globalización de las migraciones refleja las desigualdades económicas existentes entre distintas regiones del planeta, los patrones y composición de los flujos ponen de relieve las desigualdades de género, que determinan las dinámicas migratorias (Mora, 2008:3).

La réplica de las estructuras sociales de origen, en lugares de destino o durante el trayecto, tiene como denominador común las relaciones inequitativas de poder que deviene del sistema sexo-género.

El objetivo que se persigue en el desarrollo del presente documento es develar la forma en que la normativa y la política migratoria inciden en la situación de las mujeres en situación de movilidad humana y su acceso a la justicia en casos de violencia basada en el género. Para ello se realizó un análisis de la normativa vigente y de las políticas públicas efectivamente canalizadas por el gobierno ecuatoriano. Además se incluyó las voces de mujeres migrantes a quienes se realizaron entrevistas semi estructuradas sobre su experiencia, su estatus migratorio y las consecuencias que se derivan del mismo, sobre todo en lo referido a violencia basada en el género.

## Contexto

A partir del año 2017 y hasta antes del inicio de la pandemia, Ecuador, al igual que otros países de la región, enfrentó una situación de migración masiva de personas de nacionalidad venezolana, quienes salieron de su país escapando de situaciones complejas en lo económico, social y político. Muchas de ellas pasaron por Ecuador con destino a países como Perú o Chile, dejando un saldo migratorio de aproximadamente 513.903, con corte 10 de marzo de 2022.<sup>8</sup>

La composición de la migración venezolana de los últimos años, difiere respecto de otras olas migratorias previas. Así, a diferencia de las dos olas anteriores de emigración de población venezolana fuera de su país, desde 2015, quienes se ven impelidos a migrar son personas que pertenecen a los quintiles más empobrecidos y afectados por la crisis estructural que afecta a Venezuela, siendo los países del sur los principales destinos de esta ola. Según Páez y Vivas,<sup>9</sup> la primera ola sucedió entre 2000 y 2012 compuesta

<sup>8</sup> GTRM (2022). *Evaluación conjunta de Necesidades* - mayo. Disponible en: <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2022> Consultado el 3 de febrero del 2022.

<sup>9</sup> Vivas Peñalver, Leonardo y Tomás Páez (2017). *The Venezuelan Diaspora, Another Impending Crisis?*. 10.13140/RG.2.2.17819.87843. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/317099053\\_The\\_Venezuelan\\_Diaspora\\_Another\\_Impending\\_Crisis](https://www.researchgate.net/publication/317099053_The_Venezuelan_Diaspora_Another_Impending_Crisis). Consultado el 4 de abril del 2022.

por clases medias y altas, integrada por empresarios, profesionales y técnicos calificados, sobre todo de sexo masculino, cuyos destinos fueron mayormente Europa y Estados Unidos; la segunda ola se dio entre 2012 y 2015 con una composición muy similar a la primera, aunque se añadieron destinos como Colombia, Panamá y República Dominicana.

Como se comentó en el apartado introductorio, la actual ola migratoria de ciudadanos y ciudadanas venezolanas a países del cono sur, se configura como un desplazamiento forzado, ya que existe una ausencia total del carácter de voluntariedad que presupone la perspectiva de la migración económica. Una de las características que tiene este tipo de desplazamiento es la falta de garantías de protección de los derechos económicos y sociales, en contextos de «amplia conflictividad social estructural que actúa como expulsora de la población» (Ernst, 2021:4).<sup>10</sup>

La normativa y políticas vigentes, tanto la referidas a la movilidad humana como la relativa a la violencia contra las mujeres, está basada en los preceptos y principios plasmados en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. La Ley Orgánica de Movilidad Humana, aprobada en el 2017, y la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres, aprobada en el 2018, surgen en un marco constitucional garantista de derechos, como la no criminalización de la migración (Constitución del Ecuador Art. 41 y 42) y la igualdad de derechos para las personas en movilidad humana (Constitución del Ecuador Art. 241).<sup>11</sup>

Siguiendo estos precedentes, la política migratoria del gobierno ecuatoriano hasta el 2017 tuvo un enfoque garantista, que se revirtió a una lógica securitista durante el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021). Este cambio en la política gubernamental se plasmó en reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana que promovieron la criminalización de la migración, de acuerdo con una nueva lógica regional.<sup>12</sup> Entre los argumentos principales que sostienen la inconstitucionalidad de las reformas, se señala su inconsistencia con el artículo 11 de la Carta Magna: «será inconstitucional cualquier

<sup>10</sup> Ernst, Manuela (2021). Migraciones femeninas internacionales y agencias especializadas de la ONU: el caso de las migrantes venezolanas y la actuación de las organizaciones internacionales en la frontera norte de Ecuador – provincia de Carchi, entre 2017 y 2019 (Tesis de Maestría), Flacso - Ecuador.

