

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

Políticas del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio de los derechos a un nivel de vida adecuado e integración social y económica de la población venezolana en situación de calle, 2023-2024

Jennifer Pamela Castro Richards

Tutora: Gina Morela Benavides Llerena

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Jennifer Pamela Castro Richards, autora de la tesis titulada “Políticas del Distrito Metropolitano de Quito para el ejercicio de los derechos a un nivel de vida adecuado e integración social y económica de la población venezolana en situación de calle, 2023-2024”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster Profesional en Derechos Humanos, Mención Exigibilidad Estratégica, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

31 de octubre de 2024

Firma: _____

Resumen

La situación de calle no es una problemática nueva en Ecuador, no obstante, la intersección de esta con la movilidad humana es un fenómeno que no se ha presentado anteriormente, por lo que no se cuenta con estudios previos ni con estándares de protección dirigidos específicamente a la atención de este grupo social. Buscando suplir este vacío, esta investigación se orienta a determinar en qué medida la política de movilidad humana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ha visibilizado la situación de calle y ha definido políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos a la integración social y económica de las personas inmigrantes. Se trata de un estudio exploratorio, transversal y descriptivo que implementó una metodología de carácter cualitativo, articulando información secundaria y potenciando información primaria obtenida mediante entrevistas a personas en situación de calle, principalmente de nacionalidad venezolana. Los resultados del proceso investigativo se condensan en tres capítulos, a través de los cuales se brinda una delimitación conceptual y de enfoques sobre la movilidad humana y la situación de calle; se ubican los principales estándares de protección internacional y nacional; se determina el contexto y las principales problemáticas que enfrentan los sujetos de protección, así como las acciones de política pública local que se han venido gestando; para finalmente formular lineamientos de política pública que incorporen los enfoques de derechos humanos y de movilidad humana. La propuesta de lineamientos tiene como base los estándares internacionales de protección de derechos humanos y principalmente, las percepciones y recomendaciones formuladas por las personas en situación de calle que participaron en esta investigación.

Palabras clave: población venezolana, movilidad humana, situación de calle, integración social y económica, nivel de vida adecuado, política pública local.

A Dios por la vida y la fortaleza. A mi madre y a mi Amelia, por su apoyo incondicional, su compañía y su amor.

A mi familia y a Juan José, por motivarme a cumplir con este objetivo.

A todas las personas venezolanas en movilidad.

Agradecimientos

A todas las personas que participaron en la investigación y que de forma generosa compartieron sus historias de vida, sus expectativas, retos y sueños.

A Gina, por compartirme su infinita sabiduría, por su orientación y paciencia.

Tabla de contenidos

Introducción.....	15
Capítulo primero Movilidad humana y situación de calle.....	19
1. Teorías explicativas de la movilidad humana.....	19
2. De la migración a la movilidad humana.....	21
3. Hacia un modelo de atención de la movilidad humana.....	25
4. La situación de calle como problemática social.....	27
5. Movilidad humana y situación de calle desde un enfoque de derechos humanos.....	32
6. Marco de protección de derechos.....	35
6.1. Marco de protección internacional.....	36
6.2. Marco de protección nacional.....	44
6.3. Marco institucional y político.....	46
Capítulo segundo Presencia de personas de nacionalidad venezolana en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito.....	51
1. Personas de nacionalidad venezolana en Ecuador.....	51
2. Políticas nacionales sobre movilidad humana y personas en situación de calle.....	55
3. Personas de nacionalidad venezolana en el Distrito Metropolitano de Quito.....	58
4. Personas en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito.....	60
5. Políticas del DMQ sobre la movilidad humana y situación de calle.....	62
6. Presentación del estudio y resultados de las entrevistas a las personas venezolanas en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito.....	66
6.1. Categoría 1: Decisión y experiencia migratoria.....	71
6.2. Categoría 2: Percepciones de la noción de movilidad humana.....	73
6.3. Categoría 3: Percepción y experiencia de la situación de calle.....	75
6.4. Categoría 4: Nivel adecuado de vida (acceso a derechos) e integración social y económica.....	79
6.5. Categoría 5: Política pública de movilidad humana del DMQ.....	84

Capítulo tercero Lineamientos para la política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito sobre personas no nacionales en situación de calle	91
1. Justificación	91
2. Propuesta de lineamientos	94
2.1 Línea de acción 1: Acceso a derechos para la subsistencia digna (vivienda, alimentación, salud e higiene) a través de la atención local	96
2.2 Línea de acción 2: Articulación interinstitucional para alcanzar la regularidad migratoria en el país de acogida	98
2.3 Línea de acción 3: Reconocimiento y visibilización en la normativa local de las personas en movilidad humana no nacionales que experimentan la situación de calle.....	100
3. Estrategias de incidencia	102
3.1. Estrategia de acción colectiva e incidencia política	104
3.2. Estrategia comunicacional	105
Conclusiones.....	109
Bibliografía.....	113
Anexos	123
Anexo 1: Imágenes y otros soportes gráficos.....	123
Anexo 2: Entrevistas.....	124

Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COOTAD	Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
OIM	Organización de las Naciones Unidas para las Migraciones
SUDH	Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos
UPMSJ	Unidad Patronato Municipal San José
VIRTE	Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos

Introducción

El Ecuador en las últimas décadas se ha venido caracterizando por ser un país de acogida a personas en situación de movilidad humana y es uno de los países que ha recibido un considerable flujo migratorio de personas de nacionalidad venezolana, como destino final o de tránsito hacia otros países sudamericanos. Así, se conoce que, entre los años 2017 y 2019, se registraron alrededor de 336.596 arribos,¹ y para noviembre del 2023, en el país se encontraban 474.945 personas, entre refugiados y migrantes.²

Según un estudio realizado por CARE y otras organizaciones, los principales problemas que este grupo social atraviesan son: la falta de documentación personal, los costos elevados para la regularización, el acceso limitado a derechos, principalmente el acceso a un trabajo digno y remunerado y, la no existencia de procesos eficaces de integración social y económica.³ Estas problemáticas se profundizan en personas cuando no cuentan con las condiciones económicas mínimas para la supervivencia digna, carecen de redes de apoyo y se ven forzadas a hacer del espacio público su lugar propio de supervivencia. La falta de acceso a derechos, la discriminación y exclusión por su condición de personas en movilidad humana y en situación de calle, atentan grave y profundamente su dignidad. Frente a esta situación, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), es el único gobierno local del país, que viene implementado un programa de acogimiento temporal, para la atención de las personas en movilidad humana que se encuentran en situación de calle, con el objetivo de brindarles asistencia emergente a sus necesidades básicas.

A fin de conocer el alcance, los avances y desafíos que presenta la problemática y la respuesta dadas por este gobierno local, se ha planteado la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida la política local del Distrito Metropolitano de Quito garantiza el ejercicio de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la integración social y económica de la población de nacionalidad venezolana en situación de calle?

¹ CARE, Alas de Colibrí y Diálogo Diverso, “Análisis: Situación de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador”, *CARE, Alas de Colibrí y Diálogo Diverso*, agosto de 2020, 11, <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2020/12/Analisis-Situacion-de-DDHH-migrantes-Venezuela-en-el-Ecuador-Ago2020-1.pdf>.

² R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Ecuador Reporte de situación: noviembre 2023”, *R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, 21 de diciembre de 2023, 1, <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-reporte-de-situacion-nacional-noviembre-2023>.

³ CARE, Alas de Colibrí y Diálogo Diverso, “Análisis: Situación de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador”, 65.

Para dar respuesta a esta interrogante, se plantearon una serie de objetivos: delimitar conceptualmente a la movilidad humana y la situación de calle; ubicar el marco de protección internacional y nacional relacionado a la problemática; conocer el contexto y las acciones de política pública implementadas por el DMQ para garantizar los derechos a nivel de vida adecuado e integración social; y formular lineamientos a la política pública local con enfoque de derechos humanos y movilidad humana. Es estudio tiene relevancia social, porque parte del incremento de la problemática de la situación de calle en la ciudad de Quito, y ubica a la población venezolana como uno de los principales flujos de población que se encuentran en dicha situación. Además, busca contribuir a mejorar la política local, acercándose a la realidad y a la valoración de las respuestas estatales, desde las experiencias de los sujetos de derecho que lo experimentan.

La metodología implementada fue de carácter cualitativo. Se trata de un estudio exploratorio, sincrónico, transversal y descriptivo, que articula información primaria y secundaria, para aportar al conocimiento de la situación de derechos de las personas de nacionalidad venezolana en situación de calle en el DMQ. Para la información secundaria, se sistematizó estudios e investigaciones sobre la temática, así como se realizó una revisión de instrumentos nacionales e internacionales de protección. Se llevaron a cabo 12 entrevistas semiestructuradas a las personas de nacionalidad venezolana en situación de calle, usuarias del servicio de la Casa del Hermano de la Unidad Patronato Municipal San José (UPMSJ) los días 03, 10 y 17 de junio de 2023. Se trabajó con integrantes de grupos familiares, por lo que, para la aplicación del instrumento metodológico, se eligió a quienes figuraban como responsables de cada núcleo familiar, de los cuales seis fueron mujeres y seis hombres. Estas personas pertenecían a diferentes tipos de familia: monoparental, nuclear y reconstruida, esta diversidad ha permitido que la investigación se nutra de distintos criterios y perspectivas. Para el manejo de las fuentes primarias se cumplieron criterios éticos que aseguran tanto la transparencia como el respeto, la participación y en no perjuicio de los y las participantes. Los criterios son: consentimiento previo, libre e informado, principio de confidencialidad y anonimato, abordaje participativo y exigibilidad de los derechos humanos y de la naturaleza. La información fue sistematizada a partir de cinco categorías de análisis: movilidad humana, situación de calle, nivel de vida adecuado e integración social y económica; y política pública de movilidad humana del DMQ.

