

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

**Informe final de Observancia de Política Pública No. 001/2024:
Implementación de la atención humanitaria en el DMQ, para la
protección integral de los derechos de las personas en movilidad
humana, que se encuentran en tránsito desde otro origen
nacional**

FECHA: JULIO 2024

Contenido

Índice de tablas	4
1. Antecedentes e introducción	5
Capítulo I: metodología	7
1.1 Objetivos del proceso de observancia.....	7
1.2 Delimitación temporal del levantamiento de información.....	7
1.3 Proceso metodológico	7
Capítulo II: información conceptual, normativa y estadística	9
2.1 Marco conceptual.....	9
2.2 Datos estadísticos.....	11
2.3 Marco normativo.....	16
2.3.1 Marco normativo internacional.....	16
2.3.2 Marco normativo nacional	18
2.3.4 Marco normativo local	19
Capítulo III: análisis de los instrumentos de política pública desarrollados por las entidades de atención humanitaria en el Distrito Metropolitano de Quito.....	20
3.1 Ministerio de Inclusión Económica y Social -Coordinación Zonal 9- MIES	20
a) Instrumentos de política pública	20
b) Principios que guían la atención humanitaria.....	22
c) Servicios.....	25
3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana -MREMH-	28
a) Instrumentos de política pública	28
b) Principios que guían la atención humanitaria.....	30
c) Articulación interinstitucional	32
3.3 Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana	32
a) Instrumentos de política pública	32
b) Principios.....	35
c) Articulación interinstitucional	35
3.4 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	36
3.4.1 Secretaría de Inclusión Social -SIS- / Unidad Patronato Municipal San José	36
a) Instrumentos de política pública	36
b) Principios.....	37

c) Articulación interinstitucional	37
3.4.2 Unidad Patronato Municipal San José -UPMSJ-	37
a) Servicio especializado/ La Casa del Hermano	37
b) Principios	40
c) Articulación interinstitucional	40
3.5 Entidades de atención que trabajan con personas en movilidad humana	41
3.5.1 Fundación Alas de Colibrí	41
3.5.2 Organización Internacional para la Migraciones -OIM-	42
3.5.3 Centro de Asistencia a Migrantes, Orientación y Referencia / Centro Amor	43
3.5.4 Hebrew Immigrant Aid Society -HIAS-	45
Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones	49
4.1 Conclusiones	49
4.2 Recomendaciones	51
Bibliografía	54

Índice de tablas

Tabla Nro.1: Entidades que brindan atención humanitaria con personería jurídica y permiso de funcionamiento	28
Tabla Nro. 2: Solicitantes de Protección Internacional desagregado por nacionalidad y ciudad de residencia -DMQ-	30
Tabla Nro. 3: Personas albergadas por edad en la Casa del Hermano año 2022-2023	40
Tabla Nro. 4: Número de personas en tránsito atendidas por HIAS periodo 2022-2023 en el DMQ	48

1. Antecedentes e introducción

El Ecuador es considerado como país de tránsito y destino, de acuerdo con el Portal Sobre la Migración en América Latina y el Caribe -MPI-,

la población inmigrante en Ecuador ha crecido sustancialmente en los últimos 25 años (...). A partir de 2023, se estima que 871.000 inmigrantes representan aproximadamente el 5 por ciento de la población en general, un aumento explicado principalmente por la llegada de inmigrantes de Venezuela desde 2015, cuando la crisis política y económica del país empeoró. Los 475.000 venezolanos en Ecuador en agosto de 2023 representaban alrededor del 6 por ciento de la población de 7,7 millones de venezolanos emigrantes, y la cuarta población emigrante venezolana más grande del mundo, después de la de Colombia, Perú y Brasil (MPI, 2023).

En cuanto a la población en tránsito se estima que “1,2 millones de venezolanos hayan pasado por el país desde el 2017, rumbo a lugares como Perú, Brasil y Chile. El uso de Ecuador como país de tránsito no es nuevo” (ibid.). Si bien a nivel normativo el país modificó los requisitos de ingreso y es desde el año 2018, que se exigió que las personas venezolanas tuvieran un pasaporte válido para ingresar al Ecuador.

En el año 2022, ACNUR alerta que “Quito es una de las principales ciudades receptoras de personas en movilidad humana de Ecuador, la cual alberga al 66% de los refugiados y migrantes de la provincia de Pichincha” (ACNUR, 2022).

Frente a esta realidad, el Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), en el ejercicio de sus atribuciones para formular, transversalizar, observar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas destinadas a la protección de derechos, activó un proceso de observancia que centró su análisis en la implementación de la atención humanitaria para las personas que se encuentran en tránsito.

Los pedidos de información se refirieron a los siguientes aspectos:

1. Principios de Atención Humanitaria:
 - Se identificaron los principios que guían la atención humanitaria proporcionada por las entidades en el Distrito Metropolitano de Quito -DMQ-.
2. Instrumentos de Política Pública:
 - Se analizaron los instrumentos de política pública relacionados con la atención y protección de los derechos de las personas en movilidad humana, con énfasis en el tránsito.
3. Buenas Prácticas y Desafíos:
 - Se analizaron las buenas prácticas y los obstáculos en la implementación de la atención humanitaria.

El presente informe se organiza en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se aborda la metodología cualitativa implementada. Esta metodología incluye el levantamiento, análisis e interpretación de la información proporcionada por las entidades públicas y privadas involucradas.

El segundo capítulo presenta la base conceptual que sirvió como fundamento para analizar la información proporcionada por las entidades. Por lo que se enfoca en la implementación de la atención humanitaria desde una perspectiva de derechos humanos.

Además, se examina la normativa a nivel internacional, nacional y local que guía la protección de los derechos de las personas en movilidad humana. Esto es especialmente relevante para aquellas personas que se encuentran en tránsito y pertenecen a grupos de atención prioritaria.

En este apartado, se presentan datos estadísticos que permiten comprender integralmente este fenómeno social. Se destaca la situación de vulnerabilidad de los grupos de atención prioritaria.

En el tercer capítulo, se aborda el análisis de los instrumentos de política pública creados por instituciones. Estos instrumentos establecen directrices para proteger los derechos de las personas en movilidad humana y guían la implementación de servicios relacionados con este grupo de la población.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta las conclusiones del proceso de observancia, y se proponen recomendaciones técnicas a los organismos que formulan política pública y también para aquellas entidades que implementan servicios de atención humanitaria, con el objetivo de que sean analizadas para modificar o replantear las acciones que se llevan a cabo para la protección de los derechos de las personas que se encuentran en tránsito desde otro origen nacional.

Capítulo I: metodología

1.1 Objetivos del proceso de observancia

General:

- Analizar cómo las entidades públicas y privadas operativizan la atención humanitaria en el Distrito Metropolitano de Quito en el marco de la norma especializada.

Específicos:

- Identificar los principios más relevantes que guían la atención humanitaria¹ - ayuda alimentaria y no alimentaria, alojamiento temporal y asistencia en salud- de las entidades públicas y privadas.
- Identificar los nudos críticos de la atención humanitaria, en el marco de la articulación interinstitucional.
- Contribuir a través de las recomendaciones que se emiten en el informe, al fortalecimiento de la operativización de la atención humanitaria.

1.2 Delimitación temporal del levantamiento de información

El periodo de recolección de datos para el presente informe se extiende desde enero del año 2022 hasta diciembre del año 2023.

1.3 Proceso metodológico

El primer paso en el proceso de observancia fue la definición del tema y la elaboración del plan de trabajo. Este plan incluyó objetivos, actividades y un cronograma de actividades. Además, se identificó los actores clave que fueron consultados. Todo esto permitió recopilar información primaria de las entidades involucradas en la atención humanitaria.

El presente proceso de observancia se basa en la investigación cualitativa ya que permite recopilar, analizar e interpretar la información de forma más integral. En este contexto el análisis centra su atención en la comprensión de los instrumentos técnicos desarrollados por los servicios de atención humanitaria en el Distrito Metropolitano de Quito, sean públicos o privados, y cómo estos garantizan la protección de los derechos de las personas en tránsito.

La metodología usada permite, además, establecer preguntas abiertas para indagar sobre la problemática de atención humanitaria en los siguientes ámbitos:

- Ayuda alimentaria
- Ayuda no alimentaria
- Alojamiento temporal
- Asistencia en salud

¹ En el desarrollo del texto se usará el término atención humanitaria, como se encuentra definido en la Norma Técnica de Atención a la Población en Contexto de Movilidad Humana de otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad en Ciudades de Acogida.

Los ámbitos mencionados fueron analizados con los titulares de derechos, quienes forman parte del Consejo Consultivo de Derechos de Movilidad Humana. Dichos titulares estuvieron de acuerdo con ámbitos mencionados y solicitaron que en el levantamiento de información se incluyeran temas relacionados con asesoría jurídica.

En este contexto se remitieron pedidos de información a las siguientes entidades:

- Ministerio de Inclusión Económica y Social -Coordinación Zonal 9-;
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana -CNIMH-;
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana -MREMH-;
- Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito;
- y,
- Unidad Patronato Municipal San José -UPMSJ-.

Además, se desarrolló un formulario digital para recopilar información de las entidades que brindan servicios a personas en movilidad humana, para conocer cómo se activan frente a la atención humanitaria.

Los criterios de selección fueron los siguientes:

- Entidades que brindan servicios de atención humanitaria en el DMQ;
- Entidades nacionales y locales que trabajen con población en movilidad humana;
- y,
- Entidades nacionales y locales cuyo trabajo esté especializado en personas en tránsito.

En este marco se invitó a las siguientes entidades a llenar el formulario indicado anteriormente:

- Hebrew Immigrant Aid Society -HIAS-;
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-;
- CARE;
- Alas de Colibrí;
- Organización Internacional para las Migraciones -OIM-; y,
- Consejo Noruego para Refugiados -NRC-.

El 100% de las entidades públicas proporcionó información para el proceso de observancia. En cuanto a las organizaciones privadas, el 50% envió información a través del formulario en línea -HIAS, Alas de Colibrí, OIM-.

Se recopiló información secundaria sobre la normativa, estadísticas y documentos técnicos relacionados con la temática analizada, así como detalles sobre los ámbitos de protección para las personas en movilidad humana.

Finalmente, se elaboró el informe que resume las principales conclusiones y recomendaciones del proceso de observancia.

El documento final fue socializado con las entidades que participaron del proceso.

Capítulo II: información conceptual, normativa y estadística

2.1 Marco conceptual

Para analizar la implementación de la atención humanitaria a personas en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito, es fundamental considerar los siguientes conceptos.

- **Movilidad Humana:** “es la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación” (OIM, 2012, pág. 17), cuyas características son:
 - Es un proceso humano.
 - Es una expresión del ejercicio de un derecho humano.
 - Es multicausal.
 - Intencionalidad de permanencia.
 - Cruce de límites geográficos (OIM, 2012, pág. 18).
- **Migración:** “es el cambio de residencia que implica el traspaso de algún límite geográfico u administrativo debidamente definido” (CEPAL , s/f). En el marco de la migración uno de los temas que no han sido analizados a profundidad es la situación de las personas en tránsito.

En este contexto es necesario señalar que la migración implica las siguientes etapas:

- Intención, obligación o necesidad de salir, preparación y decisión de viaje.
 - Tránsito o desplazamiento hacia el lugar de destino -este proceso puede implicar serios riesgos-.
 - Llegada, asentamiento y estadía en el lugar de destino.
 - Retorno al país de origen o integración en sociedad de acogida (OIM, 2012, pág. 25).
- **Tránsito:** Naciones Unidas alerta que “la situación de los migrantes en tránsito en materia de derechos humanos es precaria, incluso peligrosa” (ACNUDH, s/f, pág. 7). Pese a esta realidad “no hay una definición canónica de “migración en tránsito”, un término por el que comúnmente se entiende la estancia temporal de los migrantes en uno o varios países con el objeto de llegar a otro destino definitivo” (Ibid.).

Si bien la temporalidad asociada al tránsito plantea desafíos conceptuales. Determinar cuánto tiempo se considera que una persona está en tránsito de un país a otro es un aspecto crucial. A pesar de esta limitación, se reconoce que el tránsito es un fenómeno relevante y debe analizarse desde la perspectiva de los derechos humanos.

- **Estado de tránsito:** “se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual” (OIM, 2012, pág. 27).
- **Migración internacional:** “es el proceso de movilidad humana que se realiza entre países de manera voluntaria” (OIM, 2012, pág. 35). Las razones que mueven a una

persona para cruzar de un país a otro son múltiples como temas económicos, laborales, educativos, políticos.

- **Atención Humanitaria:** “es la atención que garantiza a la persona los mínimos derechos y necesidades básicas en alimentación, alojamiento, acceso a servicios de salud, y otros. Debe funcionar bajo el principio de inmediatez y se ejecuta a través de un análisis de las condiciones de vulnerabilidad y de las capacidades de la persona promoviendo el goce de los derechos” (MIES, 2021, pág. 42).

- **Proyecto Esfera:** El Proyecto Esfera inició en el año 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Su objetivo fue mejorar la calidad de las acciones durante las respuestas en casos de desastre y rendir cuentas sobre ellas.

En ese contexto, Esfera redactó la Carta Humanitaria y estableció un conjunto de normas mínimas en sectores clave como el abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; seguridad alimentaria y nutrición; alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios, así como la acción de salud. Estas normas describen las condiciones que se deben lograr en cualquier respuesta humanitaria (El Proyecto Esfera, 2011).

- **Carta Humanitaria²:** es un documento fundamental en el ámbito de la ayuda humanitaria ya que es un manual que establece los principios éticos y jurídicos que guían la acción de las organizaciones y profesionales involucrados en la atención humanitaria. Este instrumento es esencial para guiar las intervenciones humanitarias para asegurar el bienestar de las poblaciones en crisis, como personas afectadas por desastres naturales o conflictos armados.