<sup>11</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador.

<sup>12</sup> Castro J. (2020). *El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: entre la regionalización y la (re) nacionalización de un problema público*. Nullius: revista de pensamiento crítico en el ámbito del derecho, vol. 1, n° 2. Disponible en: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistanullius/article/view/2621>. Consultado el 04 de abril del 2022.

acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos».<sup>13</sup>

Finalmente, la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres establece el marco para acciones, políticas y planes a fin de abordar de forma intersectorial y coordinada la problemática de la violencia de género. De la misma manera, a pesar de ser un cuerpo legal sólido y con una perspectiva de acción integral, no se ha implementado a cabalidad debido, en algunos casos, a la falta de voluntad política y, en otros, a la falta de asignación presupuestaria.

Los puntos de convergencia entre ambas legislaciones, así como el posicionamiento del gobierno de turno frente al fenómeno de la movilidad humana generan un panorama que facilita o restringe el acceso a servicios fundamentales cuando las personas han visto vulnerados sus derechos o se encuentran en ciclos de violencia.

### **Política migratoria y de género en Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador legitima el principio de la ciudadanía universal que garantiza los derechos civiles y políticos a todas las personas, independientemente de su lugar de procedencia, orientando el proceso hacia la eliminación de la condición de extranjero/a. Reafirma, además, los principios de libre movilidad, la no devolución, prohíbe la criminalización de la migración y garantiza la igualdad de derechos y oportunidades a todas las personas en situación de movilidad humana (Constitución del Ecuador Art. 41 y 42). El artículo 241 de la Carta Magna, por su parte, dispone que el Estado es el ente responsable de proteger a los habitantes en territorio nacional, especialmente a grupos vulnerables propensos a sufrir mayor discriminación, exclusión o violencia. Para ello, establece la protección integral a través de sistemas especializados, manteniendo la especificidad del sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes.<sup>14</sup>

La realidad, sin embargo, es que, debido a la tensión existente entre el derecho internacional y la soberanía de los Estados en función de sus propios

<sup>13</sup> Asamblea Nacional del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 11.

<sup>14</sup> CARE (2020). *Análisis situacional de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador*. Disponible en: <https://www.care.org.ec/project/analisis-situacion-de-derechos-humanos-de-migrantes-de-venezuela-en-ecuador/> Consultado el 13 de junio de 2021.

intereses, se promueve y prioriza más la libre circulación de bienes y capitales<sup>15</sup> que la de personas, puesto que esta última implica sobrepasar las lógicas de las fronteras que mantienen los modelos de inequidades a nivel global. Además de la Constitución, principal cuerpo normativo del país, Ecuador se guía por la Ley Orgánica de Movilidad Humana, reformada en el año 2018; el Plan Nacional de Movilidad Humana y la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, como instrumentos principales de política pública en la materia.

Ecuador ha ratificado también varias normas y convenios internacionales y regionales de gran relevancia en relación a la movilidad humana, empezando por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, como instrumentos principales, además de Tratados como el Pacto Mundial para una Migración Segura, el Pacto Mundial sobre refugiados, la Declaración de Cartagena (Cartagena +30), la Declaración Presidencial sobre Migración y Desarrollo en la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), entre otros. Esta tendencia normativa referente a la migración ha dado como resultado que sea uno de los países con mayores índices de refugiados en la región.<sup>16</sup> A pesar de ello, el volumen de la migración venezolana a partir del año 2015 encontró un sistema frágil y colapsado de atención a migrantes.

En este contexto, a partir de la reforma a la ley de movilidad en el año 2018 y la implementación de la «visa humanitaria», se produjo un giro en la política migratoria. Este proceso implicó un cambio de enfoque que discrimina a los miles de migrantes que no pudieron completar los requisitos para obtener el documento. De esta forma, según Jacques Ramírez.

Con estas medidas, implementadas vía decreto, se terminó de concretar el giro que dio el gobierno de Ecuador en relación con la política migratoria regional al pasar de un enfoque de derechos, libre movilidad y facilidades de residencia hacia uno más restrictivo, de control y seguridad fronteriza, denominado asistencia humanitaria.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and its discontents*. England: Penguin Press.