Los resultados del proceso de investigación se condensan en tres capítulos. En el primero, se realiza una aproximación teórica sobre la movilidad humana y la situación de

calle y se desarrolla su alcance y contenido desde un enfoque de derechos humanos. A su vez, se analiza los esfuerzos, alcances y limitaciones de los instrumentos normativos de derechos humanos internacionales y nacionales, para reconocer a las personas migrantes en situación de calle como sujetos de derecho y las obligaciones estatales que se desprenden de ello. En el segundo capítulo, se ubica la presencia, la magnitud de los flujos migratorios y la situación de derechos humanos de las personas de nacionalidad venezolana en Ecuador y en particular en el DMQ. Asimismo, se identifica el marco normativo de la política pública del DMQ sobre movilidad humana y situación de calle y, a partir de la voz de las personas venezolanas que se encuentran en esta situación, se analiza si la política pública local garantiza el ejercicio de sus derechos y su integración económica y social. Por último, en el tercer capítulo consta una propuesta de exigibilidad estratégica a través de la definición de lineamientos a la política local de movilidad humana del DMQ, teniendo como base los estándares internacionales de protección de derechos humanos y principalmente, las percepciones y recomendaciones formuladas por una muestra de las personas venezolanas que experimentan la situación de calle en la ciudad de Quito.

Esta propuesta responde a la exigibilidad social, política y normativa con énfasis en la incidencia en derechos humanos, debido a que, se busca generar cambios en la realidad de un grupo de personas en situación de riesgo, a través de la participación activa y democrática de estos últimos y la adecuación de la normativa local. Finalmente, se presentan las conclusiones ubicando los principales hallazgos de este proceso investigativo.

Capítulo primero

Movilidad humana y situación de calle

En el presente capítulo se realiza una aproximación teórica sobre la movilidad humana y se desarrolla el alcance y el contenido de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la integración social y económica. Luego, se delimita el concepto de la situación de calle y se lo ubica como una violación a los derechos humanos de las personas. Finalmente, se analiza la importancia de incorporar los enfoques de derechos humanos y diversidades con énfasis en movilidad humana durante todo el proceso migratorio y en las políticas migratorias a nivel local.

Asimismo, se analiza el marco de protección de las personas migrantes, en cuanto a las normas que regulan su ingreso y permanencia en el país de destino y en ese mismo sentido, se realiza el análisis de la normativa que reconoce y regula los derechos de las personas en situación de calle. Posterior a ello, se ubican tanto los estándares como las políticas que se aplican o podrían aplicarse en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes que atraviesan la problemática de la situación de calle y las obligaciones estatales que se desprenden de ello.

1. Teorías explicativas de la movilidad humana

Al ser la migración un fenómeno inseparable de la historia del ser humano, varias corrientes teóricas han tratado de ofrecer una explicación de su naturaleza. Ciertas aproximaciones teóricas se han enfocado netamente en las razones y los efectos económicos que produce el movimiento humano. Se sostiene que la teoría neoclásica busca reducir a la migración internacional a la diferencia salarial y la disparidad del bienestar social entre países,⁴ situaciones que influyen única y directamente en la decisión de una persona de salir de su país de origen.

Esta forma de concebir a la migración responde también al enfoque de la decisión individual, mismo que aduce que migrar se basa en una elección de racionalidad económica que busca mejorar su condición actual tanto para sí mismos como para los suyos.⁵

⁴ Jaime Alberto Gómez Walteros, “La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual”, *Semestre Económico* 13, n.º 26 (2010): 2, <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v13n26/v13n26a5.pdf>.

⁵ *Ibid.*, 93.

Estas aproximaciones de la escuela neoclásica relacionan a la migración con la inversión y generación de capital humano, convirtiéndose así en una estrategia de subsistencia familiar a través del envío de remesas. Las economías imperfectas producen escenarios que propician la migración. Conforme al mismo autor, esto explica por qué los países en desarrollo expulsan migrantes hacia regiones con mejores estructuras sociales, políticas y económicas.⁶

Existe otra teoría que centra sus explicaciones sobre la movilidad humana desde una perspectiva no tan ligada al factor económico, más bien, se concentra en la dimensión colectiva y social del fenómeno. La teoría de redes de migración se basa en la premisa de que la movilidad no se trata de un fenómeno estático ni se agota en una decisión y experiencia individual, por lo contrario, se caracteriza por ser circular y multidireccional, en donde los migrantes se configuran como actores que crean campos sociales que cruzan las fronteras geográficas, políticas y culturales.⁷

En esa misma línea, la teoría de redes propone que, las personas que migran juegan un papel crucial en la generación de otros procesos migratorios. Al respecto, se señala que: “Las redes incrementan las posibilidades del flujo internacional al disminuir los costes y riesgos del desplazamiento e incrementa los deseados beneficios económicos de la migración. Las conexiones en red constituyen una forma de capital social al que la gente puede recurrir para conseguir acceder a un empleo extranjero”.⁸ Cuando un proceso migratorio tiene lugar puede llegar a provocar otros desplazamientos adicionales que tienen como efecto la ampliación de la red.

Los actos de migración, a pesar de que puedan ser motivados inicialmente por una decisión, ya sea individual o familiar, se basan principalmente en el contexto social y económico que migrantes anteriores han creado, es decir, cuando la primera persona de un círculo social migra, los costos y los riesgos son considerablemente altos, sin embargo, una vez establecido, se convierte en un actor clave que induce y genera el soporte necesario para que sus familiares y amigos opten también por la migración, proceso que eventualmente podría significar menos riesgoso y menos costoso para ellos. Es así, como

⁶ *Ibíd.*, 93-4.

⁷ Ubaldo Martínez Veiga, “Teoría de las migraciones”, *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, n.º 20 (2000): 20.

⁸ Douglas S. Massey et al., “Teorías de migración internacional: una revisión y una aproximación”, *Population and Development Review* 19, n.º 3 (1993): 35, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/teorias-de-migracion-internacional-una-revision-y-aproximacion.pdf>.

se forman las redes y como cada migrante tiene el potencial de generar nuevos procesos migratorios.⁹

2. De la migración a la movilidad humana

Cuando se trata el fenómeno migratorio, es común usar los términos migración y movilidad humana como si fueran un símil, sin embargo, ambas concepciones guardan diferentes definiciones y perspectivas. A la movilidad humana se la reconoce como una categoría amplia que comprende al derecho a migrar y a los derechos que se desprenden de él como: el circular libremente, salir del propio país o elegir la propia residencia.

Incluye también las diferentes expresiones que adopta la posibilidad de los seres humanos de moverse, como son: emigrar, inmigrar, pedir asilo, refugio, desplazamiento interno, etc.¹⁰ Y situaciones específicas de limitación de derechos que pueden presentarse a través de: la trata de personas, el tráfico de migrantes y la apátrida.

De acuerdo con Forero, el término migración ha sido asociado a migración internacional y a valoraciones, en su mayoría negativas, esto a causa del reforzamiento de la lógica securitista y nacionalista de los países. Es por ello que el autor apuesta por el término de movilidad humana, con el fin de recuperar su contenido esencial, más amplio, abarcativo e integral, mirando las diversas circunstancias y condiciones por las cuales las personas toman la decisión de trasladarse de un lugar a otro, de ahí que la defina como: “procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido hasta el momento”.¹¹

La movilidad humana, por tanto, desde la perspectiva de los derechos humanos, no es ni un problema ni una eventualidad, cuestiona la razón por la cual ciertas personas si pueden gozar del derecho a migrar y otras, deben experimentar desplazamientos no deseados o simplemente no pueden gozar de su derecho. Esta categoría reconoce la titularidad de derechos, por tanto, busca la protección al sujeto, no la criminalización.¹²

⁹ *Ibíd.*, 35.

¹⁰ Alex Valle Franco, “El derecho a tener derechos”, en *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, ed. Nicole Pérez y Alex Valle (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), ix, https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/7_Movilidad_Humana.pdf.

¹¹ Óscar Forero Usma, *En pos de morada: Módulo formativo para fomentar la reflexión y la acción propositiva en movilidad humana y derechos humanos* (Quito: Fundación Esperanza, 2009), 9.

¹² Gardenia Chávez y Javier Arcentales, “Movilidad humana, irregularidad y tráfico ilícito de migrantes”, *Ecuador Debate*, n.º 97 (2016): 73.

Estos procesos han caracterizado a los seres humanos a lo largo de la historia. Desde sus orígenes, las personas se han movilizado, en busca de nuevas oportunidades de vida, por lo que estos movimientos pueden darse de manera voluntaria o forzada. La primera se produce sin ningún tipo de coacciones y generalmente motivado por asuntos de superación personal o procesos afectivos o familiares; y la segunda cuando las personas o grupos de personas se ven obligadas a migrar porque su vida, seguridad y libertad se han visto amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, identidad sexo genérica, opinión política, etc., y por tanto abarcan situaciones en donde ocurren graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, el movimiento forzoso abarca situaciones en donde ocurren graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, en las que la persona o grupo de personas se ven obligados a migrar porque su vida, seguridad y libertad se han visto amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, identidad sexo genérica, opinión política, etc.

