



Byron Tobar Silva

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL



Trámite **305367**
Codigo validación **JSSXFW1LLJ**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 30-oct-2017 15:41
Numeración documento 0138-cepsirisi-s-an-2017
Fecha oficio 12-oct-2017
Remitente CANO FLORES CESAR LL
Función remitente FUNCIONARIO
Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estado?ante=if>

14 fojas

OFICIO No. 0138 -CEPSIRISI-S-AN-2017

Quito, 12 de Octubre de 2017

Señor. Doctor.
José Serrano Salgado
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente.

De mi consideración;

En observancia a lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en concordancia con el artículo 21 del Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional, por disposición de la Señora Vicepresidenta de la Comisión en ejercicio de la Presidencia, remito a usted y por su intermedio al Pleno de la Asamblea Nacional el informe de la Comisión respecto al pedido de aprobación del Informe del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas.”

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

Cesar Cano Flores
SECRETARIO
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,
RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL



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

Quito, Distrito Metropolitano, 11 de octubre de 2017.

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas.

Miembros de la Comisión:

Doris Josefina Soliz Carrión – **Presidenta de la Comisión**
Esther Adelina Cuesta Santana – **Vicepresidenta de la Comisión**

Hermuy Calle Verzozzi
Fernando Patricio Flores Vásquez
Fafo Holguín Gavilánez Camacho
Ana Belén Marín Aguirre
Héctor Patricio Muñoz Alarcón
Wendy Vanessa Vera Flores
Pedro Fabricio Villamar Jácome
Paola Vintimilla Moscoso
Cástulo René Yandún Pozo
Eduardo Mauricio Zambrano Valle

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

Informe de Comisión sobre el pedido de aprobación del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”

1. OBJETO

El presente informe tiene por objeto recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del “Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.

2. ANTECEDENTES

- 2.1. El 23 de mayo de 2017, en la Ciudad de México, se suscribió el “Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.
- 2.2. El Pleno de Corte Constitucional con fecha 2 de agosto de 2017, por pedido de la Presidencia de la República, emitió el dictamen favorable previo y vinculante de constitucionalidad No. 016-17-DTI-CC, mediante el cual declaró que el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, requiere aprobación legislativa.
- 2.3. Mediante Oficio No. T.029-SGJ-17-0234 de 28 de agosto de 2017, el señor Presidente Constitucional de la República, Licenciado Lenín Moreno Garcés, remitió a la Asamblea Nacional para su aprobación, el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.
- 2.4. Mediante Memorando No. SAN-2017-2019-1133 de 30 de agosto de 2017, la Secretaria General de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120, numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 9, numeral 8 y artículo 108, numeral 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió a la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, para su tratamiento.
- 2.5. La Comisión, en las sesión Nos. 15- 2017-2019; 17-2017-2019; 19-2017-2019; y, 20-2017-2019 del 13, 20 y 27 de septiembre y 11 de octubre, respectivamente, conoció, trató y debatió, el pedido de aprobación del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”. Durante las sesiones No. 17 y No. 19, comparecieron a exponer sus puntos de vista funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

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

Humana, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior y el experto en migración, Jacques Ramírez. Así mismo, mediante Oficio Nro. DPE-DP-2017-0566-O, suscrito por el Dr. Ramiro Rivadeneira, Defensor del Pueblo, se recibió por escrito observaciones al Memorándum.

3. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA COMISIÓN

De conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 8 del artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional tiene la atribución de: *“(...) Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda”*. En concordancia, el artículo 419 de la Constitución de la República señala que: *“La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea en los casos que (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución”*.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa señala en el numeral 4 del artículo 6 que, *“Son órganos de la Asamblea Nacional: (...) 4. Las Comisiones Especializadas”*. El artículo 21 indica que: *“(...) Son Comisiones Especializadas Permanentes las siguientes: (...) 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral”*.

Compete en consecuencia a esta Comisión, conocer el pedido de trámite del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.

4. DICTAMEN FAVORABLE, PREVIO Y VINCULANTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional, con fecha 2 de agosto de 2017, en virtud del control formal y material del instrumento internacional, emitió el dictamen previo vinculante No. 016-17-DTI-CC, en el cual declara la constitucionalidad del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.