<sup>16</sup> Vera, Leo V., Zambrano Jimmy M., y Dania, Deroy (2019). *Ciudadanía Universal y Libre Movilidad Humana: una mirada desde el perfil temático de la producción científica internacional*, en Estudios del Desarrollo Social, 7. Disponible en [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322019000200002](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322019000200002) Consultado el 04 de abril del 2022.

<sup>17</sup> Ramírez, Jacques (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. Estudios fronterizos, 21, e061. pag.2. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-69612020000100119&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-69612020000100119&script=sci_abstract). Consultado el 10 de abril del 2022.

Los nudos críticos para la obtención de la mencionada visa tienen que ver con el requisito indispensable de contar con un pasaporte, así como el certificado de antecedentes penales para adultos y la partida de nacimiento para niños y niñas. Cumplir con este requisito puede llegar a costar cerca de USD 300, monto que suele ser inalcanzable para los cientos de migrantes pobres que transitan a pie desde su país de origen.

Es muy difícil poder regularizarse, una vez en la página de migración que es diferente para otras nacionalidades que con los venezolanos. La solicitud es de 50 USD, pero en las oficinas no te dan la información precisa, parece que lo hacen a propósito (Entrevista a migrante venezolana irregular, 2022).

La decisión del gobierno se cristalizó a partir de un feminicidio cometido por una persona de nacionalidad venezolana hacia su pareja ecuatoriana. Más allá de lo repudiable del hecho, el tomar este hito para generalizar discursivamente el «peligro» de los migrantes y la necesidad de mayores controles desde un enfoque securitista, carece de fundamento real, ya que el índice de delitos cometidos por venezolanos/as es sustancialmente menor que el de ecuatorianos. Según los datos del Ministerio de Gobierno, en el 2020 se registraron 82.994 detenciones, de los cuales el 94 por ciento de esos arrestos corresponde a ciudadanos ecuatorianos y un 3 por ciento venezolanos.<sup>18</sup>

Frente a esta falta de consistencia entre las estadísticas y la construcción discursiva sobre el peligro de la migración asociada a la delincuencia, la decisión de modificar los instrumentos legales de protección de personas en movilidad humana se relaciona más con un posicionamiento político de diplomacia migratoria. Este concepto se refiere al rumbo que toman las políticas migratorias en el contexto de las relaciones internacionales de un país y la forma en que estas contribuyen a configurar la correlación de poder entre Estados.<sup>19</sup>

Las tensiones entre países de la región por posturas ideológicas distintas se cristalizan en políticas locales que impactan la realidad de otra nación. En el caso específico de la migración venezolana, el posicionamiento oficial de Ecuador promueve la idea de que la migración se da por un gobierno

<sup>18</sup> Palma, J. (2021). *¿Qué nacionalidades lideran los registros de detenciones en Ecuador?* Diario El Universo. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/que-nacionalidades-lideran-los-registros-de-detenciones-en-ecuador-nota/> Consultado el 10 de abril 2022

<sup>19</sup> Fiora Adamson y Tsourapas Gerasimos (2018). «Migration Diplomacy in World Politics», en *International Studies Perspectives*. London: Oxford University Press.



que causa crisis, inestabilidad e ilegitimidad. Este discurso pretende justificar ante la opinión pública nacional e internacional la toma de decisiones ligadas a mayores controles de la entrada de migrantes aun cuando implican una contradicción con la garantía de derechos humanos y las normativas nacionales e internacionales.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana expedido en marzo del 2022, se configura como un instrumento que se alinea a las reformas realizadas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el año 2021, con el objetivo de lograr una migración «segura, ordenada y regular». En ese sentido, se instrumentalizan, por ejemplo, las disposiciones sobre los procesos de deportación y de regularización. Tomando en cuenta que las reformas han significado en muchos casos una falta de garantías de debido proceso en las deportaciones –al reducir el proceso a un trámite administrativo– y que los requisitos para la obtención de visas y de regularización de los y las migrantes son difíciles de cumplir, el Reglamento a la Ley asienta también el giro securitista de la política migratoria en el país.

Finalmente, en junio del 2022 se expidió el decreto 436 que dispone un nuevo proceso de regularización y amnistía migratoria para personas venezolanas que se encuentran en territorio ecuatoriano. Este decreto establece la amnistía migratoria y un proceso de regularización extraordinario a personas venezolanas y su grupo familiar, previo registro de permanencia migratoria. Sin embargo, las condiciones exigidas para acceder a este proceso lo hacen exclusivo para aquellas personas que han podido ingresar por pasos regulares y que tienen antecedentes penales actualizados.

