



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

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

SESIÓN No. 178

FECHA

Miércoles 28 de octubre de 2015.- Las 09h44

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ASISTENTES

Preside: Fernando Bustamante

María Augusta Calle

Dora Aguirre

Raúl Auquilla

Milton Gualán

Linda Machuca

Diego Salgado

Rocío Valarezo

María Soledad Vela

Eduardo Zambrano

Secretaria Relatora: Cristina Ulloa

LUGAR

Salón de Presidentes de la Asamblea Nacional, ubicada en el segundo piso del Palacio Legislativo localizado en la Av. 6 de Diciembre y Piedrahita del Distrito Metropolitano de Quito.

ORDEN DEL DÍA

1. Continuar con el tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana. Asisten: doctor Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR; y, señores Salvador Gutiérrez y Jorge Gurrieri, representantes de la Organización Internacional de las Migraciones -OIM-.
2. Iniciar el tratamiento del pedido de aprobación del “Convenio de servicios aéreos entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China”.
3. Puntos varios.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

ASAMBLEÍSTAS PRESENTES

Diana Peña, asambleísta por América Latina, El Caribe y África

Mary Verduga, asambleísta por Santo Domingo de los Tsáchilas

DESARROLLO: Luego de aprobarse el orden del día que antecede y por existir quórum reglamentario, el señor Presidente declara instalada la sesión.-**PUNTO UNO: DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** la propuesta de ley que Ecuador tiene a su consideración sería la primera que se expida en Sudamérica. La palabra ciudadanía está vinculada al concepto de ciudad y el concepto de ciudad está muy compenetrado con el concepto de nacionalidad. “Ser ciudadano es ser alguien de alguna parte”. La primera ciudadanía que debemos explorar es la ciudadanía cultural. Nos configuramos como una verdadera nación y el concepto de ciudadanía es el reconocimiento de esa condición de ser nacionales de una parte del mundo que es Suramérica, tiene 18 millones de kilómetros cuadrados, habitan más de 420 millones de personas y somos la cuarta economía del mundo; esas fortalezas son los cimientos para estructurar una propuesta de ciudadanía y trabajar en un concepto más jurídico de la ciudadanía como un conjunto de derechos y obligaciones. Debemos analizar y consolidar los siguientes derechos: a salir de la región (emigrar); regresar (retorno); circular o movilizar dentro de la región; a estudiar; trabajar en cualquier parte; recibir servicios sociales; y, los derechos políticos. Recordemos que en el mundo hay 26 millones de sudamericanos que viven fuera de la región, excluyendo la comunidad hispana que reside en Estados Unidos (52 millones). Las personas que quieren regresar a sus países se les debería ofrecer oportunidades efectivas: empleo, que puedan traer sus enseres y acreditar sus títulos. La visa Mercosur permite obtener trabajo por dos años, hay más de 500.000 sudamericanos que están utilizándola. Si esto funciona para qué inventarse algo nuevo. Lo importante es fortalecer así como lo hizo Uruguay suprimiendo la visa temporal y aplicar directamente la visa definitiva. Es fundamental la seguridad social y la portabilidad de derechos. El pasaporte sudamericano, hoy en día, es la cédula de ciudadanía con la cual se pueden desplazar dentro de la región. El pasaporte tiene un valor simbólico muy importante, todos viajamos con el mismo documento, lo cual no cancela la nacionalidad de cada país. También implica canales preferenciales de acceso, entrar sin trámites a los puertos aduaneros, redes consulares, asistencia jurídica, etc. En Sudamérica 1.28% son migrantes, el mayor flujo migratorio está en Venezuela y Argentina. Necesitamos una legislación para los 420 millones que tienen el derecho de no ser considerados migrantes dentro de su propia región, ese es un cambio filosófico fundamental. Que circular sea la regla y no la excepción, ese sería el sentido de una política migratoria. Incorporamos a este debate las migraciones de carácter humanitario. Debe constar en un estatuto de movilidad la protección de personas indefensas que se han visto obligadas o forzadas a salir de sus países y que están en una condición de emigración con grandes dificultades. En Ecuador podrían estar alrededor de 400 mil desplazados colombianos y en Venezuela hay un millón. El país debe prepararse para que puedan regresar a sus condiciones normales de vida. De igual forma con el tema de refugiados, asilados todas esas son reflexiones que deberían considerarse. **Reflexiones sobre la ley misma,** en términos generales es buena, la estudiamos como parte de los insumos para la propuesta que estamos haciendo en materia de ciudadanía suramericana. Algunas partes de esta ley son consideradas en UNASUR como resoluciones para desarrollar temas específicos. La Constitución ecuatoriana es una de las más garantistas que hay en la región que incluye el principio universal del derecho a la migración, de igual forma están recogidos conceptos fundamentales como la familia transnacional, el concepto de unificación familiar debe estar detrás de estos principios. Mi petición es que se incorpore el concepto de suramericanidad y que establezcan una diferencia entre nacional, extranjero y suramericano, con el fin de que haya un tratamiento de ciudadano regional a los suramericanos. Es importante crear la categoría de sudamericano. Realmente Ecuador, Argentina y Uruguay son los países que tienen el liderazgo intelectual y propositivo alrededor de una materia fundamental para asegurar que la integración no sea simplemente un concepto retórico para los discursos sino que los 420 millones de suramericanos se sientan respaldados.-**ASAMBLEÍSTA DIEGO SALGADO:** no estoy de acuerdo con la situación que se da en la frontera de Venezuela en contra de los ciudadanos colombianos. En esta comisión debemos rechazar la actitud del Gobierno venezolano.- **DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** he tratado de ser objetivo y siempre han existido situaciones de tensión en las fronteras de Ecuador, Colombia y Venezuela. En este momento es mucho más difícil que antes, debido a la diferencia de precios en los dos lados (Cúcuta y San Cristóbal) de la frontera sumadas a las diferencias cambiarias. Detrás de este problema está la convivencia a dos modelos de desarrollo que habían convivido normalmente, esto ha ocasionado que se hayan conformado bandas criminales que intentan canalizar el contrabando (productos básicos y la gasolina). El asunto terminó en un cierre de frontera con lo cual no estoy de acuerdo y tampoco con las deportaciones.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