El dictamen favorable de la Corte Constitucional, declara que el presente Memorándum, suscrito en México el 23 de mayo de 2017, *“requiere aprobación legislativa previa, por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los supuestos previstos en el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución de la República”*.

Añade la Corte respecto a la constitucionalidad del Instrumento Internacional, que las *“disposiciones contenidas en el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, que fue suscrito en México el 23 de mayo de 2017, son compatibles con la Constitución de la República de Ecuador, en consecuencia de lo cual la Corte Constitucional expide dictamen favorable del mismo”*.

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

5. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

5.1. CONTEXTO

El desplazamiento es un hecho multicausal y connatural al ser humano, asociado en unos casos con la necesidad de supervivencia ante desastres naturales o guerras, la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo o sencillamente el encuentro con sus familiares o seres queridos.

En la región, México se ha convertido en el país de tránsito más expuesto a los flujos migratorios irregulares. Se calcula que alrededor de 150.000 migrantes no documentados ingresan anualmente al territorio mexicano que tiene una extensión territorial de 1.964.375 km², de los cuales 4,301 km son de frontera terrestre tanto en el norte como en el sur. Si bien el número de personas en situación de irregularidad que llegan a México provienen primariamente de Guatemala, Honduras y El Salvador, entre los procedentes de otras regiones están los nacionales de Ecuador, Perú, Colombia o Cuba.

Según el informe presentado en el año 2015 por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y la Organización de los Estados Americanos, la migración y especialmente la migración irregular se encuentra en crecimiento en las últimas décadas en el mundo y la región, lo que ha incrementado también la necesidad de contar con mecanismos eficaces de respuesta o gestión migratoria que permitan proteger los derechos de las personas en condición de movilidad humana y especialmente la de grupos de atención prioritaria como niñas, niños y adolescentes.

Para la Organización de los Estados Americanos los movimientos migratorios han ido acrecentándose anualmente en América Latina y el Caribe, solo durante el periodo del 2011–2013 el incremento registrado fue de 17%. Estados Unidos de América es el país de destino más importante para los migrantes de América siendo así que para en el año 2013 cinco de cada seis migrantes de las Américas y uno de cada cinco en todo el mundo vivían en los Estados Unidos.¹

El Memorandum que nos ocupa resulta de interés para Ecuador luego de hechos como la “Masacre de San Fernando en el Estado de Tamaulipas”, en el que fueron ejecutadas 72 personas, entre ellas, un ecuatoriano. A este hecho se suma el caso de la niña ecuatoriana “Noemí”, quien fue encontrada sin vida el 11 de marzo de 2014 en el baño de un albergue en Ciudad Juárez, México; hechos que develaron las vulnerabilidades a las que están expuestas los adultos y niños, niñas y adolescentes que se arriesgan en la travesía hacia los Estados Unidos.

A partir del año 2011 México ha realizado esfuerzos institucionales para la incorporación progresiva de visiones con enfoque de derechos frente al hecho migratorio, que si bien no significa que no existan desafíos que requieren ser considerados y analizados al momento de la implementación de medidas devenidas del presente Instrumento Internacional, constituye un escenario en el que se puede viabilizar

¹ OEA y OECD (2015) Migración Internacional en las Américas, Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), disponible en <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>

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

las garantías contenidas en el Memorandum en análisis.

5.2. Naturaleza de los instrumentos internacionales de retorno asistido

La migración de retorno como parte del ciclo de la migración puede darse por diversos motivos y en contextos varios. La literatura especializada reconoce que existe una principal clasificación del retorno: retorno voluntario y forzoso.

El retorno voluntario asistido es una opción de regreso para el migrante basada en la decisión discrecional de la persona. Una decisión voluntaria que se define por la ausencia de cualquier coerción física, psicológica o material. En comparación con el retorno forzoso, el retorno voluntario asistido reduce el riesgo de violación de los derechos humanos y salvaguarda la dignidad de la persona retornada, además de resultar menos costoso económicamente para el Estado.²

Si bien el retorno asistido ha sido cuestionado por ser un mecanismo que institucionalizaría la “expulsión”, también ha sido positivamente valorado y promovido por organizaciones como la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), que lo considera “*un elemento de cualquier política de gestión de la migración coherente y eficaz, no sólo en lo que respecta a inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo fallidos, sino para todos los inmigrantes que requieren apoyo para volver a casa*”.³ De esta manera, el retorno voluntario asistido ha sido analizado como una alternativa para el retorno obligado.