La normativa desde la perspectiva de género dirigida hacia mujeres, incluidas las que se encuentran en situación de movilidad humana, se plasma en la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres –en adelante Loivm–, que establece en su artículo 4 que son sujetos de protección de la Ley las mujeres, independientemente de su condición de movilidad en el país, y durante todo su ciclo de vida. En su artículo 7 se reconoce la diversidad (etnia, lugar de nacimiento, edad, condición de movilidad, pasado judicial, entre otros) como principio rector para la aplicación de medidas, acciones y políticas contempladas en la ley. El artículo 8 establece los enfoques que guían su aplicación, entre los que se encuentra el de interseccionalidad que incluye, a su vez, las desigualdades derivadas de la situación de movilidad. Finalmente, en el capítulo III, artículo 59, se establecen las responsabilidades de los entes rectores que forman

parte del sistema nacional de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Dentro de dichas responsabilidades, el ente rector de las políticas públicas en Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tiene la obligación de transversalizar la perspectiva de género, además de promover campañas de sensibilización para la prevención de la violencia basada en el género a esta población.

De otra parte, esta misma Ley señala que el ámbito de acción será de aplicación y observancia por toda persona natural y jurídica que se encuentre o actúe en el territorio ecuatoriano. De esta manera, las mujeres en su diversidad, incluidas las migrantes de cualquier nacionalidad que se encuentren en el país, tienen todos los derechos que contempla la Loivm y pueden acceder a los servicios públicos de protección y al sistema de administración de justicia.

Sin embargo, dentro de las políticas migratorias revisadas y de acuerdo a los testimonios recogidos en el marco del Informe Sombra al Comité de la Cedaw, se observa la inexistencia de mecanismos de acción afirmativa y de acceso a políticas de protección, de salud integral, y de salud sexual y reproductiva, evidenciando que las políticas públicas de movilidad humana pasaron del enfoque de derechos al de control y seguridad, adoptando mecanismos jurídicos no contemplados en la Ley, con el pretexto de controlar la trata y tráfico de personas.<sup>20</sup>

### **Perfil sociodemográfico y situación de migrantes venezolanos en Ecuador**

La situación de la población en situación de movilidad humana regularizada, frente a la que se encuentra en situación irregular, es claramente diferente. No hay estudios específicos sobre esta última población que permitan evidenciar de manera más clara las brechas que se producen entre unos y otros, pero los testimonios de personas que se encuentran en esta situación los manifiestan de manera clara.

Yo he tenido mucho acoso acá. He trabajado 15 o 16 horas. Haciendo todo el esfuerzo y no prostituirme. Me dicen que no me dejen ayudar, y yo les digo cómo me vas a ayudar.... Entonces me salgo del trabajo, me consigo otro, quiero irme a mi país, pero ¿cómo hago? (Entrevista a mujer migrante irregular en Quito, 2022).

<sup>20</sup> Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (2020). Contribución conjunta al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Quito: Centro de Publicaciones PUCE. Disponible en: <https://www.coaliciondemujeresec.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-Sombra-Cedaw-2020-formato-web.pdf> Consultado el 12 de mayo del 2022.

Según los resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020, elaborado sobre la base de más de 134 mil personas registradas, el perfil sociodemográfico muestra que la mayor parte de las personas son mujeres (51.2 por ciento), mestizas (62.5 por ciento) y principalmente solteras (82.3 por ciento); además, 7 de cada 10 migrantes venezolanos tiene entre 25-55 años de edad. En cuanto a nivel educativo tienen educación secundaria el 45.4 por ciento y universitaria el 36.7 por ciento. En cuanto al territorio de residencia 58.1 por ciento de los venezolanos/as viven en la región Sierra, siendo Pichincha la provincia que concentra el 44.4 por ciento del total de los migrantes venezolanos registrados.<sup>21</sup>

Sobre las condiciones económicas y laborales, el 46 por ciento declaró percibir un sueldo menor al Salario Básico Unificado (USD 425 al mes para 2022), mientras que sólo el 16.9 por ciento cuenta con un contrato formal.

Me perjudica mucho no tener documentos. No pude sacarlos y eso hace que en mi trabajo abusen de esa situación, me pagan lo que quieren, me acosan sexualmente, me explotan porque me hacen trabajar más horas (Entrevista a mujer migrante irregular en Quito, 2022).