El documento establece los derechos que deben ser protegidos:

- Derecho a vivir con dignidad
 - Derecho a recibir atención humanitaria
 - Derecho a la protección
 - Derecho a la seguridad -también se incluye los derechos y obligaciones contemplados en el derecho internacional-.
- **Principios de protección:** la respuesta humanitaria tiene como base la dignidad de las personas, en este sentido los principios establecidos en la Carta Humanitaria son:
 - Principio 1: Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.
 - Principio 2: Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial.
 - Principio 3: Proteger a las personas de los daños físicos y psicológicos causados por violencia o coerción.
 - Principio 4: Ayuda a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos (El Proyecto Esfera, 2011, pág. 32).

² La Carta Humanitaria fue redactada en 1997 por un grupo de profesionales de distintos organismos humanitarios, reunidos con el compromiso de rendir cuentas a las poblaciones afectadas sobre la ayuda humanitaria desplegada.

Para aplicar los principios de protección es clave considerar las necesidades específicas de los grupos de atención prioritaria.

Cabe señalar que en el marco de la movilidad humana hay grupos que deben tener especial protección y que son:

- Las personas refugiadas y solicitantes de asilo
- Las víctimas de trata de personas
- Niños y niñas que viajen solos o acompañados
- Las personas en situación de pobreza o pobreza extrema
- Las personas que realizan procesos de migración internacional en situación documentaria irregular

La Carta Humanitaria señala que las entidades que brindan atención humanitaria, incluso aquellas que no son especialistas en el área, deben guiarse por los principios de protección señalados, en la misma³.

Los conceptos desarrollados en esta sección sirven como base para el análisis de la información proporcionada por las entidades en relación con la implementación de la atención humanitaria desde una perspectiva de derechos humanos. En este contexto, se identifican los principios que guían dicha implementación esto en el marco de los objetivos planteados en el presente proceso de observancia.

2.2 Datos estadísticos

A continuación, se presenta datos relevantes sobre la situación de personas en movilidad humana en el Ecuador. Este análisis se centró en datos a nivel nacional. Sin embargo, es importante mencionar que la información específica sobre este fenómeno -de tránsito- en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es limitada debido a la falta de datos oficiales.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos -OEA-:

El Ecuador es considerado como el tercer país de la región con mayor número de personas migrantes venezolanas. Además, debido a su cercanía con la frontera colombiana se ha convertido en uno de los canales de tránsito más empleados por la población migrante y refugiada venezolana ya sea para llegar al país de destino, como para establecerse de manera permanente en Ecuador. El Estado ecuatoriano estima que desde 2016 más de 2.000.000 migrantes y refugiados venezolanos han transitado por Ecuador, y que actualmente más de 250.000 se encuentran en calidad de tránsito lo que representa más del 3% de la población en el Ecuador (CPD, 2024, pág. 7).

En tanto que la Organización Mundial para las Migraciones -OIM-, en el año 2023 indicó que “los flujos migratorios mixtos de venezolanos hacia países vecinos no han cesado, y aproximadamente más de un cuarto de millón de personas pasaron por Ecuador en el año 2022” (CPD, 2024), es decir la condición de tránsito es permanente en el territorio, por lo cual es importante comprender su dinámica para garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria.

³ Carta Humanitaria señala que los principios no son absolutos. Se admite que las circunstancias pueden limitar hasta qué punto las organizaciones pueden aplicarlo. Sin embargo, estos principios de protección deberían guiar la acción en todo momento

A continuación, se presentan datos relevantes sobre la población migrante⁴, identificados en la Evaluación Conjunta de Necesidades 2023 y en el reporte de situación del mismo año:

Identificación por género

- La quinta ronda levantó un total de 2.541 encuestas⁵, de este total 81,6% son de género femenino y el 18,3% masculino (R4V, 2023, pág. 12).
- Del total de los encuestados el 0,1% se identifica con otro género (Ibid.).

Nacionalidad

- El 96,7% son de nacionalidad venezolana (R4V, 2023, pág. 11).
- Cabe señalar que las encuestas aplicadas también revelan que un 10,5% de las personas tienen nacionalidad ecuatoriana, un 2,1% son colombianas y un 0,4% tienen nacionalidad peruana. Además, se encontró que un 0,4% de los encuestados tiene otra nacionalidad.

Conformación de los grupos familiares

De los 2.541 grupos familiares se identificó que cada uno de ellos estuvo conformado por:

- 4 miembros⁶ (R4V, 2023, pág. 12).
- En el rango de 18 a 65 años, se identificó un total de 2.05 adultos.
- También están integrados por el 1,6 de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, a este grupo de la población le siguen las personas adultas de más de 65 años con el 0,05 (R4V, 2023, pág. 13).
- El rango de edad de las personas en movilidad humana se encuentra entre los 26 a 35 años, seguido de niñas, niños y adolescentes entre los 5 a 11 años (Ibid.).
- Respecto a la distribución por género y edad la evaluación identificó que las personas de género femenino están en el rango de 26 a 35 años. En el caso del género masculino la mayor concentración está en niños y adolescentes entre 5 a 11 años (R4V, 2023, pág. 14).

Perfil de las personas con necesidades específicas

- La muestra tomada contiene información al detalle de la conformación del grupo familiar, en este sentido se identifica a 130 adultos mayores, esto representa el 1,3%.
- “Un 19.8% de los grupos tiene al menos una persona con discapacidad” (Ibid.).
- Un 18% de los grupos familiares tienen un niño, niña, adolescente separado es decir que no se encuentran con sus padres, representantes legales, o cuidadores habituales (Ibid.).
- En los grupos familiares hay mujeres embarazadas y en periodo de lactancia cuya edad se ubica entre los 26 a 35 años, cifra que resulta similar a la información levantada en el 2022.
- En los grupos familiares se encuentran adolescentes, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- El reporte de situación del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes -GTRM⁷-,

⁴ Datos tomados de la Plataforma de Coordinación Inter agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.

⁵ Es el número de grupos familiares identificados.

⁶ El promedio es 3,8%, sin embargo, para no confundir al lector se coloca el valor próximo.

⁷ “ En Ecuador, la Plataforma Regional Inter agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) se traduce en el Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes (GTRM), conformado por 76 miembros que incluyen agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el Movimiento

alerta que se identificó un total de 206 NNA no acompañados o separados, para abordar estos casos utilizó protocolos de atención especializada de NNA, de ellos, 24 niños, niñas y adolescentes no acompañados recibieron medidas alternativas de cuidado (en la mayoría de los casos se identifican adolescentes en relaciones tempranas de pareja y con hijos, situación de calle, rezago o deserción escolar) (GTRM, 2024, pág. 5).

- En cuanto a NNA no acompañados se destaca el trabajo de organizaciones socias en la identificación de este grupo y la remisión de los casos al MIES para la activación del protocolo nacional y acceso al proceso de regularización para NNA no acompañados.

Principales necesidades de los grupos familiares

- Las personas en movilidad humana identificaron que sus principales prioridades son: alojamiento, empleo, servicios médicos, alimentación, documentación y educación. Esta información es consistente desde el año 2022, con la última actualización que se cita en este apartado.
- Los datos recopilados indican que, en el caso de las mujeres, se otorga una alta valoración a los artículos de higiene y a los temas relacionados con la educación.
- Para las personas de género masculino, los aspectos más importantes son la documentación y el transporte.

Seguridad alimentaria

De manera general se identificó un deterioro de la seguridad alimentaria en los hogares que fueron analizados.

- Un 49% indicó que tuvo un acceso parcial a alimentos (R4V, 2023, pág. 21), y el 16% no los tuvo.
- Es importante destacar que la seguridad alimentaria está estrechamente relacionada con los ingresos familiares derivados de actividades laborales. En otras palabras, a medida que los ingresos aumentan, también lo hace el acceso a alimentos.

Nutrición

- El estudio reveló que el 59% de los lactantes recibieron exclusivamente leche materna hasta los 6 meses. Adicionalmente, un 33% de los niños, niñas son alimentados con una combinación de leche materna y fórmula. Por último, un 6%, se nutre con fórmula y un 3% con otros alimentos – el estudio no incluye información sobre este ámbito- (R4V, 2023, pág. 39).

Los datos indican que las mujeres en movilidad humana dan prioridad a la lactancia materna exclusiva. Este hecho no solo es positivo, sino que también contribuye significativamente a la nutrición adecuada de las niñas y los niños. Esta información es fundamental para las entidades que ofrecen atención humanitaria, ya que subraya la necesidad de proporcionar a las madres en periodo de lactancia, alimentos que enriquezcan su propia nutrición.

Internacional de la Cruz Roja, entre otros, que están involucradas en la respuesta a la situación Venezuela, en colaboración con actores gubernamentales relevantes. El GTRM es coliderado por ACNUR y OIM y funciona como un espacio para la coordinación de actividades referentes a la respuesta a la situación de las personas refugiadas y migrantes venezolanas en el Ecuador. El GTRM tiene presencia en todo el territorio nacional, y también incluye a diez grupos de coordinación conocidos como GTRM locales, dentro de las cuales se coordinan las actividades de la respuesta con un enfoque más adaptado a las realidades locales. Para cumplir sus objetivos, el GTRM también se apoya sobre una estructura de coordinación técnica a nivel nacional a través de seis Grupos de Trabajo temáticos y tres Grupos de Trabajo transversales, liderados por diferentes organizaciones socias” (R4V, 2023).

Alojamiento

El análisis de las encuestas revela que los desafíos relacionados con el alojamiento son significativos, con un 48% de los encuestados que expresaron dificultades para afrontar los costos.

Se identificó además que las personas en situación de movilidad humana están expuestas a un riesgo considerable, particularmente si residen en zonas inseguras, ya sea debido a la falta de medidas de seguridad o a la carencia de servicios básicos esenciales.

¿Dónde viven las personas en movilidad humana?

- El 90,5 de los grupos familiares indicó que reside en viviendas alquiladas
- Un 3,2% vive con familiares o parientes
- 3,2% cuida la casa en la que vive
- 1,5% tiene casa propia
- 0,9% se encuentran en un albergue
- 0,3% están en situación de calle (R4V, 2023, pág. 25) o habitan en asentamientos informales.

Respecto a la condición de sus viviendas se conoce que:

- El 69%⁸ del alojamiento se encuentra en mal estado
- 19% señala la falta de seguridad
- El 15% ausencia de servicios básicos
- Un 13% señaló que la vivienda tiene dificultades por filtraciones, humedad, falta de espacio, inundaciones, presencia de plagas -sin duda afecta a la seguridad y salud de las personas.

El informe determinó que, en promedio, los grupos familiares se han mudado aproximadamente tres veces desde su llegada a Ecuador. Sin embargo, también señala que a medida que aumenta el tiempo de permanencia, se produce un mayor número de cambios de vivienda, lo que genera gastos adicionales e inestabilidad.

Este fenómeno podría estar relacionado con factores como la búsqueda de mejores oportunidades laborales, cambios en la situación económica o la necesidad de adaptarse a nuevas circunstancias (R4V, 2023, pág. 26).

Asistencia en salud

El informe indica que el “acceso al sistema de salud en Ecuador es universal y la atención a servicios médicos es gratuita. Las personas en movilidad humana tienen derecho a acceder a los sistemas de salud en todo el país independiente de su nacionalidad, condición migratoria” (R4V, 2023, pág. 35).

Sin embargo, es importante destacar que no todas las personas en situación de movilidad humana lograron acceder a los servicios de salud. En primer lugar, se abordará el tipo de atención que recibieron aquellos que sí accedieron a estos servicios. Posteriormente, se expondrán las razones que impidieron a ciertas personas acceder a dichos servicios.

⁸ Porcentaje de grupos familiares según estado de la vivienda N: 2.534

Personas atendidas por tipo de necesidad:

- La atención en salud está dentro de las principales necesidades, en este sentido la información levantada permitió identificar que un 85,9% necesitó atención general.
- Un 26,1% requirió atención especializada, mientras que la atención prenatal alcanzó el 7,9%.
- El 7,9% recibió tratamiento de enfermedades crónicas, seguido del 7,8% de servicios de parto y posparto.
- Un 7,2% accedió servicios de salud mental.
- En cuanto a la salud sexual y reproductiva un 6,3% accedió al servicio.
- Un 0,9% recibió medicamentos antirretrovirales (VIH).

Personas del grupo familiar encuestado que no pudieron acceder al servicio de salud

- El 42,9% acudió al centro de salud, pero no fue atendido.
- 24,4% no fue atendido porque no había turnos.
- 10,2 no acudió por falta de dinero.
- 5,9% no pudo acceder por falta de especialistas, medicinas, equipamiento.
- 4% no sabe cómo acceder a un servicio de salud en el Ecuador.
- 3,3% no acudió por miedo a no ser atendido.
- Un 2,3% prefirió automedicarse.

Vacunación infantil

Sobre la vacunación del esquema regular de niñas, niños entre los 0 y 4 años, se identificó que:

- Un 75,1% de los grupos familiares sí aplicó vacunas.
- El 14,7% no aplicó ningún tipo de vacuna y el 8,2% aplicó algunas.
- El 1,5% no sabe si se aplicaron las vacunas o no a los niños, niñas.
- Respecto de los grupos familiares que no han vacunado a los niños, niñas con el esquema regular básico, se conoce que el 28,2% dicen que no los vacunaron por falta de interés.
- El 12,7% señala que el motivo fue la falta de vacunas en el centro de salud.