En el caso de inmigrantes irregulares a quienes no se permite permanecer en el país anfitrión, la asistencia para el retorno voluntario logra balancear la necesidad del inmigrante de evitar el estigma de la deportación y la exclusión legal, con la necesidad de los países de recepción de manejar sus aspectos migratorios de una forma lo más humana y económica posible.

En el caso particular de México el programa de retornos asistidos tuvo su origen en el año 2005 con el apoyo de la OIM y se institucionalizó con la Ley de Migración del año 2011.

De esta manera, los acuerdos bilaterales de retorno asistido, constituyen una herramienta de gestión migratoria que aboga por la vigencia de garantías de derechos humanos y facilidades para el retorno consentido de los migrantes que de otra manera se vieran expuestos a procesos de deportación.

5.3. Objeto y contenido del Instrumento Internacional en análisis

2 EMN, Red Europea de Migraciones (2009), Programas y Estrategias Referentes al Retorno Asistido e Integración en Terceros Países.

3 (OIM), Migración de Retorno, Sección 3.9. disponible en http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v3/V3S09_CM.pdf

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

El capítulo I del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, define como objetivo y alcance del Instrumento, establecer un mecanismo de cooperación que garantice el retorno asistido de personas que se encuentren en situación migratoria irregular. En este marco las partes se comprometen a agilizar el proceso de retorno y a atender de manera diferenciada a las personas en situación de vulnerabilidad,

El capítulo II, hace referencia a los beneficiarios del retorno asistido, indicando que son beneficiarios los nacionales de ambos países y nacionales de terceros países que tengan residencia en algunos de los estados parte así como sus familiares. Incorpora el capítulo normas para acogerse a esta modalidad de retorno, entre ellas que el beneficiario no tenga restricción legal emitida por autoridad competente para que abandone el país, cuente con los documentos de viaje y exprese por escrito su voluntad de acogerse a este beneficio.

En el capítulo III, relacionado con las acciones para impulsar los flujos migratorios regulares, se establece el compromiso de las Partes de mantenerse informadas de los requisitos, tipos de documentos, procedimientos, categorías de viaje y calidades o condiciones migratorias que otorgue cada Parte a las personas extranjeras; se establece además el intercambio de experiencias beneficiosas para la gestión migratoria así como el compromiso de no retención de los pasaportes de los nacionales de la otra Parte.

El capítulo IV del Instrumento en análisis, destaca el compromiso de las Partes para el retorno de los beneficiarios asumiendo el costo de alimentación y transporte, la aplicación del principio pro persona en los procesos de retorno, el compromiso de facilitación de identificación de beneficiarios así como el compromiso de tiempo efectivo del retorno en 14 días hábiles luego de la notificación consular. Se establece además, que los retornos se realizarán por vía aérea, en vuelos comerciales o no comerciales y, en caso de vulnerabilidad con el acompañamiento de las autoridades. Cabe destacar que durante el análisis realizado en la Comisión y conforme se detalla en lo posterior, en este capítulo se incorpora una disposición relativa a la posibilidad de optar por otro medio de transporte no aéreo, lo que ha generado inquietudes y propuestas de recomendaciones en el seno de la Comisión.

En el Capítulo V, el instrumento se refiere a la protección y retorno de las niñas, niños y adolescentes no acompañados y en caso de vulnerabilidad, estableciendo y ratificando la vigencia del principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes en los procesos de retorno, así como la prestación inmediata de primeros auxilios y alimentación, protección y seguridad.

El Capítulo VI establece la conformación del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares Ecuador-México que analizará de manera integral las acciones realizadas y los resultados logrados. Se establece reuniones mensuales y trimestrales.