Dentro del grupo de personas que tuvo un trabajo fijo, el 48,4 por ciento fueron hombres y 37,2 por ciento mujeres. Entre las principales ocupaciones se encuentran el comercio, los oficios en hogar, las comidas y bebidas. Al igual que en los hombres y mujeres ecuatorianos se reproduce la división sexual del trabajo, manteniendo las desigualdades e inequidades, en detrimento de las mujeres: las actividades del hogar recaen mayormente en las mujeres llegando a un 16.6 por ciento mientras solamente un 0,4 por ciento de hombres se dedica a este rubro, en tanto que en construcción se registra un 12,5 por ciento de hombres y 0,6 por ciento de mujeres. Los datos sobre acceso a la salud muestran que cerca de la mitad de las personas encuestadas han asistido a centros de salud públicos por diversas dolencias. De este porcentaje el 53,7 por ciento son mujeres y 43,9 por ciento hombres. Solamente el 1 por ciento indicó padecer alguna enfermedad infecciosa.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ministerio del Interior - OIM, (2022), *Resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020: características, condiciones, dinámicas y factores con perspectiva geográfica de la población objetivo*. Ecuador. Disponible en [https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/OIM%20-%20AN%C3%81LISIS%20DE%20INFORMACI%C3%93N\\_REGISTRO%20MIGRATORIO%20-%20Mayo%202022%20%28compressed%29.pdf](https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/OIM%20-%20AN%C3%81LISIS%20DE%20INFORMACI%C3%93N_REGISTRO%20MIGRATORIO%20-%20Mayo%202022%20%28compressed%29.pdf). Consultado el 03 de febrero del 2022.

<sup>22</sup> *Ídem*

Pese a que las estadísticas demuestran un bajo acceso de las personas en situación de movilidad humana a los servicios de salud, uno de los más demandados en cuanto a salud sexual y reproductiva es el de planificación familiar,<sup>23</sup> siendo las mujeres las que acuden mayoritariamente a solicitar este servicio. Este hecho refuerza la concepción de que este tema es de responsabilidad de las mujeres y no de los hombres, quienes en muchos casos la evaden por ser una norma social naturalizada. Otro aspecto que influye en esta realidad es que los servicios de salud no captan de manera específica a la población masculina para modificar su actitud.

Uno de los elementos que se deben tomar en cuenta dentro del contexto de la situación de las migrantes venezolanas y la normativa que las ampara, es el de la entrada irregular al país. Justamente, debido a la composición social de la tercera ola migratoria, el cumplimiento de los requisitos que se exigen para la entrada regular a Ecuador son inalcanzables para un gran número de personas, razón por la cual se arriesgan a ingresar por pasos irregulares y sin la documentación requerida.

Yo entré con mi bebé y unos ecuatorianos me robaron todo, entre eso, mis papeles. En Quito yo me presenté a la embajada venezolana para preguntarles que cómo podía yo hacer para sacar mis papeles, que me los habían robado y me dijeron que tenía que volverme al país. Ellos saben cómo es en el país. Me voy a migración y me dicen lo mismo (Migrante Venezolana en situación irregular, Quito 2022).

A pesar de no existir datos oficiales respecto al ingreso irregular, durante las entrevistas realizadas se pudo conocer que el aumento del uso de estos pasos tiene una estrecha vinculación con la implementación de las nuevas políticas migratorias. Dentro de este contexto la situación específica de las niñas, adolescentes y mujeres, se inscribe en una realidad generalizada de mayor vulnerabilidad. Desde el enfoque de inter seccionalidad, esto supone una situación de mayor discriminación para ellas. La discriminación de género, sumada a la discriminación por ser migrante, su condición de pobreza, la falta de redes de apoyo, una situación de irregularidad, desconocimiento del país y comunidades de acogida, así como de la normativa vigente, dibuja

<sup>23</sup> OIM y MSP (2022). Diagnóstico situacional sobre Salud Sexual y Salud Reproductiva y Violencia Basada en Género en los cantones de Quito, Manta, Machala, Guayaquil y Lago Agrio, y su vinculación con las personas en situación de movilidad humana. Disponible en: [https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbd1776/files/documents/Diagnostico\\_situacional\\_COMPLETO.pdf](https://ecuador.iom.int/sites/g/files/tmzbd1776/files/documents/Diagnostico_situacional_COMPLETO.pdf). Consultado el 6 de agosto de 2022.

una realidad muy compleja que no sólo genera una pérdida de derechos progresiva, sino también una disminución en su propia autoestima.