Del mismo modo, incluyen situaciones en donde las personas son movilizadas a través de fronteras, sin su consentimiento, este es el caso de la trata de personas. Y, por último, el tráfico de migrantes que, a pesar de que aparece como un desplazamiento voluntario, tiene connotaciones de un movimiento forzoso, debido al alto riesgo de engaños, extorsión y abandono. A este movimiento se lo conoce también como *coyotaje*, en tanto se lo reconoce como un proceso social que permite a los migrantes contratar servicios profesionales o semiprofesionales que les permitan concretar sus procesos migratorios, evadiendo la burocracia de los Estados.¹³ Es importante mencionar que las políticas migratorias, a través de su lógica de restricción y control, propician el incremento de redes traficantes que, por medio de ilegalidades, facilitan el tránsito de las personas que no cuentan con los documentos y recursos necesarios para ingresar por pasos regulares.¹⁴

Ahora bien, la movilidad humana puede darse dentro del propio país o fuera del mismo. En este caso se conoce como movilidad internacional. Existe un debate importante sobre la forma en la que una persona ingresa a un país, la categoría a la que es asignada y las consecuencias que se desprenden de ello, distinguiendo entre migración regular e irregular o documentada e indocumentada. Según la Organización Mundial para

¹³ *Ibíd.*, 77.

¹⁴ Javier Arcentales Illescas, “Derechos de las personas en movilidad humana tensiones y desafíos en el desarrollo normativo y jurisprudencial”, *Iuris Dictio*, n.º 32 (2023): 5.

las Migraciones (OIM), la migración regular es: “el movimiento de personas que se produce de conformidad con las leyes del país de origen, de tránsito y de destino”.¹⁵

Estas leyes responden a la lógica de la soberanía estatal, es decir, cada país define una serie de criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, dentro de los límites que impone el derecho internacional. Esta prerrogativa no exime a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes.¹⁶ En ese sentido, las personas que ingresan a un país de manera regular disfrutan, en cierta medida, de un mejor acceso a derechos y a procesos de integración social y económica. No obstante, existen personas que, por múltiples situaciones, atraviesan fronteras mediante el uso de rutas clandestinas, mismas que se encuentran fuera del control estatal y exponen la vida e integridad de quienes las usan. A este tipo de migración, se la conoce como migración irregular, misma que la OIM define como: movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino.¹⁷

Es importante mencionar que la migración irregular también se presenta en situaciones en donde una persona, a pesar de haber ingresado de manera regular al país, entra en irregularidad por el vencimiento de visas o permisos de estadía, y la imposibilidad de acceder mecanismos normativos y/o políticas públicas que faciliten su regularización. Esta definición de migración irregular se centra solamente en el carácter indocumentado de la acción de las personas migrantes de ingresar o permanecer en un país, desconociendo el rol activo que los estados tienen en la producción de la irregularidad.¹⁸ Es por ello que se apela por el uso del término de migración irregularizada con el objetivo de resaltar el rol de los Estados en la producción de este tipo de migración.¹⁹

¹⁵ Organización Internacional para las Migraciones, “Términos fundamentales para migración”, OIM, accedido 4 de octubre de 2022, párr. 39, <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

¹⁶ Unión Interparlamentaria, “Migración, derechos humanos y gobernanza: Manual para Parlamentarios No. 24”, *Unión Interparlamentaria, Francia*, 21, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf.

¹⁷ Organización Internacional para las Migraciones, “Términos fundamentales para migración”, párr. 29.

¹⁸ Soledad Álvarez, et al., *Viviendo al límite: Migrantes Irregularizados en el Ecuador* (Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2021), 11, <https://geografiacriticaecuador.org/wp-content/uploads/2021/04/CARTILLA-2-FINAL.pdf>.

¹⁹ *Ibíd.*, 11-2.

Acciones como la adopción de un enfoque securitista y de control y la promoción de políticas migratorias altamente restrictivas, producen de manera legal sujetos irregularizados, que lejos de cumplir con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida, son confinados a escenarios de pobreza, exclusión y discriminación.

En muchas de las ocasiones, las personas que optan por la migración irregular están conscientes de los riesgos que deberán enfrentar en su intento de cruzar fronteras, pese a ello, toman la decisión de emprender un viaje que no solo transgredirá controles, sino también, desafiará poderes, dejando en evidencia su capacidad contestataria y de resistencia. A esta forma de concebir al movimiento se la conoce como autonomía de las migraciones, la cual busca reconocer el poder contestatario de las personas migrantes y su capacidad para crear nuevas formas de vida por encima de la lógica restrictiva y violentamente desigual.²⁰

Es imprescindible entender que la persona migrante no se auto representa como víctima de las circunstancias injustas del mundo, al contrario, es una persona con total voluntad política, consciente de lo que deja, de lo que enfrenta, y de lo que aspira conseguir. Es así como se describe el objetivo de la autonomía de la migración:

La teoría de la autonomía de la migración contribuye a un estudio más amplio de los procesos de movilización explícita por parte de colectivos inmigrantes, dado que rechaza interpretaciones percibidas como paternalistas o victimizantes, o las que aíslan las luchas migrantes a demandas sectoriales de un grupo concreto. Al contrario, esta perspectiva parte de una conversación que sitúa esas luchas sociales como parte de una transformación social más amplia en proceso incluyendo: la movilización explícita, la movilidad humana en sí y su organización y la supervivencia cotidiana de personas a pesar de legislaciones restrictivas de extranjería.²¹

Bajo esta perspectiva, la movilidad humana es percibida, desde una mirada autónoma, como una fuerza dinámica que responde y condiciona a la sociedad, como una práctica de contestación al control fronterizo, y a su vez, como una forma de relacionamiento e injerencia en las políticas e instituciones que manejan materia migratoria.

²⁰ Soledad Álvarez, “Ecuador-México-Estados Unidos: La producción de una zona de tránsito entre políticas de control y la autonomía de la migración”, en *América Latina en movimiento: migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, ed. Blanca Cordero, Sandro Mezzadra y Amarela Varela (México, DF: UACM, 2019), 88.

²¹ Maribel Casas-Cortés y Sebastián Cobarrubias, “La autonomía de la migración: una perspectiva alternativa sobre la movilidad humana y los controles migratorios”, *Empiria Revista de metodología de ciencias sociales*, n°46 (2020): 73.

Para comprender las diferencias que guardan los conceptos de migración y movilidad humana, se establece un cuadro comparativo:

Tabla 1
Diferencias entre migración y movilidad humana

Migración	Movilidad humana
Desplazamiento geográfico de un lugar a otro	Categoría que comprende el derecho a migrar y todos los derechos que se desprenden de él
La migración es concebida como un problema que atenta en contra de la seguridad nacional	A la movilidad se la reconoce como un derecho humano y a las personas en movimiento como titulares de derecho
Se la vincula a la migración por motivos económicos	Reconoce los diferentes motivos por los cuales una persona puede moverse: económicos, laborales, voluntarios o forzados -medioambientales, políticos y derivados de violencias estructurales o específicas
Políticas migratorias restrictivas y homogenizantes	Políticas migratorias que reconocen a la persona migrante como sujeto de derechos y que atienden sus particularidades y necesidades específicas de protección
Tiene connotaciones ligadas a la securitización y protección nacional por lo que la persona migrante tiende a ser criminalizada	Está sustentada en los ejercicios de los derechos a la libre circulación y a elegir libremente el lugar de residencia, por lo que implica la protección del sujeto, no su criminalización.

Elaboración propia, 2024

Como se puede apreciar en el cuadro, la movilidad humana está estrechamente ligada al ejercicio de derechos y a la protección a la persona en movimiento, por lo que las políticas migratorias deben estar encaminadas a crear estrategias de intervención que consideren sus contextos y necesidades, especialmente de quienes migran de manera forzada.

3. Hacia un modelo de atención de la movilidad humana

La movilidad humana genera estrategias, altera rutas y desafía lógicas jurisdiccionales y territoriales²², es gracias a ello que, cada flujo y cada proceso es único

²² Arcentales Illescas, “Derechos de las personas en movilidad humana”, 3.

e irreplicable, sin embargo, es necesario establecer un modelo de movilidad humana que integre ciertos rasgos que caractericen de manera general el proceso migratorio. Esta es la apuesta para contar con un modelo que posibilite la comprensión y reflexión sobre procesos concretos a fin de ubicar semejanzas y diferencias que permitan generar mayor sistematicidad y promover el intercambio de experiencias.²³

Para ello, es relevante caracterizar cada proceso de movilidad humana, en tanto cada uno de ellos ha surgido bajo condiciones, contextos y objetivos particulares. Cada proceso cumple con momentos que determinan la aparición de consecuencias favorables y dignificantes, como el surgimiento de consecuencias desfavorables e indignas. Las etapas de la migración se resumen en: preludio, momento en donde se planifica el cambio de lugar de residencia; movilización, etapa en donde se llevan a cabo los preparativos y el desplazamiento en sí; y consolidación, fase en la cual tiene lugar tanto la adaptación como el replanteamiento del proyecto de vida en el nuevo lugar de residencia.²⁴ Estas etapas no se dan de manera lineal, en ciertos casos, las personas optan por el retorno o al no tener la intención de establecerse, migran de un lugar a otro. Es por ello que la movilidad humana responde a un proceso complejo y dinámico, que exige una intervención adecuada y contextualizada en cada una de sus etapas.

Así, el proceso migratorio también depende de dos factores determinantes, la voluntad y los recursos. Estos componentes determinan, en cierto grado, los escenarios a experimentar de las personas migrantes en los sitios de acogida. En primer lugar, la voluntad tiene que ver con la decisión genuina de migrar o la obligación de hacerlo. Y los recursos, se definen como los medios de los cuales disponen para asumir la migración y la adaptación en el lugar de destino, estos medios incluyen a la dimensión económica, social y humana.²⁵

Cuando se cuenta con los recursos suficientes y se tiene la voluntad de migrar, se infiere que la persona se encuentra en la capacidad de asumir un proceso migratorio de manera independiente y que los costos y riesgos del mismo no son significativos, sin embargo, cuando uno de estos factores se ve alterado, principalmente la ausencia de recursos, la persona podría ser susceptible a violaciones de derechos humanos.