El Capítulo VII se refiere a la modificación del Memorándum bajo mutuo consentimiento, previa propuesta notificada con 90 días de anticipación, la suspensión total o parcial de la aplicación de las

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

disposiciones del Memorándum por orden público, seguridad o fuerza mayor, previa comunicación con 30 días de anticipación; así como la indefinida vigencia de este Instrumento, una vez que entre en vigor, a los 30 días de la notificación recíproca del cumplimiento de requisitos.

5.4. Marco constitucional y legal del Instrumento Internacional

La Constitución de la República de Ecuador, en el artículo 416 reconoce como principios de las relaciones internacionales, la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales. De la misma manera, 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. Así, en la suscripción y aprobación de instrumentos internacionales, se debe velar por los derechos de los habitantes ecuatorianos, en especial de los migrantes.

En este mismo marco, la Norma Suprema en su artículo 417, establece que en los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicará, entre otros, el principio pro ser humano y de no restricción de derechos. Mención complementaria requiere la disposición contenida en el artículo 423, numeral 3 de la Constitución que establece el compromiso estratégico de Ecuador de fortalecer la armonización de legislaciones nacionales, entre otros, en temas relativos a derechos migratorios, de acuerdo a los principios de progresividad y no regresividad.

Los artículos 35, 42 y 43 de la Constitución reivindican las normas atinentes a la plena vigencia del principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes, su atención prioritaria y especializada, el pleno ejercicio de sus derechos y, el deber del Estado de garantizar su protección.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 938, de 6 de febrero de 2017, en su artículo 2, incorpora el principio de protección a las personas ecuatorianas en el exterior independientemente de su condición migratoria y se ratifica en el principio constitucional de interés superior de niños, niñas y adolescentes. Este mismo cuerpo legal reconoce en los artículos 23 y 24, las atribuciones de los servicios consulares para la protección y asistencia de los ecuatorianos en el exterior; disposiciones que para su cumplimiento requieren que el Estado ecuatoriano fortalezca la cooperación internacional para el intercambio de información y apoyo mutuo.

Si bien la norma legal de movilidad humana en Ecuador no reconoce de manera taxativa el “retorno voluntario” en la concepción que hace la Ley de Migración mexicana, si establece en el artículo 39 la figura de la “repatriación de personas ecuatorianas en vulnerabilidad” incluyendo como casos para la repatriación bajo tutela parcial o total del Estado, los de niñas, niños y adolescentes no acompañados o en situación de vulnerabilidad y víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes.

Por lo expuesto, se sostiene que el Memorándum de Entendimiento puesto en consideración de esta Comisión, es compatible con los principios constitucionales de movilidad humana y las disposiciones

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

contempladas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana relativas al deber estatal de protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad con énfasis en niños, niñas y adolescentes acompañados y no acompañados.

6. TRATAMIENTO EN LA COMISIÓN

En el proceso de socialización, comparecieron a la Comisión las siguientes autoridades e invitados:

SESIÓN	INSTITUCIÓN	NOMBRES	CARGO
Sesión No. 17	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Dr. Juan Fernando Salazar	Coordinador General Jurídico
Sesión No. 19	Defensoría del Pueblo	Dr. Patricio Benalcázar	Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza
Sesión No. 19	Ministerio del Interior	Dr. Andrés de la Vega	Viceministro
Sesión No. 19		Jacques Ramírez	Docente - Investigador

Durante el tratamiento de este Instrumento Internacional el Delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Dr. Juan Fernando Salazar, resaltó la prioridad que desde el Ministerio se ha dado a los temas de movilidad humana con México, un país con el que existen buenas relaciones y dado que es un paso obligado en el camino que siguen nuestros migrantes hacia los Estados Unidos. Indicó que el Memorándum busca dar las mejores soluciones para poder retornar en condiciones favorables a las personas en situación migratoria irregular y que muchas veces han sido víctimas de engaños. Citó como marco internacional, la Convención de Viena y los instrumentos internacionales de derechos humanos, destacando que las repatriaciones serán individuales con enlaces institucionales que faciliten el retorno asistido.