El análisis de los datos subraya la necesidad de intensificar la vacunación en la población infantil. A pesar de que numerosas familias se encuentren en tránsito dentro del país, es crucial priorizar la salud de los niños y niñas. Las vacunas representan una herramienta vital en la prevención de enfermedades y discapacidades, e incluso pueden llegar a evitar la muerte. En este marco es relevante brindar información sobre las vacunas del esquema regular y cómo acceder a ellas.

Tiempo de permanencia en el país de acuerdo con los grupos familiares

En la aplicación de la quita ronda se abordó también los tiempos de permanencia en el país, en este sentido se identificó que:

- El 95,7% de los grupos familiares señaló que tiene la intención de quedarse en el Ecuador (R4V, 2023, pág. 19), en los siguientes doce meses.
- Un 1,6% de los grupos encuestados tiene previsto mudarse de país (Ibid.).
- La encuesta reveló que “Quito es la ciudad en la que la mayoría de los grupos familiares desean movilizarse internamente” (R4V, 2023, pág. 19).

Según el Informe de Situación de Ecuador elaborado por el GTRM, en junio de 2023, el país acogió a 502.214 personas en condición de refugiados y migrantes. La población que se

encuentra en situación de movilidad humana tuvo acceso a los servicios de atención humanitaria detallados a continuación:

- **Transporte humanitario:** “457 personas refugiadas y migrantes fueron asistidas con transporte humanitario seguro (local y entre dos puntos a nivel nacional) para acceder a servicios de protección, empleo, salud, o para reunificación familiar. Los cinco cantones que reportaron la entrega de esta asistencia fueron Tulcán, Lago Agrio, Quito, Guayaquil y Machala. Cabe resaltar que, de las personas alcanzadas, el 33% fueron hombres, 29% mujeres y el 38% restante fueron niñas y niños” (GTRM, 2024, pág. 3).
- **Alojamiento Temporal:** asistencia a “1.216 personas venezolanas durante junio a través de albergues, mientras que 1.064 personas se beneficiaron con alojamiento en hoteles. Las provincias que más reportan estas dos asistencias son Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro” (Ibid.). Cabe señalar que los socios brindaron apoyo individual para arriendo o para alquilar la vivienda.
- **Artículos no alimentarios:** en el caso de las personas en tránsito se entregaron “kits para caminante, abrigo la entrega se la realizó a 325 personas en situación de movilidad humana, esto se lo hizo en espacios estratégicos como terminales de transporte, rutas principales y en los alrededores de la frontera” (Ibid.).
- **Kits de higiene:** Las organizaciones proporcionaron un total de 2.696 asistencias a personas en situación de refugio y migración. Además, se han distribuido kits para niños y niñas. Estas entregas están acompañadas de charlas informativas sobre prácticas de higiene, promoción de la salud y prevención de enfermedades. Según los datos recopilados, Quito se encuentra entre las ciudades con el mayor número de entregas de estos kits (Ibid.).

2.3 Marco normativo

2.3.1 Marco normativo internacional

A nivel internacional se identifica que “el Ecuador se rige bajo los acuerdos, tratados y convenciones reconocidas en el derecho internacional” (CNIMH, 2023, pág. 18). A continuación, se presenta la normativa aplicable para el análisis de la movilidad humana, y en particular para las personas que pueden requerir protección internacional.

Instrumento	Detalle
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada, Regular (2018)	<p>Ofrece “un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino” (ONU, 2018, pág. 4).</p> <p>El Pacto Mundial se basa en los derechos humanos y “define los principios de no regresión y no discriminación” (ONU, 2018, pág. 5).</p> <p>El Pacto establece también la atención particular que deben las niñas, niños y adolescentes especialmente aquellos que no están acompañados o separados.</p> <p>Reconoce que los Estados miembros tienen la responsabilidad de “respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio” (ONU,</p>

Instrumento	Detalle
	2018, pág. 4).
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (1990)	Es aplicable “durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación, para la migración, la partida, el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el egreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual” (ONU, 1990).
Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)	La Declaración hace una definición ampliada de refugiado -considerando a las personas que huyen de conflicto armado, y los desplazamientos internos-. A nivel regional es un documento referente para la protección y asistencia de refugiados.
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)	El Estatuto de Refugiados, establece el principio de no devolución esto “implica que ninguna persona refugiada debería ser devuelta al país en el que su vida o libertad corren peligro” (ACNUR, s/f).
Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)	El Protocolo establece la protección que deben tener “todas las personas que huyen de conflictos y persecuciones” (ACNUR, s/f)
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969)	Art.1: Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación” (OEA, 1969, pág. 2). Art.22: establece el derecho a la circulación y resistencia Art 24: Todas las personas son iguales ante la Ley -protección sin discriminación-.
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Artículo 13: toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado ⁹ . Artículo 14: establece los principios de la protección internacional-establecidos en el numeral 1: que en caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país- (CNIMH, 2023, pág. 18)

⁹ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/spn.pdf>

2.3.2 Marco normativo nacional

A continuación, se presenta la normativa nacional aplicable al ámbito del proceso de observancia.

Instrumento	Detalle
Constitución de la República del Ecuador (2008)	<p>Art.40: reconoce el derecho de las personas a migrar, además establece que no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.</p> <p>El Art.41 reconoce los derechos de asilo y refugio -de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos-. Las personas que se encuentran en condición de asilo y refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.</p> <p>“El Estado ecuatoriano respetará al principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 13).</p> <p>El Art.42: prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y atención humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.</p> <p>Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores de edad, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán atención humanitaria preferente y especializada.</p> <p>Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna”.</p>
Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2022)	<p>Establece los procedimientos para operativizar las disposiciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.</p> <p>La rectoría en materia de movilidad humana le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.</p> <p>Art. 160.- niñas, niños y adolescentes refugiados. - El funcionario de movilidad humana que conozca del caso NNA no acompañados o separados de sus representantes legales, solicitantes de la condición de refugio, notificará inmediatamente el caso a la Defensoría Pública, a fin de que asuma la representación legal de la niña, niño o adolescente.</p> <p>La Defensoría Pública, el mismo día de recibido el requerimiento, designará un abogado defensor que, en su calidad de tutor o representante legal designado, acompañará inmediatamente al inicio del proceso para la determinación de la condición de refugiado, y además la Defensoría Pública coordinará con la autoridad competente en materia de protección de niñas, niños y adolescentes.</p>
Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) ¹⁰	<p>La norma tiene como objeto “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, y, sus familiares” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, pág. 4).</p>
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	<p>Dispone la implementación de los sistemas de protección integral “que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la constitución y en los instrumentos internacionales” (MIES, 2021, pág. 34).</p>

¹⁰ En el año 2023 la Ley Orgánica de Movilidad Humana fue reformada.

Instrumento	Detalle
(COOTAD, 2010)	

2.3.4 Marco normativo local

A continuación, se presenta la normativa local aplicable al ámbito del proceso de observancia.

Instrumento	Detalle
Código Municipal (2023)	<p>Son sujetos de derechos del Sistema de Protección Integral: “toda persona o grupo de personas que, perteneciendo a uno o varios de los cinco enfoques transversales: generacional, género, interculturalidad, movilidad humana, discapacidades, se encuentran en situación de vulneración y/o riesgo (...)” (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito , 2023, pág. 325).</p> <p>Art. 1052.- El Municipio declara la política pública la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad humana, ya sea como emigrantes, inmigrantes, desplazados a causa de cualquier tipo de violencia, personas en tránsito y otros que fueren reconocidos por la legislación ecuatoriana y los Tratados y Convenios ratificados por el Estado Ecuatoriano (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito , 2023, pág. 377).</p> <p>También realiza una definición de movilidad humana reconociendo también a las personas que llegan a DMQ -sea con fines de tránsito y permanencia temporal o definitiva, así como a las personas que buscan refugio a situaciones de violencia vivida-.</p> <p>Art. 1052. Establece el Sistema Distrital de la Movilidad Humana, que se compone de los siguientes espacios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red Distrital: “Es una red de servicios especializados de acogida, asesoría legal, social, atención humanitaria, psicológica, que posibilite restitución de derechos de las personas emigrantes, inmigrantes, desplazadas, afectadas por trata y tráfico de personas, refugiadas, solicitantes de refugio, en necesidad de protección internacional, y sus familiares” (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito , 2023, pág. 380). • Casa Metropolitana de la Movilidad Humana: instancia para impulsar y fortalecer sistemas de apoyo social, económico, productivo, estableciendo programas de acción para las personas que viven en movilidad humana y sus familias en el DMQ, en el marco del Plan Distrital de Movilidad Humana (Ibid.). • Observatorio Distrital de la Movilidad Humana: en el contexto del Plan Distrital de Movilidad Humana, el observatorio tiene a su cargo la generación de datos para la formulación de políticas públicas.

Capítulo III: análisis de los instrumentos de política pública desarrollados por las entidades de atención humanitaria en el Distrito Metropolitano de Quito

En este apartado, se presenta información relevante sobre las entidades involucradas en la atención a personas en movilidad humana, especialmente aquellas que requieren atención humanitaria -ayuda alimentaria y no alimentaria, alojamiento temporal, y asistencia en salud-, en el DMQ. Dicho análisis permitió identificar claramente cómo se brinda dicha atención.

Para ello, se consideró los principios establecidos en la Carta Humanitaria -referente técnico-, los cuales se señalan a continuación:

- **Principio 1:** Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.
- **Principio 2:** Velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial.
- **Principio 3:** Proteger a las personas de los daños físicos y psicológicos causados por violencia o coerción.
- **Principio 4:** Ayuda a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.

Además, se identificaron principios específicos asumidos por las entidades para brindar atención a las personas en movilidad humana. Y se analizó cómo los instrumentos de política pública desarrollados protegen los derechos de las personas de este grupo de la población.

3.1 Ministerio de Inclusión Económica y Social -Coordinación Zonal 9- MIES

El MIES es el “ente Rector de la Política Pública de protección especial con énfasis en niñas, niños y adolescentes en riesgo y/o vulneración de sus derechos privados del medio familiar para la prevención, restitución de sus derechos” (MIES, s.f.). En este marco la Subsecretaría de Protección Especial -SPE-, es el área responsable de atender a las personas en contexto de “movilidad humana de otro origen nacional en situación de vulnerabilidad en tránsito y a quienes se hayan radicado de forma temporal o definitiva en el país, independientemente de su condición migratoria” (MIES, 2021, pág. 16).

a) Instrumentos de política pública

Desde el año 2021 el MIES cuenta con la *Norma Técnica de Atención a la Población en Contexto de Movilidad Humana de otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad en Ciudades de Acogida -servicio extramural-*, este es un instrumento técnico de cumplimiento obligatorio en todo el territorio ecuatoriano para las entidades cooperantes públicas y privadas que ejecutan servicios de atención a la población en contexto de movilidad humana en situación de vulnerabilidad -modalidad de servicio extramural- y que tienen convenios firmados con el MIES.

El objetivo general de la norma técnica es “implementar el servicio de atención a la

población en contexto de movilidad humana de otro origen nacional en situación de vulnerabilidad, con énfasis en niños, niñas, adolescentes y sus familias, a través de estrategias de orientación e información, atención humanitaria, atención psicosocial, asesoría legal, prevención de otras vulneraciones de derechos, coordinación interinstitucional e intersectorial que contribuya a la protección y garantía de sus derechos” (MIES, 2021, pág. 17).

La población objetivo son:

- Niñas, niños hasta los 12 años y adolescentes hasta los 17 años y 11 meses, no acompañados o separados de su medio familiar.
- Niñas, niños hasta los 12 años y adolescentes hasta los 17 años y 11 meses y sus familias en situación de vulnerabilidad.
- Población en contexto de movilidad humana que se encuentren en situación de vulnerabilidad: adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con enfermedades catastróficas, personas con discapacidad, personas en situación de mendicidad, personas víctimas de violencia, personas LGBTI+.
- Población en tránsito en contextos de movilidad humana en situación de vulnerabilidad.

A continuación, se presenta los enfoques más relevantes de la misma.

- **Enfoque de derechos humanos:** “reconoce que todas las personas, independientemente de su género, edad, cultura, nacionalidad, condición económica o cualquier otra distinción, son sujetos de derechos” (MIES , 2024, pág. 6).
- **Enfoque intergeneracional:** “permite comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, que históricamente han sido fuente de inequidad, violencia y vulneración de derechos y que deben ser modificados a favor de roles y prácticas sociales que garanticen la plena igualdad de oportunidades entre personas diversas y promuevan una vida libre de violencia” (MIES , 2024, pág. 7).
- **Enfoque de intercultural:** “fomenta prácticas de convivencia intercultural a través del reconocimiento y valoración de las diversidades étnicas y culturales, que confluyen en los procesos de integración de la movilidad humana y población escogiente” (Ibid.).
- **Enfoque de movilidad humana:** este enfoque “asume las diferentes dinámicas de Movilidad Humana, es decir, la salida, el tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen, residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria” (MIES , 2024, pág. 7).
- **Enfoque territorial integral:** “reconoce las particularidades de los territorios, el vínculo entre sus habitantes, el uso y manejo de los recursos naturales circundantes, los que determinan la existencia de diversas actividades económicas complementarias e interrelacionadas” (Ibid.).
- **Enfoque de interseccionalidad:** “identifica y valora las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, físicas, de género y otras que son parte simultánea de la identidad individual y comunitaria de las personas, adecuando a estas condiciones las acciones, servicios y políticas públicas destinadas a

la atención, protección y restitución de sus derechos” (Ibid.).

b) Principios que guían la atención humanitaria

El MIES, establece varios principios que guían el servicio y que guardan relación con los principios de atención humanitaria. A continuación, se presenta brevemente el detalle de estos.