²³ Óscar Forero Usma, *En pos de morada: Módulo formativo para fomentar la reflexión y la acción propositiva en movilidad humana y derechos humanos*, 22.

²⁴ *Ibíd.*, 23.

²⁵ *Ibíd.*, 24-5.

Como producto del análisis combinado de los dos factores, se obtiene cuatro posibles escenarios. El contar con disponibilidad de recursos y con voluntad, representa el ideal de un proceso de movilidad humana, sin embargo, cualquiera de los otros escenarios, especialmente de quienes no cuentan con recursos ni con voluntad, denota un aumento de los factores de riesgo y de la probabilidad de experimentar situaciones de vulnerabilidad, este es el caso de las personas migrantes que atraviesan la situación de calle.

A más de estos factores, reconocer a la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos, permite visibilizar otros aspectos relevantes que condicionan la experiencia migratoria, como son: decisión del viaje, acciones del Estado para dar cumplimiento a los derechos de la movilidad y vulneraciones a los derechos ocurridas durante el proceso migratorio²⁶. Esto conduce a comprender que la responsabilidad de producir escenarios dignos no recae únicamente en las personas en movimiento, son los Estados que, en su rol de garantes de derechos, son quienes deben garantizar las condiciones necesarias para que los movimientos se den en cumplimiento de todos los derechos humanos.

4. La situación de calle como problemática social

La situación de calle no es una problemática reciente ni exclusiva de las sociedades en desarrollo. Observar a personas haciendo su vida cotidiana en el espacio público no es un escenario ajeno para nadie, sin embargo, la mayoría de personas desconoce de dónde proviene la problemática. Existen planteamientos teóricos que intentan explicar la naturaleza de la situación de calle.

En Uruguay, en un estudio realizado sobre este fenómeno, opta por el análisis del régimen de bienestar social, mismo que señala que, el bienestar social, comprendido por: la protección social, los elementos de promoción y las necesidades socialmente determinadas, es producto de la acción o articulación de 4 esferas: Estado, familia, comunidad y mercado.²⁷ El Estado como ente garante de derechos tiene la responsabilidad de organizar una matriz de protección social que sea capaz de proveer bienes y servicios

²⁶ Chávez y Arcentales, “Movilidad humana, irregularidad y tráfico ilícito de migrantes”, 71.

²⁷Juan Pablo Labat, et al., “Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES”, *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Dirección Nacional de Evaluación (DINEM)*, enero de 2020, 3, <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1693.pdf>.

a toda la población, y de reglamentar y regular el desempeño de las otras tres 3 esferas para que contribuyan con la producción de bienestar social.

Este análisis de las obligaciones estatales permite identificar los derechos que están cubiertos, los que no lo están y los que están de forma diferenciada según estratos sociales. También es posible reconocer a los grupos sociales que cuentan con distintas estructuras de riesgos y necesidades específicas con diferentes niveles de cobertura y protección.²⁸ Bajo dicha perspectiva, es posible identificar prestaciones estatales que tienen cierto nivel de impacto y rendimiento en algunos sectores de la población, mientras que en otros no, e incluso, se puede observar cómo la institucionalidad tanto del Estado como de la sociedad civil, tienen un comportamiento diferenciado según los estratos sociales y geográficos. La matriz de protección social presenta serias debilidades a la hora de satisfacer necesidades y hacer efectivos los derechos de los sectores sociales que no entran dentro de la media poblacional, en términos de raza, condiciones socioeconómicas, edad, género, entre otras.²⁹

En conclusión, el hecho de que el régimen de bienestar social y la matriz de protección social no reconocen la heterogeneidad y la diversidad de la población y, por ende, no atienden sus necesidades específicas, provoca que algunas personas se vean obligados a experimentar privaciones de todo tipo y situaciones sociales de exclusión multidimensional,³⁰ dando lugar a la aparición de fenómenos sociales como la situación de calle.

Por otro lado, en la bibliografía es posible encontrar varias formas de denominar a las personas que hacen uso propio de la calle, entre las más comunes están: personas sin hogar, personas sin techo, habitantes de calle e indigentes. Todas estas conceptualizaciones responden a una perspectiva teórica particular y a un contexto socio histórico determinado, por lo que no dejan de ser válidas, sin embargo, para el presente trabajo, se analizará el concepto de situación de calle. Esto no implica que se ignorará aportes teóricos relevantes de las otras concepciones.

Diversos estudios sobre el fenómeno de vida en calle usan la tipología de la European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS), propuesta por la Federación Europea de asociaciones nacionales que acompañan a las personas sin

²⁸ *Ibíd.*, 6.

²⁹ *Ibíd.*, 6-7.

³⁰ La exclusión se torna multidimensional cuando afecta a todas las esferas en las cuales un ser humano se desarrolla.

hogar (FEANTSA, en sus siglas en inglés), para definir a una persona sin hogar, término que usan para englobar todas las posibles expresiones de la vida en calle: “son aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma”.³¹

Es relevante comprender que la situación de calle no solo se reduce a la falta de vivienda. Las personas que atraviesan por esta problemática no tienen acceso a otros derechos fundamentales para la subsistencia digna. La Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, asevera que, si solo se contempla la falta de un refugio físico, se está ignorando toda la gama de privaciones que experimenta una persona en dicha situación.³² Dicho en otras palabras, una persona sin hogar, definición usada en el informe de la Relatora, no accede a derechos fundamentales como la protección, salud y alimentación, a más de ello, son sujetos de criminalización, discriminación y exclusión social y están expuestos a actos extremadamente violentos.³³

Bajo estas consideraciones, es posible definir a la situación de calle como un problema social vinculado a la violación grave y generalizada de los derechos humanos:

La situación de calle implica la falta de cobertura sistemática ante el no acceso al ejercicio de derechos que produce ciertos riesgos sociales y la acumulación intergeneracional y/o accidental de privaciones de distinta entidad, y la no inclusión o inclusión precaria en el mercado de trabajo que produce situaciones sociales de exclusión multidimensional que se manifiestan en fenómenos complejos.³⁴

Ahora bien, desde una perspectiva pragmática, existe dos categorías para nombrar a las personas que hacen uso privado y público de la calle. Es necesario realizar una diferenciación conceptual debido a que, operativamente, los conceptos de persona en situación de calle y persona habitante de calle, puede generar cierta confusión.

³¹ Universitat de València Laboratorio de Ciencias Sociales (Social.Lab), “Tipología Ethos”, *Universitat de València Laboratorio de Ciencias Sociales (Social.Lab)*, accedido el 30 de junio de 2024, párr. 7 <https://www.uv.es/laboratorio-sociales-sociallab/es/observatorios-sociedad-valenciana/personas-hogar/metodologia/tipologia-ethos.html>.

³² ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 30 de diciembre de 2015, A/HRC/31/54, párr. 25.

³³ *Ibíd.*, párr. 88.

³⁴ *Ibíd.*, 9.

La Universidad Nacional de Colombia cuenta con un amplio recorrido en el trabajo con esta población, producto de ello, propone un concepto en el cual define a una persona en situación de calle como:

Una persona que hace de la calle el escenario propio para su supervivencia y la de su familia, que alterna con la casa, la escuela y el trabajo en calle. Se ven pidiendo o mendigando, vendiendo o ejerciendo la prostitución en los principales corredores económicos de las ciudades. Es importante resaltar que cuenta con un lugar a donde llegar: la casa de su familia, la habitación de una residencia o pequeño hotel, utiliza las formas “legales para resolver sus problemas”, es incluido en espacios sociales y usa las estructuras de servicios para suplir sus demandas. Para la población infantil se ha considerado que se pueden incluir dentro de esta categoría cuando pasan seis o más horas del día en la calle.³⁵

Las personas en situación de calle, a pesar de realizar la mayoría de sus actividades en el espacio público, cuentan con redes de apoyo y un lugar donde pernoctar. Por otro lado, las personas habitantes de calle, hacen de lo público su espacio permanente de subsistencia, debido a varias situaciones, como: la pérdida definitiva de los lazos familiares o el consumo problemático de sustancias estupefacientes.³⁶

La clasificación de ETHOS, también diferencia a las personas que usan el espacio público como su medio de subsistencia. Identifica a 13 perfiles que se engloban en 4 grandes categorías: sin techo, sin vivienda, viviendas inseguras y viviendas inadecuadas. Dentro de la primera categoría se encuentra dos perfiles: quienes viven y pernoctan en la calle (habitante de calle) y quienes permanecen en el día en la calle y acuden en la noche a un refugio o centro de alojamiento temporal para pernoctar (situación de calle).³⁷ Pese a que ambos conforman un grupo social que sufren graves escenarios de violación a los derechos humanos, exclusión, estigmatización y discriminación, estos dos aportes muestran que existe una clara diferencia entre los sujetos de derechos involucrados en el fenómeno de la vida en la calle, por lo que es prioritario elaborar políticas públicas diferenciadas que comprendan la naturaleza de su condición y atiendan sus necesidades específicas de protección.

³⁵ Universidad Nacional de Colombia-Ministerio de Protección Social, “Identificación, documentación y socialización de experiencias de trabajo con habitantes de y en calle”, Universidad Nacional de Colombia-Ministerio de Protección Social, Colombia. Noviembre de 2007, 8, <https://docplayer.es/amp/16961943-Identificacion-documentacion-y-socializacion-de-experiencias-de-trabajo-con-habitantes-de-y-en-calle.html>.

³⁶ *Ibíd.*, 9.