De su parte, la Defensoría del Pueblo en la comparecencia del Dr. Patricio Benalcázar y, mediante Oficio Nro. DPE-DP-2017-0566-O, suscrito por el Dr. Ramiro Rivadeneira, Defensor del Pueblo, destacó la importancia del Instrumento Internacional como avance que incluye algunos estándares incluso más beneficios que la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento. Reconociendo que la Asamblea Nacional no puede modificar el texto del Instrumento, la Defensoría del Pueblo presentó recomendaciones relacionadas con la función de protección de los ecuatorianos en el exterior que corresponde a las oficinas consulares; la atención prioritaria, diferenciada y especializada que deben recibir las personas en situación de vulnerabilidad; la necesidad de incorporar normas que reconozcan y precautelen a las personas con necesidad de protección internacional; la importancia de explicitar con mayor detalle las responsabilidades económicas de las partes; la incorporación del requisito de un certificado médico-legal del Estado del que se retorna; la potestad de verificación de la situación de las personas por parte de las instituciones de derechos humanos de ambas Partes; y, la necesidad de que la Autoridad de Movilidad Humana de Ecuador continúe fortaleciendo su incidencia en la implementación de programas que viabilicen el arribo hasta el destino final de las personas

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

migrantes retornadas.

El Viceministro del Interior, Andrés de la Vega, resaltó así mismo la importancia de este Instrumento Internacional, destacando que a partir del 2015 se ha registrado la deportación de 16 ciudadanos mexicanos versus 497 compatriotas retornados desde México durante el mismo período. Estas cifras son complementarias con 685 personas retornadas en el 2014; 550 en el 2013; 301 en el 2012; 147 en el 2011 y 208 en el 2010, lo que significa que 2.388 personas ecuatorianas han sido retornadas de México desde el año 2010. Informó así mismo el Viceministro, que a partir de septiembre del presente año, se ha modificado la institucionalidad del Ministerio del Interior, se ha creado una subsecretaría de migración y se ha formalizado la creación de una Dirección de trata y tráfico, lo que permite fortalecer las capacidades institucionales. Respecto al Instrumento, destacó que en el artículo 5 se establece la posibilidad de desarrollo de protocolos y señaló que a su criterio está claro lo relativo al financiamiento toda vez que los Estados Parte que retornan son responsables de asumir el costo de alimentación y transporte, y que, el Estado ecuatoriano tiene destinados recursos para el retorno de los compatriotas.

El académico Jacques Ramírez, desde una visión crítica, señaló la importancia de la aprobación de este Instrumento Internacional, sin embargo precisó que existen conceptos que requieren ser analizados. Así, destacó que este tipo de memorandos son parte de lo que se conoce como “ejercicio de los estados por externalizar el control” y que México lo ha venido haciendo en política migratoria desde el Plan Puebla-Panamá que viabiliza que México y los países de tránsito se conviertan en un tapón hacia la llegada a Estados Unidos, por lo que a su criterio, el Memorándum supone expulsión más que retorno asistido.

Enfatizó sin embargo, su recomendación de que el Memorándum debe aprobarse a fin de que sea posible una revisión en cuyo caso pueda incorporarse recomendaciones y precisiones relativas a que se incluya en el artículo 11 una disposición clara que impida que las personas que se acojan al retorno asistido sean llevadas a las estaciones migratorias o privados de su libertad; que se explicita que el retorno se realizará por transporte aéreo y que será el Estado que retorna al migrante quien asuma los costos de transporte y alimentación, todo esto a fin de que no exista errónea interpretación del principio de responsabilidad compartida incluida en el Memorándum.

Recalcó así mismo, que es importante que se analice las Observaciones Finales sobre el Tercer Informe periódico de México aprobadas por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en las que el Comité observa al Estado Mexicano respecto a la gestión que se realiza en las 58 estaciones migratorias, las llamadas medidas de “aseguramiento” y el trato dado a personas en condición de vulnerabilidad como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes. Por último y luego de señalar que 22.000 ecuatorianos han sido deportados desde México en lo que va del siglo, recordó la importancia de este instrumento para el siguiente paso que sería por parte de México, la eliminación de visas para los ecuatorianos.