Principio	Detalle
Interés Superior el Niño -ISN-	<p>“Como norma de procedimiento, todas las autoridades administrativas y judiciales y las instituciones públicas y privadas, tienen el deber de determinar el Interés Superior del Niño- ISN- y ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. En la motivación de las decisiones administrativas y judiciales debe contar cómo se evaluó el ISN” (MIES, 2021, pág. 21). El ISN es un derecho, un principio y una norma de procedimiento.</p> <p>Para determinar el ISN, las entidades deben considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La opinión del NNA ○ La identidad del NNA ○ La necesidad de equilibrio: <ul style="list-style-type: none"> ○ entre los derechos y garantías del NNA y sus deberes ○ entre las exigencias del bien común y los derechos y garantías del NNA ○ La preservación del entorno familiar y comunitario ○ La condición específica del niño, niña o adolescente como personas en desarrollo ○ Cuidado, protección y seguridad del niño ○ Situación de vulnerabilidad que incluye a los riesgos de protección (Ibid.).
Principio de necesidad	Este principio busca “garantizar que la modalidad de movilidad humana sea realmente necesaria, considerando situaciones de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad” (Ibid.).
Principio de idoneidad	Todos los entornos de cuidado deben cumplir con estándares mínimos, desde las necesidades de los usuarios, esto implica tener una amplia oferta de programas complementarios a la movilidad humana (Ibid.).
Principio de prioridad absoluta	En la formulación e implementación de políticas públicas, así como la entrega de recursos deben asignarse con prioridad absoluta a la niñez y adolescencia (Ibid.).
Principio de ejercicio progresivo	El cumplimiento de los deberes y responsabilidades de los NNA, deben darse de manera progresiva conforme su grado de desarrollo y madurez.
Principio de igualdad y no discriminación	Las personas en movilidad humana, que se encuentran en el territorio ecuatoriano tienen los mismos derechos que los nacionales. “Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, por encontrarse indocumentada, origen nacional, sexo, género,

Principio	Detalle
	orientación sexual, u otra condición social, (...)” (MIES, 2021, pág. 23)
Principio de No devolución	“La persona no podrá ser devuelta o expulsada a otro país sea o no de origen en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran riesgo de ser vulnerados o cuando haya razones fundadas (...)” (Ibid.).
Principio de reserva y confidencialidad	La situación de vulnerabilidad de las personas que requieren protección internacional hace necesario un manejo confidencial y reservado de la información que les concierne. En este sentido, las entidades competentes deben observar estas medidas para respetar su protección y garantizar el derecho a la confidencialidad de la información personal. En el caso de todas las personas en movilidad humana y en situación de vulnerabilidad, las entidades competentes informarán los resultados con la debida reserva sobre la identidad de niñas, niños, adolescentes y otras, a fin de aplicar el principio.
Principio de complementariedad	Establece la articulación entre actores públicos, privados, nacionales e internacionales con el objetivo de mejorar los resultados en términos de protección, esto bajo el liderazgo del Estado.
Principio de acción sin daño	“Se buscará el consentimiento informado de las personas participantes en los servicios en los temas que les concierne, bajo la misma premisa de que toda acción será tomada para el cumplimiento de sus derechos o los de sus familiares, evitando toda acción que pueda causar daño o expectativas desmedidas” (MIES, 2021, pág. 24)
Principio de No separación de familias	Las niñas, niños, adolescentes no deben ser separados de sus padres, hermanos y/o familias ampliadas, excepto cuando se dé por orden judicial (Ibid.) y este acorde con el interés superior del niño.
Principio de derecho a la reunificación familiar	El Estado debe garantizar la reunificación familiar “de aquellas niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana que se encuentren solos y separados de sus familias” (Ibid.).
Principio de derecho a ser escuchado, expresar opiniones y participar	Todas las niñas, niños, adolescentes pueden expresar libremente sus opiniones en todos los asuntos que les afecten según su grado de madurez y desarrollo. En el contexto de movilidad humana, es fundamental que los NNA sean escuchados -en su propio idioma- esto en procesos administrativos o judiciales (MIES, 2021, pág. 24). Esto asegura que sus derechos sean respetados y que se tomen decisiones justas e informadas.
Principio de No institucionalización o internamiento	El Estado debe garantizar el alojamiento adecuado para NNA “debiendo priorizar soluciones basadas en la familia o la comunidad. La institucionalización solo procederá como último recurso, de forma excepcional, por el menor tiempo posible y solo cuando sea esta en el ISN” (MIES, 2021, pág. 24). Esto se lo debe hacer “en base a una investigación y análisis, en la que se hayan aplicado los principios de necesidad, idoneidad e interés superior y emitido por la autoridad competente” (MIES,

Principio	Detalle
	2021, págs. 24-25).
Principio de No judicialización	<p>Aquellos casos de NNA “sus familias no será judicializados por razón de su condición migratoria; así como, cuando requieran de protección especial y/o cuando hubieren solicitado protección internacional” (MIES, 2021, pág. 25).</p> <p>Cabe señalar que la “judicialización sólo procede cuando hay presunción de delitos cometidos en contra de niños, niñas, adolescentes o cuando se presume la comisión de un delito por un adolescente de acuerdo con la legislación nacional” (Ibid).</p>
Principio de participación	<p>Las NNA tienen derecho a ser escuchados y a participar en los procesos que los involucren. Este derecho abarca diferentes formas de expresión, ya sea verbal o no verbal, y debe adaptarse según la edad y el desarrollo.</p> <p>Por lo que la opinión de los NNA “debe ser recogida por personal capacitado, en espacios adecuados, garantizando la seguridad, confidencialidad, no revictimización. El niño, niña y adolescente tiene derecho a escoger el sexo de la persona que realizará el abordaje, y a contar con un traductor de ser necesario” (MIES, 2021, pág. 25)</p>
Principio de deber de denuncia	La funcionario/a público que conoce en el ámbito de sus labores, de un caso que vulnere los derechos de los NNA, tiene la obligación de denunciar en el ámbito administrativo y judicial en término de 24 horas (MIES, 2021, pág. 25)
Principio de atención centrada en el usuario	Establece que los requerimientos ciudadanos deben ser escuchados de tal manera que la respuesta del Estado, se de en función de dichos requerimientos y acorde con su realidad.
Principio de No criminalización	“Ninguna persona debe ser considerada como ilegal por su situación administrativa regular o irregular” (MIES, 2021, pág. 25)
Principio de No revictimización	Los servicios de atención deben coordinar con entidades públicas y privadas, para evitar la revictimización en el caso de los NNA, especialmente en entrevistas que puedan afectar su integridad.
Principio de consentimiento informado	<p>El consentimiento informado implica que la persona es capaz de comprender y tomar una decisión propia frente a su situación.</p> <p>“El servicio de atención a la población en contexto de movilidad humana, informará al niño, niña, adolescente y sus familias, respecto de las acciones que se realizan para contribuir al ejercicio de sus derechos; con apego al interés superior del niño” (MIES, 2021, pág. 26)</p>

c) Servicios

En esta sección se exponen los ámbitos más relevantes del instrumento referido, los cuales están vinculados con la implementación de la atención humanitaria propuesta en el proceso de observancia.

- **Alojamiento¹¹:** “indica que la unidad de atención, cuando detecte situaciones que evidencien un grave riesgo físico, psicológico y sexual para el grupo de atención, como la falta de un espacio de protección/habitabilidad, condiciones de salud, desalojos, robo de documentos, desaparición, situaciones de violencia, entre otras; se deberá activar servicios emergentes/humanitarios tales como: alojamiento temporal” (MIES , 2024, pág. 3).

Cabe señalar que el alojamiento temporal o albergue al que puedan acudir las personas en movilidad humana está sujeto a la disponibilidad en cada territorio, en este sentido se identificó que el MIES deriva casos a otras instituciones del Estado mediante una ficha de técnica.

De la información levantada se identificó que en el caso del DMQ existen 12 unidades de alojamientos temporales que son:

1. Fundación AVSI Ecuador
2. ADRA Ecuador
3. CARE
4. Acción Solidaridad y Acción ASA
5. Nuestra Señora de la Paz
6. Proyecto Transgénero
7. Organización Internacional para las Migraciones OIM – Centro Amor-
8. Fundación Alas de Colibrí: esta es la única entidad que trabajan con NNA, enfocados en atención y protección de víctimas de trata-
9. Misión Escalabrini
10. Fundación Casa Refugio Matilde
11. Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popi -CISP-
12. Diálogo Diverso

Respecto de los NNA que no estén acompañados el MIES indicó que se articula con las entidades que cuenten con las condiciones para dar acompañamiento y supervisión, esto se lo realiza por medio de las entidades con las que el ministerio tiene convenios, no es un servicio directo.

- **Atención alimentaria y no alimentaria:** ante una situación de vulnerabilidad de las personas en movilidad humana, ya sea en tránsito o en permanencia, es fundamental que las entidades realicen la entrega de ayudas humanitarias. Estas ayudas deben incluir

¹¹ Está considerado dentro de la atención emergente.

kits alimentarios y no alimentarios para salvaguardar el bienestar físico inmediato de las personas -las entregas deben estar registradas en la matriz de reporte de asistencia humanitaria, que se encuentra como parte la norma-.

- El MIES en su informe indicó que “en su ficha de costos contempla entregas de 800 kits de alimentos al año en cada una de las unidades de atención” (MIES , 2024, pág. 4).
- La distribución de los kits se lleva a cabo una vez que se realizó el primer abordaje psicosocial, aplicado a un miembro del hogar, ya sea el representante del hogar o un niño, niña o adolescente no acompañado o separado. Esta información se recopila en una ficha de abordaje, la cual permite determinar el nivel de vulnerabilidad de la persona. Se toman en cuenta familias sin empleo, con niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, adolescentes embarazadas o personas adultas mayores. Con base en los resultados obtenidos, se prioriza la entrega de los kits, de manera mensual.
- **Atención en salud:** las unidades de atención deben realizar las coordinaciones pertinentes para garantizar el acceso a servicios, esto implica la articulación con el MSP, para la atención del caso. Cabe señalar que se pone énfasis en la atención de niñas, niños, adolescentes, por medio de una valoración médica inicial, en la ficha de costos que contempla el MIES, están incluidos también los costos para medicinas y exámenes médicos si fuera el caso.

De la información proporcionada se identificó que el MIES realiza de manera permanente una coordinación con entidades públicas, privadas y con cooperación internacional para la garantía de derechos y acceso a servicios de las personas en situación de movilidad humana en los ámbitos de salud, alimentación, alojamiento.

A continuación, se presenta algunos de los ámbitos donde se evidencia dicha articulación, en el marco de la prestación de servicios:

1) Para capacitación

- A ejecutores de servicios, se forman en atención y protección -con el apoyo de ACNUR-.
- A equipos de primera línea para abordajes de casos: se aborda el “enfoque de movilidad humana, factores de detección de víctimas de Trata de Personas y Ruta de denuncia y atención para casos de trata de personas” (MIES , 2024, pág. 8) .
- “Capacitación y articulación de servicios con el Programa Mundial de Alimentos y su socio implementador HIAS, para derivación de casos y acceso de familias a servicios de alimentación” (Ibid.).

2) Para trabajo con organismos cooperantes

- Se articuló con la Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, se trabajó en la inclusión económica para las familias en condiciones de movilidad humana.
- Con la Mesa del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes -GTRM-, se socializó los servicios para la articulación en territorio.

3) Para la gestión de casos

- Entre los años 2022-2023, el ministerio conformó una mesa para la atención de algunas problemáticas -esta constituye una buena práctica de articulación en territorio-, en la parroquia de Ñaquito ya que se identificaron casos de familias en condición de movilidad humana, que se encontraban en situación de vida en calle, trabajo infantil, mendicidad.

En este marco se activó a las juntas metropolitanas de protección de derechos para dictar medidas administrativas de protección para niños, niñas, adolescentes que requerían el acceso a servicios de atención y protección ya que se encontraban en condición de vulnerabilidad.

De la información remitida por el MIES, se identificó que la implementación de la norma técnica permitió contar con “el financiamiento del BID para los servicios de movilidad humana, ahora todas las organizaciones ejecutoras cuentan con contratos para la implementación de servicios” (MIES , 2024, pág. 11).

En general, la institución identificó varios obstáculos que dificultan la prestación de la atención humanitaria a las personas en situación de movilidad. Estos desafíos incluyen:

- El personal del MIES tiene una capacidad limitada para atender a la gran cantidad de familias que necesitan sus servicios.
- En Ecuador, las personas en movilidad humana enfrentan los efectos de la violencia local, lo que las obliga a desplazarse de una ciudad a otra. Esto las expone a riesgos constantes y situaciones de vulnerabilidad.
- En la mayoría de los casos, las familias o personas en situación de movilidad humana no tienen una visión clara del país al que se dirigen. Esto significa que el proceso no termina una vez que las familias llegan, ya que a menudo continúan en movimiento.
- Debido a la limitada disponibilidad de servicios de alojamiento, muchas familias en tránsito se ven obligadas a dormir en espacios públicos.
- Hay desafíos para la sostenibilidad económica de las familias.
- Existe una falta de documentación adecuada para iniciar los procesos de regularización de las personas en situación de movilidad humana, una acción que es responsabilidad del Ministerio de Gobierno y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIES , 2024, pág. 12).

A continuación, se presenta las entidades que brindan atención humanitaria en el Distrito Metropolitano de Quito.