UNASUR propuso tres iniciativas concretas: 1. establecer mecanismos conjuntos para controlar la criminalidad en la frontera; 2. sobre los deportados, crear una Comisión de Derechos Humanos que acudan a la frontera y emitan un diagnóstico sobre la problemática de derechos humanos; y, adicionalmente le propusimos al Presidente Maduro, quien aceptó que aquellas personas que fueron deportados y quieran reinstalarse en Venezuela o que dejaron raíces puedan hacerlo siempre y cuando tengan condiciones judiciales aceptables; 3. uno de los errores que se comete en Venezuela es que se está subsidiando los productos y no las personas. En Sudamérica tenemos un problema grave en las fronteras porque se están incubando nuevas formas de criminalidad y de restricción así como de cosas buenas.- **ASAMBLEÍSTA RAÚL AUQUILLA:** ¿Cómo nos garantizamos que un migrante tenga un buen comportamiento si eliminamos el pasado judicial? Debería ser uno de los deberes fundamentales del migrante exhibir su pasado judicial. **DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** los delincuentes utilizan cualquier medio para evadir cualquier forma de restricción y cumplir con su actividad criminal. Se debe utilizar vías persuasivas y no disuasivas. En lugar del pasado judicial en un certificado se lo debe hacer a través de registros del sistema judicial compartidos.-**ASAMBLEÍSTA DORA AGUIRRE:** ¿Existe la necesidad fundamental para que los países articulen acuerdos de reciprocidad en nuestra región en temas de seguridad social, trabajo, salud, etc.? ¿Qué opina sobre los acuerdos de reciprocidad que constan en nuestra Constitución sobre derechos políticos para aplicar en la región? ¿Cuál es su opinión respecto al acuerdo de reciprocidad sobre seguridad social en el país que reside, al cual emigró o de un tercer país? Fue un logro la firma de MERCOSUR, lo ideal sería que UNASUR elimine esos dos años dentro de esa reciprocidad?.-**DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** son dos temas muy importantes, sería interesante tener una política migratoria común para los sudamericanos que viven fuera de la región. En Europa no hay interlocutor en la Unión Europea. El tema del voto es fundamental para influir en función de nuestros propios intereses. En seguridad social, tenemos un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social sobre el cual se trabaja con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social para que se asimilen los acuerdos bilaterales y se genere una base de datos combinada de los acuerdos de los distintos países entre sí. Tampoco estaba bien lo que teníamos ligado antes, el concepto de migración con trabajo, ahora la persona puede viajar a Ecuador, Brasil a buscar un trabajo digno que van de la mano con las prestaciones, seguridad social y acceso a sus familias.-**ASAMBLEÍSTA EDUARDO ZAMBRANO:** usted ha hecho una exposición sobre los diferentes derechos que deben estar recogidos en la visión que tiene UNASUR. Hemos visto la necesidad de generar una ley para la región.-**ASAMBLEÍSTA LINDA MACHUCA:** ¿Cómo se incorporaría la categoría de la ciudadanía sudamericana? ¿Cómo mira usted en la práctica el uso progresivo en la definición de los que son ecuatorianos y no lo son, denominados extranjeros?.-**DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** lo más sencillo sería la distinción entre los ecuatorianos, sudamericanos y extranjeros. El que tenga cédula de ciudadanía sudamericano pueda sacar cédula ecuatoriana y automáticamente se daría los derechos políticos, residencia, etc. Debemos llegar a que ningún sudamericano sea considerado como extranjero en ningún país de Sudamérica.-**ASAMBLEÍSTA MARÍA AUGUSTA CALLE:** el conflicto interno de Colombia ha dejado huellas en los países fronterizos, por lo que es indispensable hablar y mejorar la situación de los refugiados, no tenemos campos de refugiados. ¿Tienen los países la potestad de negar la visa Mercosur? ¿Cuál es el punto de encuentro entre la soberanía y estos mecanismos de integración a nivel de identidad? Ecuador a suscrito instrumentos de cooperación internacional de asistencia penal que nos ayudan a conseguir la favorabilidad judicial en determinados casos, pero esto no es muy común y tal vez no es posible que esto se den entre regiones. Me preocupa la visión de que el migrante es delincuente, los cambios se los puede impulsar desde los organismos de integración como UNASUR.-**DOCTOR ERNESTO SAMPER, SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR):** no se puede obligar a un país a entregar la visa Mercosur por así considerarlo, queda a salvo la potestad del país. En cuanto a los acuerdos judiciales, nosotros hicimos un inventario de ¿Cuántos ciudadanos sudamericanos se encuentran en cárceles asiáticas? Pueden llegar a 4000 o 5000. Nos preocupan aquellos que están sometidas a penas como la pena de muerte o cadena perpetua y que no constan en nuestras legislaciones. El principio de favorabilidad judicial podría extenderse como una política regional. Como UNASUR no podemos realizar un tratado de cooperación judicial con uno de los países asiáticos pero sí definir una política en cada uno de los países de la región. Hay que quitarse de la cabeza “el problema de los migrantes”, no son un problema, son un fenómeno social, en muchos casos resultantes de la misma globalización. No podemos aceptar una globalización en la cual puede circular todo menos las personas.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ASAMBLEÍSTA FERNANDO BUSTAMANTE:** siendo las 11h30, declaro en receso.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ASAMBLEÍSTA FERNANDO BUSTAMANTE:** siendo las 11h37, reinstalo la sesión.