³⁷ Virginia Romero-Plana, “Situación de calle en el norte de México: apuntes para un modelo tridimensional de intervención social”, *Revista de Trabajo Social e intervención social*, n.º 35 (2023): 3.

Considerando que la situación de calle se trata de un fenómeno social multicausal, es posible reconocer los factores que permiten explicar las razones que llevan a una persona a experimentar la situación de calle. Se distingue en cuatro niveles: nivel macro o estructural, nivel institucional, nivel vincular y nivel individual.³⁸ En el primero, se ubican los factores relacionados con la distribución desigual de la riqueza, la falta de oportunidades en el mercado laboral, la exclusión, la precariedad y la falta de acceso a los servicios estatales. El segundo nivel se refiere a las personas que han atravesado por algún proceso institucional, como: la privación de libertad, acogimiento institucional o internamiento en una entidad de salud mental. En el tercer nivel se encuentran los factores que han incidido para la ruptura o fragilidad de las redes sociales, tales como: violencia intrafamiliar o abuso infantil. Y, por último, el cuarto nivel tiene que ver con los atributos o condiciones propias de cada persona que puedan generar mayor probabilidad de experimentar la situación de calle, como: consumo problemático de sustancias, discapacidad o enfermedades mentales.

A pesar de que las categorías anteriormente descritas no consideran a la movilidad humana como un factor que puede llegar a relacionarse con la situación de calle, sin embargo, otros actores destacan que las personas en movimiento, en especial, los migrantes internacionales corren un alto riesgo de experimentar la falta de hogar.

La persona migrante experimenta la desprotección legal a causa de la condición de no ciudadano, si a ello se le suma un contexto de pobreza, la probabilidad de que atraviese escenarios de precariedad y vulnerabilidad es extremadamente alta, hasta el punto más álgido que significa experimentar la situación de calle, siendo esta problemática una expresión de desprotección y riesgo total.³⁹ En este sentido, una autora recalca que: “el cruce entre el fenómeno migratorio y la situación de calle se representa hoy como una interpelación a nuestra humanidad y a nuestra capacidad de apertura al otro, precisando de acciones concretas para su erradicación.”⁴⁰ Esta aseveración conduce a plantear estrategias específicas para la atención de una problemática social que nace de un proceso de integración fallido y de la falta de respuesta de un Estado que, de por sí, presenta problemas para comprender al fenómeno de vida en calle.

³⁸ Juan Pablo Labat, et al., “Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES”, 9-10.

³⁹ Carolina Llanos y Karina Bravo, “El migrante como mensajero de nuestro tiempo: sacrificio y fractura como causas de la situación de calle”, *Revista Colombiana de Sociología* 43, n.º 2 (2020): 97.

⁴⁰ *Ibíd.* 97.

5. Movilidad humana y situación de calle desde un enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos, desde una perspectiva tradicional y hegemónica, se limitan a ser abstractos y universales, es decir, pueden ser aplicables a toda persona, ya que se reconoce al sujeto como un individuo abstracto y descontextualizado, carente de configuraciones sociales y culturales.⁴¹

Frente a esta posición, Herrera Flores apuesta por una concepción diferente que principalmente reconoce a la historicidad, al contexto y a las dimensiones sociales y culturales como factores que constituyen al ser humano, que por tanto, deben ser visibilizados al momento llevar a cabo procesos de construcción de los derechos humanos, ya que estos últimos no se caracterizan por ser inmutables, al contrario, responden a un sistema complejo de prácticas sociales que, a través de los espacios de lucha, buscan alcanzar la dignidad humana para todas las personas y para todos los grupos.⁴² De esta manera, cuando se desea abordar fenómenos o problemáticas sociales desde un enfoque de derechos, no se debe perder de vista ciertos elementos estructurales que permiten que sea posible el reconocimiento de los sujetos como titulares de derechos con poder jurídico y social para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales. En ese sentido, Abramovich establece que, como punto de partida es necesario otorgar otra mirada a los sectores menos favorecidos, asumiéndolos no como “personas con necesidades que deben ser asistidas, sino como sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas”.⁴³

Estas demandas deben ser atendidas por medio de acciones del Estado, y asumidas como obligaciones, por lo que se requiere de mecanismos para hacerlas exigibles y así darles cumplimiento. Abramovich menciona que, para ello, el derecho internacional de los derechos humanos brinda un marco amplio, explícito y reconocido que proporciona un cuerpo de principios y estándares que tienen como fin orientar el accionar público en el mejoramiento de las estrategias de desarrollo, la reducción de la pobreza y la construcción de sociedades más igualitarias, justas e integradas.⁴⁴

Otro elemento importante que se desprende del enfoque de derechos corresponde al principio de igualdad y no discriminación, el cual: “parte del reconocimiento de que

⁴¹ Manuel Gándara, “La disputa en torno a la concepción de derechos humanos”, en *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: una mirada desde el pensamiento crítico* (Buenos Aires: CLACSO, 2019), 94.

⁴² *Ibíd.*, 102.

⁴³ Victor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la Cepal* 88, (2006): 36.

⁴⁴ *Ibíd.*, 43.

ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo es desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho”.⁴⁵

En el marco de este principio, el deber del Estado es identificar a los grupos que han sido históricamente discriminados y que requieren de atención prioritaria y protección especial para su ejercicio de derechos, especialmente, los derechos económicos, sociales y culturales. Una vez identificados, los Estados están obligados a definir medidas que los compensen y fortalezcan sus derechos. Dentro del mismo enfoque se señala que, la participación social juega un papel esencial en la determinación de las necesidades y prioridades a considerarse en la agenda pública. Principalmente se refiere a otorgar poder a los sectores más empobrecidos a través de la posibilidad de influir, evaluar y fiscalizar los procesos y políticas que los afectan directamente.⁴⁶ En ese mismo sentido, se menciona que, a través de la participación social, las personas pueden asumir un rol protagónico de su propio desarrollo y a su vez estar en la capacidad de definir soluciones que satisfagan sus expectativas de una vida digna.⁴⁷

La exclusión y la discriminación tienen lugar cuando las diferencias naturales entre las identidades entran en conflicto al no reconocerse como iguales. Esta diferenciación se hace evidente al momento que una identidad en particular quiere acceder a derechos, por lo que, el acceso depende no solo del grado en que dicha identidad es reconocida, sino también del tipo de construcción social que se le ha asignado.

Se han identificado identidades que se contraponen y esta contraposición produce, ya sea exclusión, o el establecimiento de cierta jerarquía de unos sobre otros. Es de esta forma como a los derechos de las mujeres se los mide con respecto a los de los hombres, los derechos del embrión con relación a los derechos de los niños y los derechos de los nacionales con respecto a los derechos de los no nacionales.⁴⁸ En la realidad, es bien conocido que los ciudadanos de un país gozan de un mayor número de derechos en comparación a los extranjeros. Los derechos de ciudadanía se transformaron en verdaderos privilegios que solo un grupo de la sociedad puede disfrutar, mientras que, las

⁴⁵ *Ibíd.*, 44.

⁴⁶ *Ibíd.*, 46.

⁴⁷ Antonio González Plessman, “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”, *Universidad Andina Simón Bolívar*, (2009): 2.

⁴⁸ Alex Valle Franco, “El derecho a tener derechos”, 7.

personas migrantes, solo acceden, en el mejor de los casos, a derechos residuales y restringidos.⁴⁹

Ignorando la premisa que los derechos humanos son generalizables a todos y todas por su sola condición de personas, y que a la vez demandan el reconocimiento y valoración de la diversidad para alcanzar la universalidad, la situación migratoria se ha convertido en la justificación de los Estados para restringir la titularidad de derechos. Por ello, urge concebir a la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos que conciba a las personas migrantes como sujetos de derechos, con actoría política y potencial emancipador, capaces de cuestionar las relaciones desiguales de poder, desnaturalizar la inequidad y la injusticia y llevar a cabo procesos migratorios transformadores.

Abordar a la movilidad humana desde esta perspectiva aporta con el sentido crítico para ubicar las situaciones de injusticia y exclusión, así como de resistencia y da legitimidad al derecho que tiene toda persona de estructurar y concretar su proyecto de vida en el lugar donde se encuentre. Por tales antecedentes, resulta indispensable que toda persona en movimiento pueda acceder a derechos sociales, económicos y culturales, a fin de que pueda integrarse en la comunidad de acogida y sostener su proyecto migratorio, ya sea individual o familiar, desde su propia agencia, sin depender de la intervención estatal.⁵⁰

En esa misma línea, asumir a la movilidad humana desde dicho enfoque permite comprender que las personas y las familias migrantes no solo tienen derechos, sino que, por encima de todo, tienen el derecho de gozar de éstos de diversas maneras, de acuerdo a sus propias creencias y comprensiones de una vida digna.⁵¹ Y para que eso que sea posible, los Estados tienen la responsabilidad de cumplir con las obligaciones específicas que se desprenden de los tratados que han ratificado o a los que se han adherido en materia migratoria. Resulta igualmente necesario abordar a la situación de calle desde la perspectiva de los derechos humanos. Desde este enfoque, se constata las condiciones de exclusión en las que están inmersas, sus efectos para poder concretar procesos dignos de vida, evidenciando afectaciones concretas a múltiples e interrelacionados derechos, y la necesidad de ser reconocidas como agentes que deben ser escuchados para transformar

⁴⁹ Marco Aparicio Wilhelmi y Gerardo Pisarello, “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”, en *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios* (Bogotá: OACDH, 2010), 141.

⁵⁰ Arcentales Illescas, “Derechos de las personas en movilidad humana”, 4.