Tabla Nro.1: Entidades que brindan atención humanitaria con personería jurídica y permiso de funcionamiento

Organización	Sector	Tipo de servicio	Periodo de vigencia del permiso de funcionamiento	Nro. resolución
Fundación Alas de Colibrí	Norte	movilidad humana/Ciudades de Acogida	2026	Acuerdo 1142
Fundación Martina Construyendo Esperanza	Norte		2025	Resolución 0009
Fundación Martina Construyendo Esperanza	Centro		2025	Resolución 0009
Corporación Ayuda para la Ayuda	Centro		2025	MIES-CGAJ-DOS-2021-0086
Corporación Ayuda para la Ayuda	Sur		2024	MIES-CGAJ-DOS-2021-0086
Fundación de Desarrollo infantil integral FUDEIN	Sur		2025	Acuerdo 731

Nota: información tomada del *Oficio Nro. MIES-SATP-DCDMQ-2024-0067-O*, por la Unidad de Observancia de Política Pública del CPD, mayo 2024.

Conforme la información presentada, en el DMQ hay un total de seis servicios orientados a personas en movilidad humana, los mismos están distribuidos en los diferentes sectores de la ciudad.

3.2 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana -MREMH-

El ministerio ejerce la “rectoría de política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional” (MREMH, 2023), en este marco se solicitó información sobre las políticas públicas desarrolladas, estadística sobre las personas en situación de movilidad humana, se realizó énfasis en personas en tránsito en el país, así como la articulación interinstitucional para la protección de derechos de este grupo de la población.

a) Instrumentos de política pública

Para garantizar los derechos de las personas en movilidad humana, es fundamental analizar los instrumentos de política pública generados. El Estado debe establecer “un conjunto de herramientas mediante las cuales materializa” (Isuani, s/f, pág. 8) su intervención. En este contexto, los instrumentos de tipo normativo son los que permiten estructurar y orientar actividades para alcanzar dicho fin.

A continuación, se presenta los instrumentos de política pública generados en el país y que son relevantes para la protección de las personas en movilidad humana:

- Acuerdo Ministerial 0000006 -31 de enero de 2023-: se expide el “*Instructivo para el Procedimiento de Determinación de la Condición de Personas Refugiadas y Apátridas en el Ecuador*”, cuya finalidad es reglar el procedimiento para la determinación de la condición de personas refugiada y/o apátrida.

El documento referido reconoce los siguientes principios: no devolución, el Interés Superior del Niño, Pro-Persona en movilidad humana, unidad familiar¹², confidencialidad -relativo a los datos personales y la información que se proporcionó en el marco del procedimiento-.

Adicionalmente se dispone la atención prioritaria a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes no acompañados o separados, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas y personas víctimas de violencia basada en género en el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada y/o apátrida.

- Acuerdo Ministerial 0000012 -13 de febrero de 2023-: expide el instructivo para el funcionamiento de la Comisión de Refugio y Apátrida -instancia técnica que determina la condición de persona refugiada o apátrida-.

Acuerdo Ministerial 0000009 – 07 de febrero 2023-: este instrumento crea y regula el otorgamiento de la visa temporal VERHA, la misma es excepcional por razones humanitarias a favor de ciudadanos afganos que sean familiares de refugiados reconocidos por el Ecuador y puedan iniciar el proceso de reunificación familiar, la visa tiene una vigencia de seis meses no renovables. Este acuerdo fue derogado en el mes de febrero el 2024.

- Protocolo de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes, en situación de movilidad humana -mayo 2022-: este instrumento es el resultado de un trabajo articulado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Tiene como “fin establecer lineamientos para brindar atención integral, restitución y acceso al efectivo ejercicio de los derechos a niñas, niños, adolescentes, en situación de movilidad humana y que soliciten el ingreso o su salida, ingresen, estén en tránsito, o permanezcan en el país” (MREMH, 2023, pág. 3).

Los instrumentos desarrollados por el ministerio se encuentran alineados con lo prescrito en la Constitución, respecto a los derechos de las personas en movilidad humana. De forma explícita, también otorgan prioridad en la atención de los grupos de atención prioritaria y delinean una coordinación interinstitucional para situaciones que requieran una protección

¹² De acuerdo con el art.37 se establece que el “principio de unidad familiar se aplicará en el marco de los procedimientos de inclusión familiar y de reunificación familiar. La inclusión familiar se aplicará en las solicitudes de protección internacional, mientras que en la reunificación familiar corresponderá a refugiados reconocidos por el Ecuador” (MREMH, 2023, pág. 19)

específica para NNA.

b) Principios que guían la atención humanitaria

La respuesta proporcionada por el ministerio se centra en enumerar los principios de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, así como aquellos que están intrínsecamente ligados a la protección internacional. No obstante, se omite una referencia explícita a los principios rectores que orientan la atención humanitaria establecidos en la Carta Humanitaria, que se señaló al inicio de este acápite.

A continuación, se presenta información estadística remitida por la Dirección de Protección Internacional, respecto de los solicitantes desagregado por nacionalidad cuya residencia es el cantón Quito.

Con relación a la información proporcionada por el ministerio, se dispone de datos desagregados sobre las personas que solicitan refugio en el país. Esto es positivo, ya que se incluyen las siguientes variables: nacionalidad, género¹³, edad, cantón.

En este marco es relevante señalar que el DMQ es el cantón de la provincia de Pichincha desde el cual se recibió la mayor cantidad de solicitudes, alcanzando un total de 2094 casos en el año 2022. Además, en el año 2023, un total de 3772 personas solicitaron protección internacional en este cantón¹⁴.

Tabla 2: Nro. Solicitantes de Protección Internacional desagregado por nacionalidad y ciudad de residencia -DMQ-

Nacionalidad	Año 2022	Año 2023
Afganistán	0	2
Albania	0	1
Angola	1	1
Argentina	2	2
Armenia	0	1
Bielorrusia	1	1
Estado Plurinacional de Bolivia	1	2
Brasil	0	3
Bulgaria	1	1
Burkina Faso	2	2

¹³ En la variable edad es necesario que se revise la pertinencia de ajustar conforme la Ley Orgánica de las Juventudes que define el rango de edad entre los 18 a 29 años.

¹⁴ El cantón Rumiñahui, en el año 2022 se registró 18 solicitudes, mientras que en otros cantones se presentaron 527 solicitudes. Durante el año 2023 hubo un total de 35 casos de solicitud de protección internacional cuya residencia fue Rumiñahui. Y se contabilizaron 1847 casos en otros cantones.

Nacionalidad	Año 2022	Año 2023
Camerún	0	1
Chile	6	6
China	4	9
Colombia	1053	2182
República del Congo	1	1
Costa de Marfil	0	1
Cuba	94	178
República Dominicana	3	3
El Salvador	1	1
Eritrea	0	1
Etiopía	0	1
Guyana	1	1
Haití	5	7
India	1	1
Irán	0	7
Líbano	0	1
Nicaragua	1	1
Malí	0	1
Nicaragua	0	1
Nigeria	8	13
Pakistán	0	2
Panamá	0	1
Perú	3	7
Federación Rusa	10	24
Romania	0	1
Somalia	0	2
Sudán del Sur	1	2
España	0	1
Sudan	0	1
República Árabe de Siria	1	2
Togo	1	1
Turkmenistán	0	1
Uganda	3	3
Ucrania	32	39
Estados Unidos de América	3	5
Uzbekistán	1	1
Venezuela	847	1246
Yemen	1	1
Total	2095	3772

Nota: Tomada de *Base de datos de la Dirección de Protección Internacional*, por la Unidad de Observancia de Política Pública del CPD, mayo 2024.

Según la base de datos del MREMH, entre los años 2022 y 2023 se registraron un total de 5.867 solicitudes de protección internacional de personas cuyo lugar de residencia es el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Las personas de nacionalidad colombiana y venezolana presentaron la mayor cantidad de solicitudes. Se registró un aumento significativo en las solicitudes durante el año 2023, lo que evidencia que el gobierno local debe abordar este fenómeno definiendo políticas efectivas para la protección de las personas en movilidad humana.

c) **Articulación interinstitucional**

Conforme la información proporcionada por el ministerio se identificó que articula de manera permanente con diferentes instituciones públicas, así como con organismos internacionales para la protección de los derechos de las personas en movilidad humana sobre todo de aquellas que requieren una atención especializada como es el caso de NNA.

A continuación, se presenta brevemente el ámbito de articulación por entidad:

- **Defensoría Pública:** procedimientos específicos respecto de la determinación de la condición de refugio de niñas, niños, adolescentes, no acompañados o separados de sus representantes legales. De esta manera la Defensoría asume el patrocinio del NNA.
- **Ministerio de Inclusión Económica y Social:** en el caso de NNA no acompañados, informa al MIES para que se coordine la emisión de medidas de protección especial.
- **ACNUR:** el ministerio coordina con ACNUR cuando se requiere interprete calificado.
- **Ministerio de Gobierno:** se coordina para la atención de solicitudes que ingresan por los aeropuertos cuando las personas alertan su necesidad de refugio y/o apátrida.
- **Registro Civil:** para brindar documentación correspondiente a personas reconocidas como refugiadas y apátridas, esto es parte del trabajo en territorio de la Dirección de Protección Internacional -DPIN-, dichas brigadas también se coordinan con: ACNUR, Consejo Noruego para Refugiados, HIAS, MIES, Defensoría Pública.

3.3 Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana

Es la entidad “encargada de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana, consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos” (CNIMH, 2024).

En este marco se solicitó información sobre las acciones desarrolladas respecto a la protección de los derechos de las personas en movilidad humana, en el marco del proceso de observancia planteado.

a) Instrumentos de política pública

A continuación, se cita los diversos instrumentos generados por la entidad.

La Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana -ANIMHU-, “es un instrumento de política pública que tiene como objetivo transversalizar las acciones y estrategias en el territorio nacional” (CNIMH, 2023, pág. 9), para proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

La ANIMHU aborda varios ejes en los que se plasma la propuesta de política pública, en este sentido desarrolla acciones concretas para la “inclusión económica, laboral, y social; prevención de la migración riesgosa, fortalecimiento de los organismos especializados en la garantía de derechos, fomento de iniciativas de desarrollo sostenible y economía circular, prevención de la discriminación y la xenofobia; reducción de la violencia en contra de las personas en movilidad humana” (CNIMH, 2023, pág. 12).

Con base en lo señalado el CNIMH, alerta que la agenda se encuentra en proceso de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo -aprobado el 16 de febrero de 2024-, por lo que no es posible tener al momento datos respecto de la implementación de dicha herramienta.

- En el marco de sus competencias, la entidad resalta la integración del enfoque de movilidad humana en el Estándar Nacional para kits -Resolución Nro. SGRE-052-2022¹⁵-, el instrumento fue desarrollado por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y se aplica a la entrega de kits para casos de atención humanitaria complementaria.

A continuación, se presenta brevemente los aspectos más relevantes que contiene el estándar nacional:

El instrumento amplió los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución, esto con el objetivo de que la atención humanitaria considere sus necesidades específicas:

- Personas adultas mayores
- Niñas, niños, adolescentes
- Mujeres embarazadas
- Personas con discapacidad
- Personas privadas de la libertad
- Personas que adolezcan enfermedades catastróficas o de alta complejidad
- Personas en situación de riesgo
- Víctimas (...), sexual, maltrato infantil y desastres de origen natural o antrópico
- Personas en movilidad humana

¹⁵ El objetivo del documento es definir los estándares para el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos - SNDGR- del Ecuador, cuente con estándares para la adquisición y manejo de los kits complementarios de atención humanitaria; en él se explica, además, la importancia de estandarizar dichos bienes o kits en concordancia con las normas internacionales para la respuesta humanitaria” (SNGRE, 2022, pág. 10). El instrumento reconoce lo establecido por la Carta Humanitaria.

- Pueblos y Nacionalidades
- Personas LGBTI+¹⁶

La base de los principios humanitarios del estándar nacional recoge lo establecido en:

- La Constitución de la República del Ecuador
- Derecho Humanitario
- Derechos Humanos
- La Resolución de las Naciones Unidas -Nro. 46/182 del año 1991:
 - La ayuda humanitaria es una cuestión crucial para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias;
 - La atención humanitaria debe promoverse en concordancia con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad;

Sobre esta base la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, establece que los principios que rigen el presente estándar¹⁷ son:

- **Humanidad:** establece que el sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre y el objetivo central de la acción humanitaria es proteger la vida, la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.
 - **Neutralidad:** Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades.
 - **Imparcialidad:** La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre ningún aspecto.
 - **Independencia:** La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias (SNGRE, 2022, pág. 18)
- Respecto a la transversalización de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, el CNIMH desplegó asistencia técnica para:
 - La actualización de la *Norma Técnica para el Proceso de Formulación o Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los*

¹⁶ Glosario de Términos para comprender la diversidad: “Ciertos colectivos utilizan la sigla LGBTIQ+. La letra Q alude al término anglosajón queer cuyo significado literal es “raro o extraño”. Lo queer “no se trata de una propuesta teórica unificada, sino...maneras de interpretar conceptos como género, sexo y sexualidad” (Cruz y Moreno, 2022: 3). El término queer suscita debates en tanto plantea una “problematización de las categorías sexuales y de género, así como de las identidades” (Cruz y Moreno, 2022). Esta postura resulta compleja en América Latina, en tanto los colectivos LGBTI+ han demandado el reconocimiento de sus identidades ante el Estado para la garantía de sus derechos” (Glosario de Términos para comprender diversidad, 2023, pág. 5)

¹⁷ Resolución Nro. SGRE-052-2022:

*Gobiernos Autónomos Descentralizados*¹⁸ - Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo-. Cuyo resultado debe analizarse una vez se implemente dicha norma.