Debemos estudiar la inclusión de la categoría adicional legal como un estatuto migratorio para ecuatorianos, de sudamericanos y otros para personas de otras regiones; y establecer una tercera identidad que se aproxima a la nacionalidad sudamericana.-**ASAMBLEÍSTA DORA AGUIRRE:** incluir un capítulo específico respecto a un



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

tratamiento diferenciado para personas que son originarias de países sudamericanas, pero no se debe dejar de observar la construcción de la ciudadanía universal.-**JORGE GURRIERI, REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: ésta propuesta de ley es innovadora e inspiradora de una concepción de las migraciones basadas en el derecho a migrar, consagrada en la norma constitucional, en la prohibición de la criminalización, en un enfoque de derechos, en un principio de la prevención de la migración riesgosa. Hay que romper la forma de concebir a las migraciones en la perspectiva de la securitización en un mundo donde fuera de la región esa es la visión predominante, en función de los estándares internacionales de derechos humanos. Incluye en un mismo cuerpo normativo disposiciones relativas a salida, entrada, permanencia y retorno de nacionales y extranjeros. También introduce nuevos conceptos y nueva terminología en un tema bastante viejo, pero donde hay poca innovación. Presentamos observaciones a principios y a los siguientes títulos. Título III Derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana, título IV sobre Ingreso y salida de personas y control de permanencia; título VI Comunidad extranjera en El Ecuador; título VII Comunidad ecuatoriana retornada; y título XI Prevención de la migración riesgosa y de los delitos contra la migración.-**SALVADOR GUTIÉRREZ REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: recomendamos las siguientes observaciones a los artículos 4 numeral 6; artículo 5, 8, 9,13, 17 numerales 2 y 3; 18 numeral 3 y 4; 64, 69, 143,151. Incluir como referencia la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, protocolos de Palermo y la Convención sobre los Derechos del Niño.-**JORGE GURRIERI, REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: título IV sobre Ingreso y salida de personas y control de permanencia; título VI Comunidad extranjera en el Ecuador, sugiero cambios a los artículos 27, 28, 34, 37, 40, 5, 57, 59, y 62.- **ASAMBLEÍSTA MARÍA AUGUSTA CALLE**: el Estado ecuatoriano y su Constitución reconoce la libre movilidad humana y apostamos eliminar progresivamente el estatus de extranjero y tengamos ciudadanos del mundo, pero eso no quiere decir que el Estado ecuatoriano rescinda de derechos soberanos. Considero que Ecuador tiene derecho a tener una base de datos de quienes viven en el país, única y manejada con absoluto derechos a las personas. Discrepo con el planteamiento al artículo 13 igualmente algunas diferencias al artículo 18. En cuanto a facilitar la recuperación de bienes en el exterior y el reclamo de derechos adquiridos, este es un tema de soberanía del Ecuador y de los otros países, se debe firmar convenios bilaterales, pero no podemos colocar en la ley. Respecto del artículo 143 no podemos regular las redes sociales debido a la libertad de expresión. En cuanto al artículo 151, me parece interesante incluir el período de reflexión de las víctimas y ampliar el plazo en protección migratoria. En cuanto al artículo 40 ¿Cómo evitar que los empleadores no afecten los derechos de los trabajadores irregulares?.