⁵¹ Forero Usma, *En pos de morada*, 28.

las situaciones que impiden la plena realización de sus derechos.⁵² Para ello se requiere que sean identificados y consultados tanto de las situaciones que les afectan como de sus necesidades, expectativas y aspiraciones.

Parte de la visibilización de las personas en situación de calle consiste en reconocerlos como cualquier otro habitante que incide en gran medida en los espacios urbanos, mediante el desplazamiento y asentamiento, las negociaciones constantes y la generación de redes y relaciones.⁵³ Este grupo social, como todos los demás, cuenta con agencia propia, caracterizada principalmente por su capacidad de negociación para ocupar un sitio que no debe y para generar conexiones que permitan cubrir sus necesidades básicas. Este reconocimiento y las acciones que se desprenden para lograr el acceso a derechos y la inclusión de este grupo social, se configuran como obligaciones estatales. Todos los niveles de gobierno están en la obligación de formular y ejecutar políticas, leyes y estrategias que prevengan y atiendan a la situación de calle, el no hacerlo, indicaría que no asumen la problemática social como una violación de derechos humanos y que discriminan a un segmento de la población y los relega a experimentar escenarios de extrema vulnerabilidad.

Se ha realizado un acercamiento a los aportes teóricos y conceptuales de la movilidad humana y de la situación de calle, sin embargo, no se cuenta con aproximaciones que traten la problemática social que resulta de la intersección de ambos fenómenos sociales, vacío que produce el desconocimiento y la desatención de este sector de la población. Esta problemática urge ser abordada desde la perspectiva de derechos humanos, a fin de que el Estado asuma las responsabilidades que se desprenden de su rol de garante de los derechos de este grupo social y, por consiguiente, adopte medidas que aumenten su capacidad de ejercer poder en la sociedad, su autonomía social y económica, su integración y su valoración cultural.

6. Marco de protección de derechos

En este acápite, se desarrollará el marco de protección existente a nivel internacional y nacional sobre movilidad humana y situación de calle. A partir de ello, se

⁵² ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 30 de diciembre de 2015, A/HRC/31/54, párr. 6.

⁵³ Leonardo Piña Cabrera, "Calle y casa: aportes teóricos para una comprensión de la situación de calle desde sus actores", *Revista de la Universidad Bolivariana* 9, n.º 26 (2010): 327, <https://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n26/art15.pdf>.

realizará un balance para identificar las normativas que ofrecen los estándares más altos de protección para las personas migrantes en situación de calle.

6.1. Marco de protección internacional

Ecuador ha ratificado los principales tratados y convenios internacionales de protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, por lo que se cuenta con estándares altos en materia migratoria, que provienen tanto del Sistema Universal (SUDH) como del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos (SIDH). De acuerdo al texto constitucional, los derechos consagrados tanto en la Constitución ecuatoriana los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediata aplicación y cumplimiento.⁵⁴

El SUDH cuenta con varios instrumentos que promueven la protección de los derechos de todas las personas y en particular las personas en movimiento, entre ellos se destacan: La Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que toda persona, sin distinción de ningún tipo, tiene acceso a todos los derechos proclamados en ese instrumento; así como el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; y a un nivel de vida adecuado que le garantice el acceso a la salud, vivienda, vestido, alimentación y servicios sociales.⁵⁵ Por su parte, el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que todos los Estados se comprometen a garantizar el ejercicio de derechos de todas las personas que se encuentren en su jurisdicción, sin ninguna clase de distinción de origen nacional o social.⁵⁶ En la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas especiales a favor de grupos étnicos o raciales que requieran protección, con el objetivo de garantizar su ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.⁵⁷

El instrumento que brinda los más altos estándares de protección es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes Trabajadores y Miembros de sus Familias, normativa que trata exclusivamente sobre los derechos de

⁵⁴ Ecuador, *Constitución de la República de Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 10, 11, 417, 424, 425 y 426.

⁵⁵ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III), arts. 2, 13, 25.

⁵⁶ ONU Asamblea General, *Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 3 de enero de 1976, Resolución 2200 A (XXI), art. 11.

⁵⁷ ONU Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, 04 de enero de 1969, Resolución 2106 A (XX), art. 1.

las personas migrantes y los deberes de los Estados para con dicha población, prestando especial atención, a la promoción de condiciones equitativas, satisfactorias y dignas, así como también la satisfacción necesidades sociales, económicas y culturales.⁵⁸ A su vez, hace referencia a la situación de irregularidad e instan a los Estados a adoptar medidas para que dicha situación no persista y puedan acceder a procesos de regularización (art. 69, num. 1 y 2).⁵⁹

Asimismo, los Comités que supervisan los tratados del SUDH, han emitido observaciones generales que brindan estándares importantes en relación al ejercicio de derechos de las personas migrantes en general y en particular las que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Entre las recomendaciones realizadas se destacan: la regularización de la condición migratoria es la medida más efectiva para que las personas migrantes en extrema vulnerabilidad accedan a sus derechos;⁶⁰ los derechos reconocidos por el PIDESC son aplicables para todas las personas, sin discriminación por razones de nacionalidad e independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean;⁶¹ suprimir todos los obstáculos que impidan a los no nacionales disfrutar de los derechos de educación, vivienda, salud y empleo;⁶² formular políticas relacionadas a todos los aspectos y fases de la migración que tengan en cuenta cuestiones de género y derechos humanos, en especial de las trabajadoras migrantes en situación de irregularidad, mismas que son particularmente vulnerables a explotación laboral y abuso;⁶³ Proteger el ejercicio de los derechos sociales de los migrantes adultos, para que sus hijos puedan gozar de los derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.⁶⁴

⁵⁸ ONU Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes Trabajadores y Miembros de sus Familias*, 18 de diciembre de 1990, Resolución 45/158, art. 64, num. 1 y 2.

⁵⁹ *Ibíd.*, arts. 64 y 69.

⁶⁰ ONU Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 28 de agosto de 2013, CMW/C/GC/2, párr. 16.

⁶¹ ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 02 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 30.

⁶² ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos*, 2005, párr. 29.

⁶³ ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias*, 2008, 08-63561 (S), párr. 22 y 23.

⁶⁴ ONU Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño, *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, 16 de noviembre de 2017, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, párr. 44.

Se cuenta además con una observación general que trata específicamente sobre los niños en situación de calle, este documento reconoce a la situación de calle como una práctica que vulnera todos los derechos, por lo que insta a los Estados a abolir todas las disposiciones que discriminen y afecten de manera desproporcionada a los niños en situación de calle y sus familias. Asimismo, destaca la importancia de comprender el contexto en el cual se produce la situación de calle y la necesidad de prestar apoyo individualizado a cada niño que atraviesa por dicha problemática, para ello, recomiendan recopilar información desglosada sobre las características y la situación de esta población, y elaborar, con la participación de los mismos, estrategias de atención, en donde se establezcan los mecanismos más favorables para defender sus derechos. Por último, se hace referencia a la importancia de que los niños en situación de calle cuenten con asistencia material, es decir, la necesidad de contar con un lugar seguro para vivir, disponer de alimentos y tener acceso a salud y a educación gratuita.⁶⁵

Estas recomendaciones, si bien fueron formuladas para un segmento de la población que experimenta la situación de calle, brindan estándares relevantes que se pueden aplicar en la atención a los diferentes grupos poblacionales que atraviesan la misma problemática. Finalmente, los procedimientos especiales de ONU, también brindan estándares que aportan a la comprensión de la temática. Entre los más importantes se encuentran: para la integración de los migrantes internacionales y su participación efectiva en los países receptores, es necesario que éstos ejerzan de manera plena los derechos a la salud y a la vivienda adecuada;⁶⁶ para fomentar el acceso a los derechos a la salud y la vivienda adecuada de las personas en situación de vulnerabilidad, en especial los migrantes irregulares, los niños y las mujeres migrantes, es prioritario contar con datos desglosados e indicadores que orienten las intervenciones basadas en los derechos;⁶⁷ los Estados deben asegurar a las personas migrantes que están en riesgo de quedar sin hogar, el acceso a una vivienda digna o suministrar recursos a los albergues que ofrecen acogida a esta población, para ello, se debe considerar la posibilidad de regularizar la condición migratoria de dicho grupo, a fin de proteger de mejor manera su derecho a la vivienda adecuada.⁶⁸

⁶⁵ ONU Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle*, 21 de junio de 2017, CRC/C/GC/21, párrs. 13, 14, 23, 49.

⁶⁶ ONU Consejo de Derechos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 16 de abril de 2010, A/HRC/14/30, párr. 70.

⁶⁷ *Ibíd.*, 73.

⁶⁸ *Ibíd.*, 88.

A la llegada de los migrantes en situación de irregularidad es necesario realizar una adecuada evaluación individual de sus necesidades específicas de protección, en especial, de los grupos que requieren atención prioritaria;⁶⁹ Existen grupos sociales afectados desproporcionalmente por la pobreza extrema, como son las personas sin hogar o los trabajadores migrantes.

Los Estados deben escuchar las voces de todas estas personas y fomentar un verdadero debate público sobre las políticas necesarias para eliminar la pobreza y promover un nivel de vida adecuado para todos;⁷⁰ Las personas sin hogar deben tener la oportunidad de definir sus necesidades y ser reconocidas como actores del cambio para ejercer plenamente su derecho a una vivienda adecuada;⁷¹ las personas en movimiento, especialmente los migrantes internacionales, corren un alto riesgo de falta de hogar, estos grupos sufren discriminación u obstáculos al momento de querer acceder a una vivienda digna;⁷² Existe invisibilidad estadística o exclusión en los censos poblacionales de los grupos que atraviesan la falta de hogar, esto provoca que los programas existentes desatiendan sus necesidades específicas.