...la violencia sexual en las franjas fronterizas está íntimamente ligada a la violencia general sufrida por los inmigrantes indocumentados, a la indefensión aparejada a la falta de recursos económicos y a la ausencia de poder social, a la pérdida de derechos elementales y, en muchas ocasiones, también a la etnicidad, a factores culturales e históricos del lugar de origen y al propio *background* de cada mujer (Herrera, 2013: 9).<sup>24</sup>

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que las condiciones precarias en las que viven las mujeres migrantes venezolanas en el Ecuador viene determinada también por la propia situación del país y su población en su calidad de receptores. De esta forma la globalización económica provoca en la región condiciones similares de desigualdad y pobreza que profundiza la división del trabajo, ubicando a las mujeres en los sectores laborales más precarizados.<sup>25</sup> La situación de irregularidad migratoria en general y especialmente de menores no acompañados en el territorio nacional, desincentiva el acceso a servicios que impliquen vínculos directos con la institucionalidad oficial.<sup>26</sup>

De esta forma, del total de mujeres que son atendidas para partos vaginales y cesáreas en los establecimientos del MSP, únicamente el 2.16 por ciento corresponde a mujeres extranjeras.<sup>27</sup> Las razones de esta falta de acceso se refieren a no saber los derechos que las asisten, al desconocimiento de la gratuidad de estos servicios, al temor de que puedan deportarlas a su país de origen y en algunos casos, a las xenofobia demostrada por los/as prestadoras de salud.

Una encuesta desarrollada por MSP y OIM,<sup>28</sup> evidencia que el principal obstáculo para acceder a los servicios de protección es el desconocimiento de a dónde dirigirse, además de desconocer cuáles son las acciones de protección que pueden solicitar; el segundo se refiere a la opción «otros», donde se incluyen las dificultades que emanan de ser menor de edad y de lo

<sup>24</sup> Herrera, Sonia (2013). Atrapadas en el Limbo: Mujeres Migraciones y violencia sexual. Disponible en: <https://www.cristianismejusticia.net/sites/default/files/pdf/es187.pdf>. Consultado el 2 de febrero de 2022.

<sup>25</sup> Mora, Claudia (2008). Globalización, género y migraciones. Universidad Alberto Hurtado. Chile. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682008000100015](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682008000100015). Consultado el 3 de marzo de 2022.

<sup>26</sup> *Ob. cit.* 2022.

<sup>27</sup> *Ídem*

<sup>28</sup> *Ídem*

engorroso de acceder a vías de denuncia expeditas que no impliquen costos de movilidad y trámites burocráticos. La propia investigación señala que, además, se evidencian situaciones de dependencia con el agresor, temor a las consecuencias de la denuncia y la carencia de documentación. Respecto al estatus migratorio, solamente un 0.2 por ciento de migrantes cuenta con algún tipo de visa y 0.3 por ciento tienen carnet de refugiado. La mayor parte de venezolanos cuenta con un pasaporte (70 por ciento) mientras el 30 por ciento cuenta con documento de identidad. El 67,2 por ciento cuenta con sus documentos vigentes.

Venezuela (...) es un país difícil para conseguir los documentos. No puedes decir voy a una oficina a que me den y listo. Necesitas enfrentarte a la burocracia. En Venezuela no me apostillaban sino que me legalizaban. Y en el consulado ecuatoriano te piden apostillado y te toca una burocracia lenta, te piden dinero (Entrevista a mujer migrante venezolana irregular, 2022).

Finalmente, según el estudio de CARE,<sup>29</sup> realizado con la finalidad de contribuir a «la reforma normativa, la reformulación de políticas públicas, el fortalecimiento institucional y el cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos de personas en movilidad», las tres principales razones por las que los ciudadanos venezolanos decidieron emigrar, son: inseguridad (violencia, asaltos, etc.), mala calidad de vida (carencias y escasez) y falta de trabajo en su país de origen. Por otro lado, las tres principales razones para haber elegido a Ecuador como país de destino son las oportunidades laborales, cercanía geográfica y el uso del dólar como moneda. Las mayores dificultades presentadas al llegar son adquirir alimentos y dinero para los pasajes de bus, no tener donde dormir, caminar, conseguir empleo y encontrar un lugar para vivir.<sup>30</sup>

### **Análisis y discusión**

En lugar de fortalecer objetivos de gran relevancia como la integración en las comunidades de acogida y el posicionamiento de un enfoque de derechos en las instituciones y organismos de asistencia y acompañamiento, desde el ámbito discursivo se habla de crisis migratoria, de necesidades de protección, orientados hacia la criminalización de la migración.