Durante el debate los asambleístas de la Comisión expresaron su preocupación por la situación que

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

viven los migrantes, el recorrido que desde Sudamérica deben hacer por Centroamérica para llegar hasta México y posteriormente hacia los Estados Unidos así como los riesgos a los que se enfrentan durante el trayecto. En este marco y en relación al Instrumento Internacional en debate, se enfatizó la necesidad de que Ecuador busque suscribir este tipo de convenios con otros países que hacen parte de la ruta que siguen los migrantes como Colombia, Panamá, Guatemala o el Salvador. Cancillería informó que existe la predisposición de replicar las buenas prácticas para garantizar los derechos de las personas migrantes, informando que Ecuador tiene dos consulados en México para hacer posible la implementación de este Instrumento.

La Comisión debatió una vez más respecto a la necesidad de que se materialice la creación de una oficina multiministerial en los aeropuertos internacionales que facilite la atención a quienes retornan, por lo que resulta importante que se concluya el proceso de elaboración de protocolos que lleva adelante Cancillería en coordinación con otras instituciones relacionadas.

Respecto al contenido del Instrumento Internacional la Comisión debatió acerca de la necesidad del certificado de salud dadas las condiciones precarias que viven quienes cruzan la frontera con hechos como deshidratación severa o violaciones; la importancia de que se explicita con mayor claridad quien cubre los costos de alimentación y transporte; la especificación del tipo de transporte que se empleará, de manera que no quede duda que debe ser transporte aéreo y bajo las seguridades necesarias; así como que los protocolos que se implementen deben garantizar que se cumpla el retorno en el tiempo establecido, es decir, no más de 14 día desde la notificación consular.

Se analizó además la importancia de evaluar lo que sucede con quienes no se acogen a este Instrumento voluntariamente porque pese a tener el deseo de regresar no pueden hacerlo al estar expuestas incluso a bandas criminales, por lo que es importante que las instituciones puedan compartir información en este ámbito para viabilizar la búsqueda, asistencia o apoyo a quienes están en esta situación.

Durante el debate se discutió respecto a posibilidad de revisión del texto del Instrumento Internacional previo a su aprobación en la Asamblea. Al efecto, esta Comisión comprende que si bien existe un debate profundo respecto a la naturaleza de los acuerdos internacionales de retorno asistido, más aun en contextos de políticas de movilidad humana como las que llevan adelante países como Estados Unidos, es deber del Estado ecuatoriano y de la Asamblea Nacional procurar las mejores condiciones para las personas ecuatorianas que se encuentran en situación de movilidad humana y más aún en condición de vulnerabilidad, por lo cual, se entiende que el Instrumento Internacional requiere ser aprobado para que, siguiendo el proceso establecido en el inciso primero del artículo 19, pueda ser modificado considerando las recomendaciones que se han dado durante el debate. Deja explícito así mismo la Comisión, el interés de coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el diseño de un modelo de convenio marco para estos temas, que facilite el procesamiento en la Comisión y en el Pleno de la Asamblea Nacional.

Han contribuido de manera activa y permanente con sus aportes, comentarios, intervenciones,

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

inquietudes y observaciones verbales o escritas, en cada una de las sesiones de la Comisión y en el debate y aprobación de este Informe, las y los asambleístas que constan a continuación:

ASAMBLEÍSTA	NÚMERO SESIÓN
Doris Josefina Soliz Carrión	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Esther Adelina Cuesta Santana	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Paola Vintimilla Moscoso	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Hermuy Calle Verzozi	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Fernando Patricio Flores Vásquez	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Fafo Holguín Gavilánez Camacho	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Ana Belén Marín Aguirre	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Héctor Patricio Muñoz Alarcón	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Wendy Vanessa Vera Flores	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Pedro Fabricio Villamar Jácome	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Cástulo René Yandún Pozo	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19
Eduardo Mauricio Zambrano Valle	Sesión No. 15; Sesión No.17; Sesión No. 19

7. CONCLUSIONES

La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en virtud de todo lo antes expuesto concluye:

- Que el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, se alinea con los principios constitucionales y normas legales de la República de Ecuador en relación al deber del Estado de proteger a los ecuatorianos en situación de movilidad humana con especial énfasis en la condición de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes que migran en situación de irregularidad y bajo circunstancias riesgosas.
- Que es importante que el Ministerio de la Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, evalúe en lo posterior y una vez aprobado, la pertinencia de modificación del Memorándum con el propósito de clarificar el contenido de este instrumento internacional.