Para ello, se recomienda que los Estados incorporen métodos inclusivos y precisos para medir la problemática, y al mismo tiempo, tengan en cuenta sus necesidades y particularidades.⁷³

Tabla 2
Instrumentos con mayores estándares de protección (SUDH)

Instrumento	Estándar de protección
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes Trabajadores y Miembros de sus Familias	Trata exclusivamente los derechos de la población migrante y las obligaciones estatales para su cumplimiento y garantía. Reconoce la importancia del acceso a procesos de regularización migratoria

⁶⁹ ONU Consejo de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes*, 04 de agosto de 2016, A/71/285, párr. 88.

⁷⁰ ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*, 19 de noviembre de 2020, A/HRC/44/40, párrs. 20 y 79.

⁷¹ ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 30 de diciembre de 2015, A/HRC/31/54, párr. 16.

⁷² *Ibid.*, 46.

⁷³ *Ibid.*, 73.

Observación N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)	Estipula que todos los derechos reconocidos por el PIDESC son aplicables para todas las personas, sin discriminación por razones de nacionalidad e independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean
Observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle	Hace referencia a la importancia de que los niños en situación de calle cuenten con asistencia material, es decir, la necesidad de contar con un lugar seguro para vivir, disponer de alimentos y tener acceso a salud y a educación gratuita
Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante	Destaca que para fomentar el acceso a los derechos a la salud y la vivienda adecuada de las personas en situación de vulnerabilidad, en especial los migrantes irregulares, los niños y las mujeres migrantes, es prioritario contar con datos desglosados e indicadores que orienten las intervenciones basadas en los derechos
Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto	Insiste que las personas sin hogar deben tener la oportunidad de definir sus necesidades y ser reconocidas como actores del cambio para ejercer plenamente su derecho a una vivienda adecuada

Elaboración propia, 2024

Por otro lado, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos brinda también un amplio marco de protección referente a la temática. Visibiliza a la persona migrante como sujeto de derechos y con base en varios mecanismos de interpretación y aplicación, brinda un conjunto de estándares a los Estados Parte a fin de que dirijan sus acciones al reconocimiento, respeto y goce efectivo de los derechos de la población en contexto de movilidad humana. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre estipula que toda persona es igual ante la Ley y tiene los mismos derechos y deberes sin distinción alguna; y que toda persona tiene derecho a la salud y otras medidas sanitarias y sociales como la alimentación, la vivienda, el vestido y la asistencia médica.⁷⁴

⁷⁴ OEA Asamblea General, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 2 de mayo de 1948, arts. 2 y 11.

El Pacto San José establece que todos los Estados Partes tiene la obligación de respetar los derechos y las libertades y garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas que se encuentren en su jurisdicción, sin distinción de ninguna índole.⁷⁵ La Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia destaca que los Estados Partes tienen la responsabilidad de promover políticas y acciones afirmativas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas o grupos que sean sujetos a racismo, discriminación o formas conexas de intolerancia, con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad, inclusión y progreso.⁷⁶

Dentro de los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas se establece que toda persona tiene derecho dignidad humana, dignidad física e integridad sexual, psíquica y moral, cualquiera sea su situación migratoria u origen nacional y todo Estado debe promover condiciones que provean un nivel de vida adecuado para todas las personas migrantes; y que los Estados deben promover la regularización de la migración, evitando la precariedad y las consecuencias de la irregularidad.⁷⁷

Es relevante destacar el principio que reconoce la vulnerabilidad que presentan ciertos grupos de personas migrantes. En el mismo se establece que en estos grupos convergen varios factores de discriminación y esto aumenta su situación de vulnerabilidad. En ciertas ocasiones las vulnerabilidades específicas los acompaña desde su país de origen y se agravan por su condición de movilidad humana, lo que incrementa el riesgo de sufrir escenarios de discriminación y exclusión. Los Estados deben incorporar perspectivas de género e interseccionalidad en todas las medidas relativas a las personas migrantes, a fin de que se comprenda las situaciones y necesidades de cada grupo poblacional.⁷⁸ Al igual que el Sistema Universal de Derechos Humanos, el Sistema Interamericano no nombra específicamente a las personas migrantes en situación de calle como parte de los grupos que, por su condición de vulnerabilidad, requieren una atención especializada. Sin embargo, se considera que las directrices brindadas a los Estados para

⁷⁵ OEA Asamblea General, *Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto San José)*, 3 de noviembre de 1969, B-32, art. 1, num. 1.

⁷⁶ OEA Asamblea General, *Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*, 20 de noviembre de 1989, A-68, art. 5.

⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*, 07 de diciembre de 2019, Resolución 04/19, principios 2 y 5.

⁷⁸ *Ibíd.*, principio 16.

el reconocimiento y atención de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad y riesgo, pueden ser aplicadas también a la población en estudio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió la Opinión Consultiva OC-18/03, instrumento de protección de derechos que brinda estándares sobre la protección y el ejercicio de los derechos de las personas migrantes indocumentadas. El mismo reitera que la condición irregular no debe privarle a una persona del disfrute de sus derechos, los Estados deben proteger a todas las personas que se encuentren en su jurisdicción, sin discriminación de su estancia regular o irregular u otra causa; y que el ejercicio de los derechos laborales garantiza a las personas migrantes y sus familias una vida digna y justa.⁷⁹ Además, se cuenta con dos sentencias que reconocen la vulnerabilidad de las personas migrantes en situación irregular y de los niños en situación de calle. La Corte ha establecido que las personas migrantes indocumentadas o en situación irregular son los más expuestas a violaciones potenciales y reales de sus derechos, y sufren, a consecuencia de ello, un nivel alto de desprotección, diferencias en el acceso a los recursos públicos y discriminación, dificultando su integración en la sociedad.⁸⁰

Y del mismo modo, se pronunció en relación a la violación por parte del Estado de los derechos de los niños en situación de calle. Según la sentencia, este grupo poblacional es víctima de una doble agresión, ya que los Estados no evitan que sean privados de condiciones de vida dignas y atentan contra su integridad en todas las esferas, incluida su propia vida.⁸¹

Tabla 3
Instrumentos con mayores estándares de protección (SIDH)

Instrumento	Estándar de protección
Principio 16 de los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas	Reconoce la vulnerabilidad que presentan ciertos grupos de personas migrantes y establece que en estos grupos convergen varios factores de discriminación y esto aumenta su situación de vulnerabilidad

⁷⁹ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, OC-18/03, párrs. 118 y 158.

⁸⁰ Corte IDH, “Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, 23 de noviembre de 2010, párr. 98.

⁸¹ Corte IDH, “Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo)”, *Caso de los ‘Niños de la Calle’ (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, 19 de noviembre de 1999, párr. 191.

Opinión Consultiva OC-18/03,	Reitera que la condición irregular no debe privarle a una persona del disfrute de sus derechos, los Estados deben proteger a todas las personas que se encuentren en su jurisdicción, sin discriminación de su estancia regular o irregular u otra causa
Sentencia del Caso Vélez Loor vs. Panamá	Establece que las personas migrantes indocumentadas o en situación irregular son los más expuestas a violaciones potenciales y reales de sus derechos, y sufren, a consecuencia de ello, un nivel alto de desprotección, diferencias en el acceso a los recursos públicos y discriminación, dificultando su integración en la sociedad.

Elaboración propia, 2024

Tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuentan con un marco sólido de protección para las personas migrantes, así como también definen estándares para quienes atraviesan particulares situaciones de vulnerabilidad. Los dos sistemas concuerdan con que la condición migratoria irregular expone a la persona a graves violaciones a sus derechos, que respuestas ineficientes y descontextualizadas de los Estados de acogida, pueden provocar agresiones y afectaciones profundas a las condiciones de vida de los diferentes grupos de migrantes y que la construcción de políticas públicas debe partir del levantamiento de datos que den cuenta de su composición social y necesidades específicas de protección, a más de incorporar sus deseos y opiniones.

En cuanto a la situación de calle, los dos sistemas reconocen que puede ser el producto de la confluencia de diferentes factores de discriminación en una sola persona y que es una problemática social que atenta gravemente contra la dignidad, privando del acceso a todos los derechos y oportunidades de desarrollo. Ahora bien, si bien no se profundiza en la relación directa entre movilidad humana y situación de calle, el Sistema Universal, establece claramente que las personas migrantes pueden experimentar la situación de calle, cuando los Estados de acogida no adoptan medidas que permitan el acceso inmediato a sus derechos.

En conclusión, dentro de la normativa internacional de los derechos humanos, brindan estándares de protección dirigidos o que se pueden aplicar al reconocimiento de

población objeto de estudio de la investigación. Estos estándares en su conjunto se presentan como instrumentos valiosos para promover diagnósticos adecuados y formular propuestas integrales de intervención.

6.2. Marco de protección nacional

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 ha incluido derechos y garantías para las personas y colectivos en situación en movilidad humana. Las disposiciones consideran y regulan la diversidad del hecho migratorio, como son: inmigrantes, emigrantes, víctimas de trata, asilados, refugiados, desplazados, apátridas y tráfico de personas migrantes. Estas circunstancias en las que la movilidad se expresa, cuentan con niveles de protección y normativas que permiten el reconocimiento y ejercicio de derechos.