- La actualización del *Acuerdo Ministerial 0023 que regula el acceso a subsidios e incentivos para vivienda para personas en movilidad humana*¹⁹: el documento fue desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el acuerdo establece la postulación para subsidios e incentivos de vivienda de interés social personas extranjeras que tengan visa de residentes permanentes, protección internacional, o que por razones humanitarias vivan en el Ecuador.

b) Principios

Se concluye con base en la información remitida desde el CNIMH, que se logró la inclusión del enfoque de movilidad humana en el “*Estándar nacional de kits para la asistencia humanitaria complementaria*”, dicho instrumento fue actualizado y publicado en el año 2022 por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos -el CNIMH, asume los principios establecidos en la Carta Humanitaria-.

c) Articulación interinstitucional

El Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, coordina de manera permanente con diversas entidades a nivel nacional para desarrollar instrumentos de políticas públicas que incluya el enfoque de movilidad humana. También, participa en las diferentes mesas de trabajo establecidas a nivel provincial y cantonal -buena práctica de articulación de distintos niveles de gobierno-.

De manera general la entidad reconoce que la coordinación efectiva entre diferentes instituciones “es crucial para brindar una respuesta humanitaria integral y coordinada. La falta de coordinación puede dar lugar a brechas en la cobertura de servicios y la duplicación de esfuerzos” (CNIMH, 2024, pág. 10)

Finalmente, tras recopilar y analizar la información se identificó lo siguiente nudos críticos:

- **Dificultades en el acceso a servicios esenciales:** las personas en movilidad humana debido a su condición pueden enfrentar obstáculos para acceder a servicios básicos como atención médica, educación, salud, vivienda y empleo.
- **Mayor exposición a la violencia:** al encontrarse en situación de movilidad humana, estas personas pueden estar más expuestas a diferentes tipos de violencia.
- **Importancia de la regularización migratoria:** la falta de documentos de identificación dificulta el acceso a servicios básicos. Por lo tanto, obtener la

¹⁸ Resolución Nro. 0015-CTUGS-2023, del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo.

¹⁹ Acuerdo Nro. MIDUVI-MIDUVI-2023-0023-A, del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

regularización de la situación migratoria y los documentos correspondientes es fundamental para brindar una atención humanitaria adecuada.

Se puede concluir que el CNIMH incorporó el enfoque de movilidad humana en instrumentos de gran relevancia. Los mismos permiten delimitar y comprender mejor los aspectos relacionados con la movilidad de las personas e identificar las necesidades más relevantes sobre todo al estar en tránsito.

3.4 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

3.4.1 Secretaría de Inclusión Social -SIS- / Unidad Patronato Municipal San José

Es la secretaría rectora del Sistema de Protección Integral en el DMQ y es responsable de las políticas sociales. Ejerce las competencias de formulación de las políticas sociales y de inclusión, lineamientos técnicos para el monitoreo de programas, proyectos y servicios que efectivicen las políticas públicas para el ejercicio de los derechos.

En este marco se solicitó información sobre las acciones desarrolladas en el marco de sus competencias para garantizar los derechos de las personas en movilidad humana.

a) Instrumentos de política pública

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene dos instrumentos de política pública, relevantes:

- El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece la movilidad humana como una política pública. En este marco regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en la ciudad.²⁰.
- Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026²¹ (SIS, 2024, pág. 6). A continuación, se cita los ámbitos más relevantes en el marco del proceso de observancia.
 - El objetivo del plan es fortalecer la gobernanza y gestión de las instituciones, para la definición de políticas de movilidad humana (SIS, 2022, pág. 160)
 - Implementar centros **temporales de acogida, comedores, y otros servicios que permita a las personas en situación de movilidad humana acceder a servicios en función de sus necesidades.**
 - Fomentar el acceso al sistema de salud pública, con especial énfasis en los

²⁰ El Título VIII: De la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas, que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito.

²¹ Cabe señalar que La Mesa Distrital fue el espacio de construcción y retroalimentación del Plan de Protección y Atención de Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026.

grupos de atención prioritaria. Además, se propone sensibilizar y capacitar al personal de salud para eliminar la discriminación y la xenofobia.

- Plantea la cooperación internacional a nivel técnico para implementar el plan.
- Establece la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo para evaluar el plan.
- Una de las dificultades identificadas en la implementación del plan es que varios organismos comparten la responsabilidad de ejecutar cada uno de los ejes. Por tanto, es crucial definir con mayor claridad las acciones y los responsables de cada política.

Una de las dificultades identificadas en la implementación del plan es que varios organismos comparten la responsabilidad de ejecutar cada uno de los ejes. Por tanto, es crucial definir con mayor claridad las acciones y los responsables de cada política.

b) Principios

La respuesta proporcionada por la Secretaría de Inclusión Social -SIS-, se centra en enumerar los principios de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, así como aquellos que forman parte del Sistema de Protección Integral. Sin embargo, no se señalan explícitamente los principios rectores que orientan la atención humanitaria, conforme la Carta Humanitaria, mismos que guardan relación con la protección de los derechos de las personas en movilidad humana.

c) Articulación interinstitucional

A partir de diciembre de 2021 se activó la Mesa Distrital de Movilidad Humana este se reconoce como un espacio técnico de “diálogo, intercambio de experiencias, cooperación interinstitucional, participación ciudadana para aportar en la construcción de políticas públicas para la población en contexto de movilidad humana” (SIS, 2024, pág. 10). Esta es sin duda una buena práctica en cuanto a la articulación interinstitucional en el territorio.

De la información remitida por la entidad se identificó, que la mesa está conformada por 120 actores, sin embargo, de estos, 65 participaron activamente en el año 2021 en las comisiones que se conformaron²².

3.4.2 Unidad Patronato Municipal San José -UPMSJ-

Como lo establece el Código Municipal es la entidad “encargada de la ejecución de políticas de protección social definidas por la municipalidad” (UPMSJ, 2024, pág. 1). Razón por la cual se solicitó información sobre los instrumentos técnicos desarrollados por la entidad para brindar atención especializada a las personas en movilidad humana.

a) Servicio especializado/ La Casa del Hermano²³

²² a) Comisión de Promoción e Inclusión, b) Atención y Protección, c) Observancia y Seguimiento.

²³ La Casa del Hermano también brinda albergue a personas en situación de calle:

El servicio está dirigido a grupos familiares, en tránsito o en permanencia, que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las familias que ingresan al servicio cumplen las siguientes condiciones:

- Voluntariedad
- No tener emergencias médicas o psiquiátricas al momento del ingreso
- No tener asistencia económica al momento del ingreso
- Tener al menos un niño, niña o adolescente (...) o mujer gestante dentro del grupo” (UPMSJ , 2024, pág. 1)

Para realizar el ingreso las familias son valoradas por parte del equipo técnico, siempre considerando la voluntariedad. Las familias pueden ingresar por diferentes mecanismos que se detallan a continuación:

- **Solicitud del grupo familiar:** la solicitud ocurre cuando las familias se acercan al servicio, ya sea por referencia de otras familias o debido a los abordajes realizados por la UPMSJ.
- **Referencia de casos:** tiene que ver con la derivación de casos desde las distintas entidades públicas, privadas, así como organizaciones de sociedad civil.
- **Vinculación de familias por equipo extramural:** el equipo técnico que realiza el abordaje interviene con las familias en situación de calle y les ofrece la oportunidad de vinculación voluntaria. Este trabajo se lleva a cabo en articulación con el área de psicología de la entidad.

Actualmente, el servicio puede alojar a 45 personas durante un período de 15 días. Esto se traduce en 11 departamentos habilitados. Sin embargo, es importante señalar que el mobiliario se encuentra en estado regular según el informe. Además, solo hay 4 duchas de agua caliente disponibles, lo cual no es suficiente para la cantidad de personas que se albergan en la Casa del Hermano.

La Casa del Hermano, brinda a las personas en movilidad humana los siguientes servicios:

- Atención psicológica
- Trabajo social
- Terapia ocupacional
- Cuidado y atención

Es importante destacar que, al recibir a las familias, se inicia un proceso en el que se crea una ficha de trabajo y se establece un plan familiar basado en las áreas de intervención que ofrece el servicio:

- Satisfacción de necesidades básicas

<https://www.patronato.quito.gob.ec/servicios/servicio-habitantes-calle/>

- Convivencia y relaciones familiares
- Hábitos de rutina familiar
- Habilidades de cuidado y protección de niñas, niños, adolescentes
- Situación de consumo
- Salud
- Atención legal
- Atención humanitaria/económica, laboral

Respecto a las fichas técnicas disponibles en el servicio, se observa que son claras y facilitan la recopilación de datos generales sobre el grupo familiar. Sin embargo, deben ser revisadas y actualizadas para que incluya variables como:

- Discapacidad / tipo de discapacidad
- Edad conforme a rangos etarios establecidos en normativa nacional
- Embarazo/ lactancia
- Para niños y niñas, es importante incluir información sobre:
 - Inmunizaciones recibidas en el país de origen y en el Ecuador -incluye información sobre el tipo de vacunas que han recibido conforme su edad-.
 - Controles de salud realizados en niños y niñas en el país de origen y en el Ecuador.

Esto permitirá obtener una visión más completa y precisa de las circunstancias y necesidades de cada familia. Y en los casos de requerir colocación de vacunas o control del niño sano la entidad debe coordinar con el Ministerio de Salud o las unidades de salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que puedan recibirlas.

Es importante destacar que la Casa del Hermano no dispone de fondos para movilización, especialmente cuando las familias necesitan asistir a citas con otras organizaciones o trasladarse a otros albergues (UPMSJ , 2024, pág. 3). Por lo que para solventar dichos requerimientos es clave la articulación con las entidades que trabajan con población en movilidad humana.

A continuación, se presenta información estadística remitida por UPMSJ, respecto del número de personas albergadas en la Casa del Hermano.

Tabla Nro. 3: Personas albergadas por edad en la Casa del Hermano²⁴ año 2022-2023

Edad	Número
0-3	362
4 - 12	507
13-18	161
adultos	985
Total	2015

Nota: Tomada del Informe de la UPMSJ, mayo 2024.

Entre el año 2022 - 2023, la Casa del Hermano brindó acogida a un total de 2 015 personas. Aunque la mayoría de los residentes son adultos, también se identificó un número significativo de niñas, niños y adolescentes.

La UPMSJ al ser un servicio especializado requiere que el personal técnico continúe los procesos de formación y actualización de tal manera que se asegure la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios. Además, es fundamental que la UPMSJ obtenga el permiso de funcionamiento correspondiente, el cual, según se informó, está en trámite.

b) Principios

La atención que ofrece el servicio se guía por los siguientes principios: “libertad, igualdad, dignidad del ser humano, justicia, celeridad, no revictimización, confidencialidad, atención sensible, acción sin daño, no discriminación, no violencia, acceso a la justicia, autonomía personal, atención integral, reparación integral” (UPMSJ, 2024, pág. 4), mismos que tienen relación con el enfoque de derechos humanos.

Aunque los principios están bastante claros, aún no se han recogido en un protocolo interno específico, por ejemplo, para la derivación de casos de vulneración de derechos que puedan surgir en el servicio de acogimiento temporal.

c) Articulación interinstitucional

De acuerdo con la información proporcionada, la unidad forma parte del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes -GTRM²⁵-y articula con entidades públicas y privadas. Además, para satisfacer las necesidades de los usuarios, como alimentación, vivienda, salud, alojamiento, orientación legal y formación, se coordina con diversas instituciones que brindan servicios a personas en movilidad humana” (UPMSJ , 2024, pág. 4), esta acción es coordinada desde las áreas de trabajo social y psicología.

²⁴ La Casa del Hermano inició sus actividades en marzo del 2022.

²⁵ EL GTRM, es coliderado por ACNUR y OIM.

3.5 Entidades de atención que trabajan con personas en movilidad humana

A continuación, se presenta un breve análisis sobre las acciones desarrolladas por tres entidades de atención que trabajan con personas en movilidad humana y cómo se activan para la atención humanitaria. Esta información permitirá identificar como se protegen los derechos de las personas que se encuentran en dicha situación.

3.5.1 Fundación Alas de Colibrí

La Fundación Alas de Colibrí, es una “organización ecuatoriana de la sociedad civil (...), legalmente constituida con Acuerdo Ministerial Nro. 1142, que trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos y de la naturaleza” (Alas de Colibrí, 2024), en este marco la fundación trabaja con personas en movilidad humana, razón por la cual fue considerada para el levantamiento de información.

a) Principios

Las acciones ejecutadas por la entidad que se describen a continuación se basan en los principios de humanidad, no discriminación, participación, integración de enfoques de género, edad, coordinación y colaboración. Si bien de forma explícita no se menciona los principios de la Carta Humanitaria, se alinean con la protección de derechos humanos.

b) Servicios

De acuerdo con la información proporcionada la entidad ejecutó las siguientes acciones -enero 2022 a diciembre 2023-, de atención humanitaria:

- **Ayuda no alimentaria**²⁶: se proporcionó transferencias monetarias a 212 personas migrantes y refugiadas, víctimas de violencia y familias en situación de vulnerabilidad.
- **Alojamiento temporal**: la entidad entregó cupones de alojamiento de emergencia en hoteles a 283 personas en contexto de movilidad humana.
- **Asistencia en salud**: fueron atendidas 1330 personas en contexto de movilidad humana -incluye atención médica primaria, entrega de cupones de medicamentos, exámenes médicos y/o consultas con especialistas y servicios de salud sexual y reproductiva-.

Las acciones ejecutadas por la entidad se basan en los siguientes principios:

- **Humanidad**: tiene un compromiso fundamental con la dignidad y el bienestar de las personas vulnerables a las que sirve, como las víctimas y sobrevivientes de la trata de personas y la violencia basada en género, así como la población migrante y refugiada.

²⁶ incluye: dinero, vestimenta, elementos de aseo personal, pañales, entre otros.