---

<sup>29</sup> *Ob. cit.*, 2020.

<sup>30</sup> *Ídem*

Para empezar el análisis nos referiremos a la Constitución de la República del Ecuador, que, como ya se mencionó líneas arriba, garantiza una serie de principios y derechos relacionados a la migración. Entre ellos se encuentra la eliminación de la obligatoriedad de visa para la entrada al país, el reconocimiento de los principios de libre movilidad y ciudadanía universal.

Por su lado, la Ley Orgánica de Movilidad Humana sufrió una propuesta de reforma integral, ya que de 156 artículos se propuso la reforma de 110. Cuando las reformas fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH) se pronunció sobre el atentado en contra de derechos fundamentales con el nuevo articulado: el Comité exhortó a las autoridades del Gobierno a considerar que en toda resolución que implique la expulsión o deportaciones de personas en situación de movilidad humana se debe garantizar el derecho al debido proceso a través de protocolos claros desde el enfoque de derechos humanos (Red de Movilidad Humana, 2020).<sup>31</sup>

A partir de la vigencia de la LOMH en el año 2017 se incluyó un nuevo tipo de figura para legalizar la situación de los inmigrantes de la región en el país impulsada y avalada por Unasur. De esa forma, la ciudadanía suramericana se convirtió en parte del marco normativo y permitió la regularización y permanencia de miles de migrantes de la región en el país. A pesar de su elevado costo, «con este instrumento se han regularizado 91.762 personas en tres años (2017-2019), 92 por ciento migrantes venezolanos, 6 por ciento colombianos y 2 por ciento del resto de países de la región».<sup>32</sup>

Tras la denuncia del Tratado de Unasur en marzo del 2019 se pone de manifiesto también la necesidad de modificar el articulado de la LOMH, para eliminar cualquier referencia al organismo intrarregional. El Plan Nacional de Movilidad Humana tiene como finalidad la gestión de la política migratoria de forma intersectorial, incluyendo a la sociedad civil y la comunidad internacional. Para ello maneja un marco referencial legal que incluye leyes y políticas nacionales, regionales e internacionales, además, plantea ejes para aplicación de la política migratoria como la mirada multisectorial e intersectorial, corresponsabilidad, progresividad y universalidad. A nivel de

<sup>31</sup> Red de Movilidad Humana Región Costa (2021). *Pronunciamiento frente a reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Disponible en: <https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamentos/499-pronunciamento-de-rmhrc-frente-a-reformas-a-lomh.html>. Consultado el 12 de mayo del 2022.

<sup>32</sup> *Ob. Cit*, 2020, Pág. 9.

contenidos, el Plan se guía a través de 4 políticas principales con sus respectivas estrategias y acciones: libre movilidad y ciudadanía universal; fortalecimiento de los derechos; migración ordenada y segura; y, diversidad, integración y convivencia.

### **Reflexiones finales**

Este breve análisis da una mirada sobre las contradicciones que existen en la aplicación de la normativa nacional e internacional referente a la movilidad humana desde una perspectiva de género, en el contexto de la llegada masiva de migrantes venezolanos al país. Se hace evidente que la falta de consistencia se muestra desde lo discursivo, cuando por un lado se criminaliza a las personas de nacionalidad venezolana y, por otro, se expresa un respeto a los derechos humanos. Además de lo discursivo, se evidencia una brecha entre la normativa vigente para la protección de los derechos humanos y la situación real de vida de las mujeres venezolanas en el país en lo concerniente a la violencia: xenofobia, discriminación, explotación con el consecuente resultado de falta de trabajo, inseguridad, falta de información, falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda, protección, entre otros. Esto se ve más agudizado en las mujeres migrantes venezolanas en situación irregular.

Una problemática sumamente relevante tiene que ver con que, desde un enfoque de interseccionalidad, las mujeres migrantes venezolanas, –mujeres, pobres, migrantes, racializadas, muchas veces solas, con hijos– presentan grandes dificultades en el acceso a los servicios mientras más precaria es su condición. Quienes pudieron ingresar al país por vías regulares acceden con más facilidad a la información necesaria para exigir el cumplimiento de sus derechos, mientras que aquellas que no lo hicieron tienen temor de acercarse a pedir información a las instituciones para el acceso a la salud, educación, justicia, etc, debido a la xenofobia y al riesgo infundado de ser deportadas. Estas mujeres, que no tienen más horizonte que el volver a su país para conseguir sus documentos en un plazo indeterminado, son las que tienen mayor riesgo de ser víctimas de diferentes tipos de explotación y violencia incluido el peligro de caer en redes de trata y tráfico de personas.