8. RECOMENDACIONES

Sobre la base de todo lo expuesto y el debate realizado, la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional:

- Aprobar el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”.

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

A su vez, la Comisión recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

- Establezca mecanismos que permitan difundir información de los consulados ecuatorianos así como número de teléfono para asistencia o ayuda, en las estaciones migratorias mexicanas que facilite a los compatriotas ecuatorianos ser atendidos.
- Implemente en el corto plazo y sin dilación los protocolos para el recibimiento de las personas migrantes deportadas o que regresan al país bajo el mecanismo de “retorno asistido”.
- Una vez aprobado el presente Instrumento, evalúe la viabilidad y pertinencia de plantear las siguientes modificaciones al mismo, o en su defecto las instrumentalice a través de protocolos o instrumentos de naturaleza similar:
 - En el artículo 10, incluir entre los datos que debe contener la notificación consular, un certificado médico-legal del Estado del que se retorna, que sustente la condición de salud en la que se encuentra la persona en situación irregular, bajo responsabilidad de las autoridades migratorias y con el fin de precautelar la integridad personal.
 - Con relación a las acciones para impulsar flujos migratorios regulares, se sugiere incluir un artículo que haga referencia al respeto que los Estados Partes deben tener hacia las normas internacionales de derecho humanitario en especial en lo relativo a las personas con necesidad de protección internacional.
 - Incluir en el artículo 11, una disposición que establezca que las personas que se acogan al beneficio del retorno asistido no serán llevadas a ninguna estación migratoria ni serán privados de su libertad.
 - En el artículo 8 debe explicitarse que los costos de alimentación y transporte serán asumidos por el Estado parte que realiza el proceso de retorno asistido, o en su defecto delimitar el principio de responsabilidad compartida.
 - Luego del artículo 18 que establece el mecanismo de seguimiento y evaluación, incorporar un artículo que señale que las instituciones nacionales de derechos humanos, esto es, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México puedan realizar la verificación de la situación de los derechos humanos de las personas que se acogen al retorno asistido.

Asambleísta Ponente: El Asambleísta ponente será el Asambleísta Mauricio Zambrano Valle

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


Esther Adelina Cuesta Santana
VICEPRESIDENTA


Joaquín Peña Bernal
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Ana Belén Marín Aguirre
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Fernando Patricio Flores Vázquez
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Hermuy Calle Verzozzi
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Pedro Fabricio Villamar Jácome
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Fafo Gavilán Camacho
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Cástulo René Yandún Pozo
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Paola Vintimilla Moscoso
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Wendy Vanessa Vera Flores
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Eduardo Mauricio Zambrano Valle
MIEMBRO DE LA COMISIÓN


Héctor Patricio Muñoz Alarcón
MIEMBRO DE LA COMISIÓN

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

En mi calidad de Secretario Relator de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral,

CERTIFICO QUE:

El informe de la Comisión sobre el pedido de aprobación del “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas”, fue conocido, tratado y debatido en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en la sesión No. 020-2017-2019, celebrada en la ciudad de Quito el 11 de septiembre de 2017 y fue aprobado con la siguiente votación de las y los asambleístas: **A FAVOR:** Esther Cuesta Santana; Joaquín Peña Bernal; Hermuy Calle Verzozzi; Fernando Flores Vásquez; Fafo Gavilánez Camacho; Wendy Vera Flores; Paola Vintimilla Moscoso; Héctor Muñoz Alarcón; Fabricio Villamar Jácome; René Yandún Pozo; y, Mauricio Zambrano Valle, es decir, once votos (11) de doce (12) Asambleístas Presentes - total once (11); **EN CONTRA:** total Cero (0); **ABSTENCIÓN:** Ana Belén Marín Aguirre total uno (1); **EN BLANCO:** total Cero (0). **ASAMBLEÍSTA AUSENTE EN LA VOTACIÓN:** total Cero (0).

Quito, 11 de octubre de 2017

Atentamente,



Dr. César Cano Flores

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