- **No discriminación:** los proyectos y servicios de la entidad están diseñados para atender a todas las personas en situación de vulnerabilidad, sin discriminación por motivos de género, edad, origen étnico, nacionalidad u otra condición.
- **Participación:** involucra activamente a las personas afectadas en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos y servicios, garantizando que sus voces sean escuchadas y que puedan contribuir a las decisiones que afectan sus vidas.
- **Integración de enfoques de género y edad:** reconoce y aborda las diferentes necesidades y experiencias de género y edad de las personas a las que sirve, ofreciendo servicios adaptados y sensibles a estas diferencias.
- **Coordinación y colaboración:** trabaja en estrecha colaboración con otras organizaciones y actores relevantes, incluidos gobiernos locales, agencias internacionales y la sociedad civil, para garantizar una respuesta integral y coordinada a las necesidades de las personas vulnerables (Alas de Colibrí, 2024).

c) Articulación interinstitucional

Durante el período 2022-2023, la entidad llevó a cabo diversas acciones en colaboración con los actores locales en el caso del DMQ. A continuación, se presentan algunas de las acciones ejecutadas:

- **Trabajo articulado con la UPMSJ:** permitió ofrecer servicios de atención médica y asesorías legales comunitarias a usuarias y usuarios de albergues
- **Participación en espacios de coordinación y trabajo:** la entidad participó activamente en reuniones y mesas de trabajo coordinadas desde la Secretaría de Inclusión Social del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, espacio que permitió desde la entidad aportar en la formulación de políticas y estrategias para abordar los desafíos humanitarios en la región,
- **Coordinación de eventos con la Red Eugenio Espejo²⁷:** en articulación con la red se ejecutó la conmemoración del día Mundial contra la Trata de Personas -2022 y 2023-. Estas acciones son importantes para aumentar la conciencia pública sobre este grave problema y promover acciones coordinadas contra la trata de personas.

La entidad señala que, si bien hay desafíos como la limitación de recursos o la complejidad de las situaciones individuales de las personas atendidas, su trabajo pudo ser ejecutado por la colaboración efectiva con las autoridades locales, la solidez en la transversalización del enfoque integral en sus servicios y la participación en redes, así como las alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas.

3.5.2 Organización Internacional para la Migraciones -OIM-

De acuerdo con la información proporcionada OIM obtuvo su personería jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir del año 1965. Esto la convierte en un organismo internacional de larga trayectoria en el territorio ecuatoriano y cuyo trabajo se enfoca en el

²⁷ Esta es una red que aglutina a entidades de atención.

ámbito de la migración. Por esta razón, fue considerado en el proceso de observancia.

a) Principios

Las acciones ejecutadas por la entidad se basan en el respeto a los “derechos humanos, y el bienestar de los migrantes, bajo el principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” (OIM, 2024). Aunque no menciona explícitamente los principios de la Carta Humanitaria, su enfoque se alinea con la protección de los derechos humanos para que las personas en movilidad humana puedan vivir con dignidad.

b) Servicios

A continuación, se presenta las acciones desarrolladas por OIM -la información proporcionada corresponde a la provincia de Pichincha-.

- Ayuda no alimentaria: kit de bebé, kit de higiene familiar
- Alojamiento temporal: fondo de renta, asistencia para alojamiento temporal
- Asistencia en salud:
 - NNA referidos al sistema público de salud
 - NNA refugiados y sus familias, cuidadores recibieron apoyo en salud mental y psicosocial basado en la comunidad

Es fundamental resaltar que las iniciativas de la OIM incluyeron el fortalecimiento de las capacidades de los profesionales de la salud. También, se proporcionó asistencia a proyectos de autoempleo y emprendimiento.

En el transcurso del período 2022-2023, OIM brindó asistencia a 52 154 personas en la provincia de Pichincha. Este número refleja la amplia cobertura de los servicios de la organización.

3.5.3 Centro de Asistencia a Migrantes, Orientación y Referencia / Centro Amor

El Centro es una sub oficina de OIM en Ecuador, inició sus operaciones en julio del 2021 y representa el espacio en el cual se desarrollan los proyectos de la organización para asistir a las personas en situación de movilidad humana y a la población local más vulnerable en la provincia de Pichincha²⁸ (OIM, 2024).

Las oficinas se encuentran ubicadas estratégicamente en el centro-norte en el Distrito Metropolitano de Quito, “el Centro Amor se creó con la finalidad de tener un acercamiento directo con los migrantes y refugiados en la ciudad, proveer un espacio seguro y brindar asistencia directa, protección, información y orientación sobre acceso a derechos y servicios en

²⁸ Es crucial destacar que, según la OIM, la provincia de Pichincha es el destino principal para las personas que están en situación de movilidad humana.

Ecuador” (OIM, 2024). También la organización identifica casos para posteriormente derivarlos a las entidades correspondientes.

Su modelo de gestión “tiene como objetivo atender a las personas migrantes y locales en situación de vulnerabilidad, de manera integral con el apoyo de nuestros socios implementadores y organizaciones aliadas” (OIM, 2024). Es un espacio seguro para la población LGBTI, sus servicios están dirigidos a “hombres, mujeres, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes” (OIM, s/f)

A continuación, se presenta con mayor detalle los servicios que ofrece el centro y cómo se implementan acciones también con los socios locales:

- **Espacio amigable para la niñez**
 - Actividades lúdicas para NNA
 - Talleres para padres y madres
 - Gestión de casos de protección a la infancia
 - El espacio es gestionado por nuestro socio implementador HIAS (OIM, s/f)
- **Espacio para asistencia en salud básica:** este servicio es implementado por la Cruz Roja Ecuatoriana.
 - Se desarrolló campañas de acceso a servicios de salud
 - Evaluación de casos para derivación (Ibid.)
- **Espacio de restablecimiento de contacto familiar**
 - Servicios de conexión a través de medios virtuales, de forma gratuita y segura para restablecer y mantener el vínculo con familiares o seres queridos, en sus lugares de origen (OIM, s/f).
 - Servicios gratuitos de conexión inalámbrica, para el acceso a distintos servicios del estado, incluyendo inscripción en el sistema educativo, de salud, trámites de regularización migratoria, como acceso o renovación de visas, documentos de identidad entre otros; así como acceder a las plataformas de atención digital que se encuentren disponibles para realizar gestiones y trámites de interés; que les permitan continuar con su proceso migratorio de forma segura y digna (ibid.).
- **Programas de integración socio económica y educativa**
 - Actividades dirigidas a públicos diversos, sobre emprendimientos, acceso a derechos y actividades lúdico-educativas.
 - En el caso del Programa para la construcción de bio huertos urbanos, fue ejecutado directamente por ADRA (OIM, s/f)
- **Espacio socio cultural**
 - Convergencia de actividades culturales de integración entre personas migrantes y la

comunidad de acogida.

- Implementación de ferias artesanales, actividades de integración y realización de talleres (OIM, s/f).

Para solicitar el servicio, las personas pueden acceder directamente a la página web oficial del organismo. Aunque es un medio bastante rápido, la respuesta puede demorar hasta 60 días, momento en el que se agenda una cita, esto podría ser considerado por los solicitantes un tiempo muy amplio para ser atendidos.

3.5.4 Hebrew Immigrant Aid Society -HIAS-

Es una entidad que lleva a cabo “actividades de cooperación internacional no reembolsable en Ecuador” (MREMH, 2020, pág. 1). HIAS cuenta con un convenio de funcionamiento otorgado por el MREMH.

a) Principios

Las acciones implementadas se basan en los principios de:

- Acción sin Daño (Do no Harm)
- Neutralidad, sin tomar posición por alguna parte en conflicto
- Imparcialidad
- Enfoque comunitario y participativo
- Respeto a la cultura y costumbres
- Prevención del abuso y la explotación sexual (PSEA),
- Enfoque de salvaguarda Interés superior de niños, niñas y adolescentes
- Enfoque de género, edad y diversidad.

“El Manual Esfera, la Carta Humanitaria y sus principios de protección enfocados en: 1) Mejorar la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas, y evitar exponerlas a daños; 2) Velar por que las personas tengan acceso a la asistencia de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación; 3) Ayudar a las personas a recuperarse de los efectos físicos y psicológicos de la violencia real o la amenaza de violencia, la coerción o la privación deliberada; y, 4) Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos” (HIAS, 2024)

Además, la organización cuenta con un sólido marco de políticas internas, reglamentos y procedimientos, incluyendo la Política de Protección de Datos y el Código de Conducta, que promueven el respeto a la diversidad y la no discriminación” (HIAS, 2024). Estos instrumentos complementan el trabajo desarrollado por la organización.

d) Servicios

A continuación, se presenta las acciones desarrolladas por la organización respecto de la

atención a las personas en movilidad humana en situación de vulnerabilidad.

Durante el año 2022-2023, HIAS brindó “atención integral a la población migrante, refugiada y de la comunidad de acogida en situación de vulnerabilidad, con énfasis en mujeres, niños, niñas, y adolescentes, población LGBTIQ+ y grupos vulnerables” (HIAS, 2024), esto se realizó mediante los servicios de protección enmarcados en el ámbito de la salud mental y apoyo psicosocial basado en la comunidad, inclusión económica, protección a la infancia, seguridad alimentaria y nutrición, asesoría legal, prevención y respuesta a la violencia basada en género, asistencias monetarias entre otras acciones prioritarias (Ibid).

Durante los años 2022-2023, HIAS implementó en el DMQ un total de 16 proyectos “financiados por distintos socios cooperantes como ACNUR, UNICEF, (...) OIM, ONU Mujeres, entre otros, que se enmarcaron en los distintos servicios y enfoques antes mencionados y a través de los cuales se logró atender a más de 25.000 personas” (HIAS, 2024), de los cuales:

- 55% fueron mujeres y el 45% hombres
- el 78% de la población atendida fue venezolana, el 16% colombiana, el 4% ecuatoriana y el 2% de otras nacionalidades.

HIAS pone su atención a personas refugiadas y población en movilidad humana en:

- Asistencia psicosocial
- Salud mental
- Asistencia alimentaria
- Niñas, niños y adolescentes
- Integración económica y social
- Becas universitarias
- Necesidades específicas como violencia de género

Conforme la información proporcionada HIAS coordina permanentemente con entidades públicas, privadas con el objetivo de “cubrir las necesidades de la población migrante, refugiada y de la comunidad de acogida en situación de vulnerabilidad” (HIAS, 2024). En este marco en el DMQ se coordinó con:

- ACNUR
- UNICEF
- Programa Mundial de Alimentos -PMA-
- OIM
- Fondo de la Población de las Naciones Unidas -UNFPA-
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de la Mujer y los Derechos Humanos - Secretaría de las Diversidades-
- Defensoría del Pueblo

- Defensoría Pública
- Fundación Diálogo Diverso
- Fundación Equidad
- Fundación Lunita Lunera -FULULU-
- Desarrollo y Autogestión, entre otros

La articulación permite coordinar programas y acciones con los servicios de protección.

Respecto de la gestión de casos de manera especializada HIAS coordina con:

- Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos del Municipio de Quito

Además, alinea sus intervenciones con socios estratégicos como: el Consejo Noruego para Refugiados, CARE, AVSI -ONG italiana²⁹-.

Los programas implementados por HIAS incluyen planes y políticas para mitigar y gestionar riesgos. Por ejemplo, el Plan de Contingencia frente a Emergencias y la Política de Seguridad son herramientas que permiten anticipar riesgos, abordar dificultades y aplicar medidas de mitigación de manera oportuna.

Dificultades para la atención a personas en movilidad humana:

- Alto número de personas con necesidades específicas de protección
- Reducido número de servicios públicos disponibles
- Disminución de recursos de cooperación
- Débil articulación entre organizaciones

Entre las buenas prácticas identificadas por HIAS se encuentran:

- Los procesos definidos para la referencia y contra referencia de casos
- El centro de atención telefónica de HIAS lleva a cabo la identificación de perfiles de alto riesgo.
- La orientación en materia de acceso a servicios y exigibilidad de derechos
- El registro de atenciones individuales y grupales y asistencias realizadas en los sistemas de HIAS
- Los procesos de rendición de cuentas hacia la población participante de los programas de HIAS
- La comunicación fluida entre las oficinas en territorio y la oficina central (HIAS, 2024).

²⁹ <https://www.avsi.org/en/what-we-do/sectors/migration> -el trabajo de AVSI, incluye el trabajo con la persona y con la comunidad que recibe a la persona migrante.

I. Estadística

A continuación, se presenta información sobre personas en tránsito atendidas por HIAS en el periodo 2022-2023.

Tabla Nro. 4: Número de personas en tránsito atendidas por HIAS periodo 2022-2023 en el DMQ

Categoría	Mayo-diciembre 2022	Enero-diciembre 2023
Niñas	3014	4737
Niños	4803	8682
Mujeres	6101	12527
Hombres	12260	24457
Otros	3	18
Mujeres 60+	121	341
Hombres 60+	104	390
Otros 60+	0	0
Total	26406	51152
Por nacionalidad		
Venezolano	23142	44538
Colombiano	2670	5615
Otro	594	999
Total	26406	51152

Nota: Tomada del formulario digital de HIAS junio, 2024.

Entre mayo de 2022 y diciembre de 2023, HIAS atendió a 77 558 personas. Según los datos presentados, se evidencia un importante incremento de la población atendida durante el año 2023.

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

- El desarrollo de la normativa a nivel internacional es fundamental para proteger los derechos de las personas en movilidad humana, especialmente de aquellas que se encuentran en tránsito y pertenecen a grupos de atención prioritaria. Los instrumentos normativos citados en el documento enfatizan que la migración es un fenómeno que requiere un compromiso significativo por parte de los Estados para reducir los riesgos que enfrenta este grupo.

Uno de los esfuerzos más importantes en este sentido es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Este pacto se basa en principios clave de no regresión y no discriminación, buscando garantizar una migración segura y respetuosa de los derechos humanos.