Otro elemento que es muy importante en el análisis está relacionado con la regresión de derechos, en términos de políticas públicas e institucionalidad del Estado, debido a una crisis económica y política en el país. Más allá de las razones concretas de tales crisis y las responsabilidades, este hecho afecta



a ecuatorianos y ecuatorianas de forma alarmante, pero aún más a grupos vulnerables entre los que se encuentran los y las migrantes. Además, existen grupos que, desde una mirada interseccional, suman mayor cantidad de vulnerabilidades dentro de las dinámicas de movilidad humana, como mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, indocumentados, entre otros.

Las políticas que se han implementado están mayormente enmarcadas dentro de la asistencia humanitaria, que como se vio, no representa una amenaza real a la perspectiva securitista de las migraciones. A pesar de que muchas de las herramientas legales analizadas contienen e integran reflexiones, enfoques y estrategias apegadas a la norma constitucional y propugnan el cumplimiento de los derechos humanos, el contraste con la realidad muestra una serie de decisiones *ad hoc* del gobierno nacional, que no toma en cuenta los instrumentos legales de mayor jerarquía en la región, y, por ende, que están por fuera de una planificación estratégica apegada a tales instrumentos.

La debilidad en la respuesta a la crisis migratoria de los últimos años se pretendió atenuar a través de iniciativas regionales como el Proceso de Quito, que, a pesar de sus propuestas de gran alcance, se convirtieron en espacios de discusión más que de planificación colaborativa de políticas efectivas frente a la emergencia; es decir, los Estados siguen actuando de forma unilateral para enfrentar la migración venezolana.<sup>33</sup>

En Ecuador, la implementación de la visa humanitaria fue una forma de presentar una cara positiva del gobierno, pero en realidad se configura como un mecanismo excluyente debido a los requisitos y costos que se manejan. De esta forma, durante el Foro Global Sobre Migración y Desarrollo que se realizó el 21 de enero del 2020, funcionarios de la Cancillería, en referencia al proceso de regularización y visado obligatorio que se implementó en Ecuador a partir de la vigencia del decreto 826 de julio del año 2019, explicaron que el proceso de regularización a través del registro y el visado se aplica a personas que tuvieron la oportunidad de ingresar de forma regular al país.

A pesar de que el Estado tiene el rol de principal garante de los derechos, en la realidad se incumplen los mecanismos de gestión de la migración desde un enfoque de derechos y de género. Por esta razón, se hace necesario plantear desde los organismos internacionales, organismos no

<sup>33</sup> Ob. Cit. 2020

gubernamentales, sociedad civil organizada, la exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución de la República e instrumentalizados a través de diversas leyes que determinan la implementación de políticas, planes y programas de prevención y atención de los derechos de las mujeres y, en general, de las personas en situación de movilidad humana. Es decir, se debe exigir desde diversas instancias un retorno al enfoque de derechos en materia de prevención, atención, protección y reparación, tal como lo establece la Constitución y la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres. Al respecto, existen recomendaciones<sup>34</sup> referidas a la importancia de desarrollar procesos de sensibilización, capacitación e incorporación de enfoques de género, movilidad humana e interseccional a los/as implementadores de políticas públicas, a fin de que disminuyan los obstáculos sentidos por la población irregular venezolana, particularmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, para el acceso a los servicios de diferente orden.

Los esfuerzos regionales deben enfocarse en trascender el nivel de discusión y análisis de casos, para generar las estructuras necesarias y movilizar los recursos concretos para atender las grandes necesidades y deudas acumuladas con los migrantes venezolanos en los últimos años.

Son mujeres y familias que viajan sin la garantía de un corredor humanitario obligatorio en virtud de las convenciones internacionales sobre movilidad. El Estado ecuatoriano no ha brindado una respuesta de protección, dejando en el desamparo a las mujeres, principalmente expuestas al riesgo de trata y a solicitudes de sexo a cambio de espacio de vivienda y alimentos. Otra situación es la expulsión de las mujeres y las familias de sus viviendas tras perder el empleo o no poder realizar su trabajo, forzando igualmente a una situación de calle que vuelve indigente a una población que no lo era antes de la crisis sanitaria.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2018). Ley Orgánica Integral para Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

<sup>35</sup> *Ob. Cit.*, 2020