-**SALVADOR GUTIÉRREZ REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: la mayoría de las bases de datos de migrantes son levantadas por una autoridad que no tienen a su cargo la responsabilidad del control migratorio. En España el registro de migrantes lo realizan las municipalidades. La información se emplea para campañas sociales. Respecto al artículo 18, las víctimas de trata presentan un documento que no es el propio y muchas veces obligados por los tratantes, por eso es importante definir. Una de nuestras recomendaciones sería incluir un capítulo sobre la trata de personas. En cuanto a facilitar la posibilidad del reclamo de bienes adquiridos o derechos es un principio de acción. En cuanto al control, el monitoreo de redes sociales, en muchos países se lo hace a través de policías cibernéticas que están al tanto de campañas para el reclutamiento.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**: el monitoreo es para el uso de las redes sociales y evitar que se cometan determinados delitos, por ejemplo la pornografía infantil.-**JORGE GURRIERI, REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: en cuanto al artículo 40, hay que revisar lo que dice el Código del Trabajo y si castiga o no al empleador.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**: si es necesario mantener un mecanismo para evitar el aprovechamiento ilegítimo de la condición de migrante irregular para explotación labor.-**ASAMBLEÍSTA ROCÍO VALAREZO**: ¿Cuál sería su criterio en que se constituya un organismo regional de solución de controversias en materia de migración como UNASUR y si es factible se dejaría abierto la posibilidad del articulado de esta ley de movilidad para que concuerde con ese marco normativo regional a dictarse en el futuro?.-**JORGE GURRIERI, REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: la UNASUR planteó un escenario muy diferente. Se resolvería creando una categoría diferente que es un tratamiento específico respecto de los nacionales de los países del MERCOSUR.-**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**: siendo las 12h49, suspendo la sesión. **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**: siendo las 15h13, por existir quórum reglamentario, el señor Presidente declara reinstalada la sesión.-**ASAMBLEÍSTA DORA AGUIRRE**: ¿Cómo considera usted la posibilidad de conceder permiso de trabajo y residencia a una persona que tiene el estatus de refugiado? En cuanto al registro de las personas migrantes, su preocupación al facilitar sus datos es la persecución policial. El registro en el proyecto es para tomar en cuenta los datos de la planificación estratégica en el tema de la movilidad humana.- **JORGE GURRIERI, REPRESENTANTE DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-**: en los últimos tiempos ha evolucionado el beneficio de



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

otorgarle una condición que está en la normativa migratoria, porque en una época los refugiados no podían trabajar.-
PUNTO DOS: PRESIDENTA (E) DE LA COMISIÓN: se da inicio al tratamiento del pedido de aprobación del “Convenio de servicios aéreos entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China”. Solicito a la señora Secretaria dé lectura al dictamen de la Corte Constitucional. -**SECRETARIA RELATORA:** doy lectura a lo solicitado por la señora Presidenta encargada.-**PUNTO TRES: VARIOS:** no hay puntos varios.-Por haberse agotado el orden del día, la señora Presidenta encargada declara clausurada la sesión, siendo las 15h40, firmando la presente acta con la Secretaria, que certifica.

Fernando Bustamante
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

María Augusta Calle
PRESIDENTA (E) DE LA COMISIÓN

Cristina Ulloa
SECRETARIA DE LA COMISIÓN