- A nivel nacional la CRE, reconoce el derecho de las personas a migrar y establece que nadie será considerado ilegal debido a su condición migratoria. Además, garantiza la atención humanitaria preferente y especializada para niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijos menores de edad, personas adultas mayores y personas con discapacidad.
- El MDMQ declaró la política pública la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad, ya sea como emigrantes, inmigrantes, desplazados a causa de cualquier tipo de violencia, personas en tránsito y otros que fueren reconocidos por la legislación ecuatoriana y los tratados y convenios ratificados por el Estado Ecuatoriano. Sin embargo, no consideró los principios específicos establecidos en la Carta Humanitaria que permitiría mejorar la atención a las personas en movilidad humana.
- El Código Municipal establece el Sistema de Protección Integral, que considera a las personas en movilidad humana como sujetos de derechos. Adicionalmente establece el sistema distrital de movilidad humana integrado por: a) La Red Distrital, b) Casa de la Movilidad Humana, c) Observatorio Distrital de la Movilidad Humana.
- Las instituciones públicas consultadas basan la generación de protocolos, lineamientos, para la atención humanitaria, en la CRE y en el enfoque de derechos humanos.
- La Carta Humanitaria es un referente técnico especializado para la atención humanitaria, que incluye:
 - Principio 1: evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.

- Principio 2: velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial
 - Principio 3: proteger a las personas de los daños físicos y psicológicos causados por violencia o coerción.
 - Principio 4: ayuda a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.
-
- Las instituciones públicas o entidades que brindan servicios a personas en movilidad humana tienen claridad sobre las competencias de cada actor. Esto les permite coordinar y trabajar de manera articulada dentro del marco de sus responsabilidades.
 - Todas las entidades consultadas priorizan el alojamiento familiar al brindar atención humanitaria. Esta opción es importante, ya que permite que los miembros de las familias estén juntos en un solo espacio de alojamiento.
 - La Norma Técnica de Atención a la Población en Contexto de Movilidad Humana de otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad en Ciudades de Acogida -servicio extramural-, elaborada por el MIES en el año 2021, es un instrumento de política pública especializado que incluye los enfoques de protección -derechos, género, intergeneracional, intercultural. movilidad humana, interseccionalidad-.
 - Los registros administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de la Unidad Patronato Municipal San José, deben ser revisados y homologados conforme los rangos etarios -jóvenes 18 a 29 años-, establecidos en la norma nacional.
 - Todas las entidades consultadas reconocen de manera explícita que la articulación interinstitucional es un componente clave para la protección de los derechos de las personas en movilidad humana.
 - Es relevante destacar que todas las entidades consultadas cuentan con datos. Esto les permite obtener información cuantitativa sobre su cobertura, desglosados por nacionalidad, género, edad, identidad de género y provincia.
 - Todas las entidades consultadas basan sus acciones de atención humanitaria en los derechos humanos. Este principio fundamental se encuentra evidenciado en uno de los instrumentos remitidos por cada una de las entidades.
 - En el caso de las entidades privadas únicamente HIAS mencionó explícitamente que se guía por los principios establecidos en la Carta Humanitaria, además de los derechos humanos.
 - Frente a vulneración de derechos, las entidades conocen las competencias de cada uno de los actores que trabajan vinculados a la temática de movilidad humana, lo que permite

una oportuna derivación de casos.

- Además de los cuatro ámbitos de la atención humanitaria -ayuda alimentaria, ayuda no alimentaria, alojamiento temporal, asistencia en salud-, entidades como Alas de Colibrí, HIAS, MIES y la SIS-, incluyen la asesoría jurídica como parte de sus servicios para las personas en movilidad humana.
- Los datos presentados revelan dos métodos de recopilación de información utilizados por las entidades consultadas. Por un lado, las entidades públicas recopilan datos administrativos como parte de sus competencias. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil utilizan herramientas de monitoreo cuantitativo de proyectos o sistemas específicos para recopilar información sobre los programas implementados.
- Según los datos proporcionados por las entidades, se observa que en el DMQ residen muchas personas en movilidad humana. Además, de acuerdo con la información del GTR, aquellas personas que llegan al país desean trasladarse específicamente a la capital. Razón por la cual la atención humanitaria debe ser fortalecida en el DMQ.

4.2 Recomendaciones

1. Ministerio de Inclusión Económica y Social

- Analizar la pertinencia de incluir los principios de la Carta Humanitaria, citada en el “Estándar Nacional para la entrega de kits para asistencia humanitaria complementaria”, como un recurso técnico institucional para fortalecer las acciones de las entidades que brindan atención humanitaria en el DMQ.
- Difundir la “Norma Técnica de Atención a la Población en Contexto de Movilidad Humana de otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad en Ciudades de Acogida” -servicio extramural, a todas las entidades que trabajan en movilidad humana ya que es un referente técnico.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

- El Ministerio ejerce la rectoría en la formulación de política pública, para movilidad humana. En este contexto, se sigue la inclusión de los principios de la Carta Humanitaria. Esto proporcionará un recurso especializado y técnico para afinar y fortalecer las políticas relacionadas con la movilidad humana.
- La Dirección de Protección Internacional debe considerar la homologación del rango de edad para jóvenes de 18 a 29 años, tal como lo establece la normativa nacional. Esto permitirá comprender las particularidades de este grupo y tomar decisiones más informadas para la formulación de políticas públicas.

3. Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana

- En el marco del cumplimiento de la atribución de formulación, el CNIMH debe incidir para que los principios establecidos en la Carta Humanitaria se transversalicen en todos los instrumentos técnicos que se generen. Esto permitirá afinar y fortalecer las políticas y, lineamientos relacionados con la movilidad humana.
- Generar directrices para fortalecer la coordinación entre las organizaciones que trabajan en movilidad humana, con el objetivo de garantizar el acceso a servicios de atención humanitaria de las personas se encuentran en tránsito.
- Considerar las siguientes estrategias en la actualización de la Agenda de Movilidad Humana:
 - Impulsar la inclusión del tema de gestión de desastres naturales o antrópicos y su relación con personas en tránsito.
 - Fortalecer la atención humanitaria de las personas en tránsito en los siguientes ámbitos: atención alimentaria, no alimentaria, acogimiento temporal, asistencia en salud y también asesoría legal.
 - Fomentar la vacunación infantil de niñas, niños que están en situación de movilidad humana.
 - Mantener la acción relacionada con capacitación establecida en la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana:
 - “Generar procesos de capacitación, formación y sensibilización sobre la movilidad humana a servidores públicos, operadores vinculados a la atención de servicios y titulares de derechos representantes de la sociedad civil y organizaciones sociales en la temática de movilidad humana” (CNIMH, 2023, pág. 118).
 - Incluir el enfoque de discapacidad

4. Municipio del DMQ

Secretaría de Inclusión Social

- Considerar la revisión del Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026, para identificar por cada política las entidades responsables sobre todo en las acciones relacionadas con atención humanitaria, con el objetivo de delinear adecuadamente la implementación de este instrumento.
- Para perfeccionar la formulación de política pública y para fortalecer al SPI se sugiere institucionalizar los principios de la Carta Humanitaria como un recurso especializado

y técnico.

- Como ente rector del SPI, disponer que todos los servicios de atención con los que cuenta el MDMQ, orientados a los grupos de atención prioritaria, obtengan los permisos de funcionamiento respectivos en la cartera de Estado que corresponda.

Unidad Patronato Municipal San José

- Como entidad responsable de implementar las políticas de protección social y al contar con un servicio especializado para personas en movilidad humana, es fundamental que obtenga el permiso de funcionamiento para la Casa del Hermano y sea publicado en la página web institucional.
- Analizar la pertinencia de incluir las variables detalladas a continuación en las fichas técnicas desarrolladas en la Casa del Hermano.
 - Discapacidad / tipo de discapacidad
 - Edad conforme a rangos etarios establecidos en la normativa vigente
 - Embarazo/ lactancia
 - Para niños y niñas, es importante incluir información sobre:
 - Inmunizaciones recibidas en el país de origen y en el Ecuador -incluye información sobre el tipo de vacunas que han recibido conforme su edad-.
 - Controles de salud realizados en niños y niñas en el país de origen y las recibidas en el Ecuador.
- La Casa del Hermano, como servicio de alojamiento para personas en movilidad humana, debe considerar la inclusión de los siguientes principios como un recurso técnico especializado, lo que permitirá mejorar la implementación de políticas públicas para personas en situación de movilidad humana;
 - Principio 1: evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de nuestras acciones.
 - Principio 2: velar por que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial.
 - Principio 3: proteger a las personas de los daños físicos y psicológicos causados por violencia o coerción.
 - Principio 4: ayuda a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.

5. Entidades que operativizan la atención humanitaria en el DMQ

Fundación Alas de Colibrí

- La fundación, al ser una entidad que trabaja por la promoción y defensa de los derechos de las personas en movilidad humana, debe analizar la inclusión de los principios establecidos en la Carta Humanitaria como un recurso técnico especializado. Esto fortalecerá las acciones de prevención y protección de derechos que ejecutan.

Organización Internacional para las Migraciones

- Analizar la incorporación de los principios establecidos en la Carta Humanitaria, como un recurso técnico especializado para fortalecer las acciones de prevención y protección de las personas en movilidad humana, sobre todo de aquellas que están en tránsito.

Cuadro de responsabilidad

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	SUMILLA
Elaborado por:	Alexandra Ayala	15/07/2024	OPP	
Revisado por:	Tatiana Montalvo	16/07/024	OPP	
Revisado por:	Elizabeth Otavalo	05/07/2024	CT	
Aprobado por:	María Gloria Pérez	Julio 2024	SE	

Bibliografía

ACNUDH. (s/f). Recuperado el 2024, de https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/INT_CMW_INF_7940_S.pdf

ACNUR. (25 de agosto de 2022). Recuperado el junio de 2024, de <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-y-municipio-de-quito-ecuador-firman-acuerdo-de-trabajo-favor>

ACNUR. (s/f). Obtenido de <https://www.acnur.org/convencion-de-1951>

Alas de Colibrí. (2024). Obtenido de <https://fundacionalasdecolibri.org/#>

CEPAL . (s/f). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/subtemas/migracion#>

CNIMH. (31 de julio de 2023). Agenda NAcional para la Igualdad de Movilidad Humana 2021-2025. Recuperado el 2024, de <http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2023/07/Agenda-Nacional-para-la-Igualdad-de-Movilidad-Humana-2021-2025-codigo-ISBN-07JUL2023.pdf>

CNIMH. (10 de abril de 2024). Oficio Nro. CNIMH-CNIMH-2024-0092-OF.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito . (2023).

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

CPD. (2024). *Caracterización personas en tránsito en el Distrito Metropolitano de Quito* .

El Proyecto Esfera. (2011). Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>

Fundación Alas de Colibrí . (2024).

Glosario de Términos para comprender diversidad. (2023).

GTRM. (2024). Obtenido de https://www.r4v.info/sites/default/files/2023-08/SitRep_JUNE2023.pdf

HIAS. (2024). Formulario de levantamiento de información.

Isuani, F. (s/f). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Obtenido de <http://www.scielo.org.ar/pdf/daapge/n19/n19a03.pdf>

Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017). Recuperado el 2024

MIES . (2024). *Informe: Atención Oficio Nro. CPD-DMQ-SE-2024-0129-O de 28 de marzo de 2024 del Consejo de Protección de Derechos del DMQ, levantamiento de información para el proceso de observancia sobre los instrumentos técnicos desarrollados por las entidades para la* .

MIES. (2021). Acuerdo Nro. MIES-2021-018 (Norma Técnica de Atención a la Población en Contexto de Movilidad Humana de Otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad.

MIES. (2021). Norma Técnica de Atención a la Población en contexto de Movilidad Humana de otro Origen Nacional en Situación de Vulnerabilidad.

MIES. (s.f.). *Servicios de Protección Especial* . Obtenido de <https://www.inclusion.gob.ec/servicios-de-proteccion-especial/>

MPI. (octubre de 2023). Recuperado el Junio de 2024, de https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos#transito_destino

MREMH. (12 de mayo de 2020). Convenio básico de funcionamiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Organización no Gubernamental Extranjera HIAS . Quito.

MREMH. (2023). Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/07/01/mision-y-vision/>

MREMH. (31 de enero de 2023). Acuerdo Ministerial Nro.0000006.

MREMH. (2024). Oficio Nro. MREMH-SPIAI-2024-0033-O.

MREMH. (10 de abril de 2024). Oficio Nro. MREMH-SPIAI-2024-0033-O.

OEA. (1969). Obtenido de

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

OIM. (2012). Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Obtenido de <https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/Modulo2.pdf>

OIM. (2024). Formulario de levantamiento de información del CPD.

OIM. (s/f). Centro Amor. Obtenido de <https://ecuador.iom.int/es/centro-amor>

ONU. (1990). Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw_SP.pdf

ONU. (19 de diciembre de 2018). Obtenido de

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/452/03/pdf/n1845203.pdf?token=70ojF0vBSdnXXpB172&fe=true>

ONU Mujeres. (s/f). Obtenido de <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/humanitarian-action/global-norms-and-standards>

R4V. (2023). *Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Obtenido de <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-julio-2023>

SIS. (2022). Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana.

SIS. (2024). *Informe Técnico de política pública de movilidad humana*. técnico, Secretaría de Inclusión Social del MDMQ.

SNGRE. (12 de abril de 2022). RESOLUCIÓN No. SNGRE-052-2022: DENOMINADO ESTÁNDAR. Recuperado el 2024

UPMSJ. (17 de mayo de 2024). Formulario de levantamiento de información.

UPMSJ. (20 de mayo de 2024). Memorando Nro. UPMSJ-2024-0321-M.