En el texto constitucional, las máximas jurídicas en materia migratoria establecen que la migración es un derecho y que ninguna persona podrá ser considerada como ilegal (art. 40), propugnan el principio de ciudadanía universal, libre movilidad, el gradual fin de la condición de extranjero, el respeto a los derechos humanos de la persona migrante y el rechazo a la xenofobia, racismo y toda forma de discriminación (art. 419). En esa misma línea, la Constitución, en su título de derechos, reconoce que: las personas extranjeras que se encuentran en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas (art. 9); el principio de igualdad y no discriminación incluye a la condición migratoria y al origen nacional (art. 11); la no renuncia a su nacionalidad de origen en caso de naturalización (art. 8); promueve la conservación de la identidad cultural (art. 21); el derecho de las personas asiladas, refugiadas y desplazadas, enfatizando el principio a la no devolución (art. 41), además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (art. 42).⁸²

Evidentemente, existe un tratamiento constitucional de avanzada con respecto al respeto y protección de los derechos de las personas migrantes y esto se debe a que se ha incorporado y hasta ha superado estándares internacionales relevantes en materia migratoria, embargo, el texto constitucional tiene el gran desafío de concretarse en la realidad. Si bien se reconocen a las distintas formas en las que la movilidad humana se expresa y se promulga el derecho a la no criminalización por la condición migratoria, en la actualidad existen grupos de migrantes que no pueden ejercer de manera efectiva sus

⁸² Ecuador, *Constitución de la República de Ecuador*, arts. 40, 419, 9, 11, 8, 21, 41, 42.

derechos, esto se debe a la incongruencia presente entre la Constitución y la legislación secundaria específica en materia migratoria.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana incorpora estándares de protección internacionales y disposiciones constitucionales referentes a los derechos de las personas migrantes. A pesar del notable avance, organismos internacionales de derechos humanos han realizado observaciones con respecto a que la mencionada ley no reconoce a las personas migrantes en situación irregular como sujetos de derechos.⁸³ Uno de sus artículos estipula que una persona extrajera es aquella de otro origen nacional diferente al ecuatoriano que se encuentra bajo una condición migratoria de visitante temporal o permanente,⁸⁴ esta consideración transgrede el principio constitucional de igualdad y no discriminación al excluir a quienes se encuentran bajo la situación de irregularidad. Esta decisión de las personas migrantes de recurrir a la migración irregular, no exime, bajo ninguna circunstancia, la obligación que tiene los Estados de brindar alguna forma de amparo en el marco del derecho internacional

El texto constitucional, reconoce grupos en la población que, por su condición, requieren atención prioritaria y especializada, dentro de estos grupos se encuentran las personas en situación de movilidad humana.⁸⁵ En esa misma línea, establece que el Estado adoptará medidas para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia en contra de los grupos de atención prioritaria y contra toda persona en situación de vulnerabilidad o desventaja.⁸⁶ Esto indica que la Constitución reconoce que existen grupos de personas, que pese a no formar parte de los grupos de atención prioritaria, experimentan situaciones de vulnerabilidad. Este reconocimiento permite la visibilización de diferentes sectores de la población, entre ellos, quienes experimentan la situación de calle.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana solamente reconoce la situación de vulnerabilidad a las personas ecuatorianas en el exterior y a las personas retornadas.⁸⁷ En el apartado que trata sobre las personas extranjeras en el Ecuador no se menciona la posibilidad de que ciertos grupos de migrantes puedan atravesar situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, solo se concentran en la protección internacional que requieren los migrantes que entran en las categorías de refugiados, asilados o apátridas.

⁸³ Organismos internacionales de derechos humanos como: Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁸⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Registro Oficial 938, 6 de febrero de 2017, art. 3.

⁸⁵ *Ibíd.*, art. 35.

⁸⁶ *Ibíd.*, art. 66.

⁸⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, arts. 21 y 25.

Como se puso en evidencia, la normativa secundaria de Ecuador no se ha adecuado integralmente a los estándares internacionales de derechos humanos, principalmente, a los relacionados a la población migrante en condición migratoria irregular y las distintas problemáticas sociales y violaciones de derechos que se desprenden de dicha condición. No se puede hablar de un verdadero avance en materia migratoria, si los derechos del segmento más representativo de la población migrante, no están siendo reconocidos ni respetados.

6.3. Marco institucional y político

El actual gobierno, en cumplimiento del art. 280 de la Constitución, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021-2025, documento que, a través de 5 ejes, estableció políticas, programas y proyectos públicos.⁸⁸ Entre los objetivos del eje social, están garantizar derechos, erradicar la pobreza y promover la inclusión social de las personas, principalmente de los grupos de atención prioritaria y aquellos en situación de desventaja, para ello define una serie de políticas dirigidas a combatir la violencia en todas sus formas y al ejercicio de los derechos, en especial, derecho a la vivienda adecuada y digna y a la seguridad social.⁸⁹

En relación al derecho a la vivienda, se establece como lineamiento promover programas de vivienda de interés social y como meta, reducir el déficit habitacional de vivienda del 58 % al 48,44 %.⁹⁰ No se hace referencia a la problemática de la situación de calle, sin embargo, se considera que, las acciones planteadas para la población en situación de vulnerabilidad y las referentes al acceso a la vivienda, podrían impactar de manera positiva en la calidad de vida de la población en estudio.

Por otro lado, dentro del eje institucional, el plan aborda a la situación de movilidad humana desde una perspectiva de integración internacional.⁹¹ A pesar de que pone de manifiesto el interés de garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, se enfoca solamente en los procesos de regularización de la condición migratoria, invisibilizando las múltiples necesidades que dicha población presenta. El texto se concentra en los intereses nacionales en términos económicos, siendo la movilidad humana una temática añadida por relleno.

⁸⁸ Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, *Secretaría Nacional de Planificación*, 2021, 8, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>.

⁸⁹ *Ibid.*, 64.

⁹⁰ *Ibid.*, 564-5.

⁹¹ *Ibid.*, 99.

Ahora bien, el Ecuador además cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Integral, mismo que aborda a la movilidad humana dentro de los fenómenos sociales que podrían incidir en la seguridad, se menciona que, los países en desarrollo generan migración, tanto interna como externa, debido a la falta de oportunidades para mejorar las condiciones de vida o la conflictividad interna. A su vez, hace referencia que, los Estados anfitriones, al no desear que la conflictividad social entre a su territorio, podrán ejercer su poder para definir leyes y acciones que impidan el ingreso de migrantes, provocando el aumento de población apátrida.⁹²

Es evidente que en el apartado anterior existe una contradicción en la forma de percibir y tratar al fenómeno social de la migración. En un primer momento, se expone la necesidad de definir mínimos a nivel global para que los derechos de las personas migrantes no sean violentados, sin embargo, más adelante hace referencia al poder de los Estados para permitir o restringir el ingreso a sus territorios. También es imprescindible realizar una revisión y análisis del Plan Nacional de Movilidad Humana, mismo que tiene como objetivo promover el ejercicio de los derechos de la población en situación de movilidad humana. Para su cumplimiento, se diseñó 4 políticas que deben ser implementadas por todos los niveles de gobierno.⁹³

La política 2 abarca el respeto y la protección de los derechos de la población, en relación al acceso a servicios de calidad en los ámbitos de salud, educación, vivienda, acceso a la justicia, y en relación a la generación de las condiciones para que puedan acceder a un empleo digno, a seguridad social y construcción de emprendimientos productivos.⁹⁴

En el derecho al trabajo de las personas inmigrantes, el Plan se limita al apoyo para la producción de micro emprendimientos y la facilidad en la obtención de préstamos, sin embargo, reconoce como obstáculo la falta del historial crediticio en el país. Dichas acciones, en tanto superficiales e insuficientes, no contemplan a las personas en situación migratoria irregular, mismas que no pueden acceder a ninguna clase de préstamo debido a la falta de documentación.⁹⁵ En el caso de la vivienda, se reconoce que es un derecho

⁹² Ecuador Ministerio de Defensa Nacional, “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030”, *Ministerio de Defensa Nacional*, 2019, 71-2, <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>.

⁹³ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Plan Nacional de Movilidad Humana”, *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*, 2018, 9-10, https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.

⁹⁴ *Ibíd.* 32.

⁹⁵ *Ibíd.* 34.

que ha sido violentado por varias razones, incluido la discriminación y xenofobia. Se propone como política, el acceso a créditos para vivienda, no obstante, se invisibiliza, nuevamente, la problemática de la falta de documentación que deviene de la condición migratoria irregular.⁹⁶

Por último, en el caso de la integración social, el Plan plantea a la participación de las personas migrantes como medio para la promoción y defensa de sus derechos. En este último apartado, se trata a la integración desde varias aristas que permiten el reconocimiento y respeto a la diversidad, desde una perspectiva de inclusión en igualdad de condiciones. A su vez, se abordó la problemática de la difusión de mensajes xenófobos en los medios de comunicación y se planteó el uso de dichos medios para promover la riqueza de otras nacionalidades.⁹⁷

Como política pública nacional específica para personas en situación de calle, se cuenta con la norma técnica de atención a habitantes de calle emitida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que tiene como objetivo prevenir y superar la situación de calle a través del acceso a servicios, atención psicosocial, entre otros.⁹⁸ El servicio al cual está encaminada la norma radica en la atención emergente en los casos en donde se identifiquen factores de riesgo y necesidad de atención en crisis, y servicio de alojamiento nocturno, satisfacción de necesidades básicas e inclusión económica y social mediante ubicación laboral, recuperación de nexos familiares, reinserción familiar, soluciones de vivienda, etc.⁹⁹

Se establece que los únicos requisitos para el ingreso al servicio es haber permanecido en situación de calle por un lapso mayor a 6 meses y expresar la voluntad para la atención, en caso de niñas, niños y adolescentes, se realizará la gestión respectiva para contar con las medidas administrativas o judiciales correspondientes.¹⁰⁰ En el documento se detalla los diferentes grupos poblacionales que pueden atravesar la situación de calle, sin embargo, no se los toma en consideración a las personas en movilidad humana.

⁹⁶ *Ibíd.* 34-6.

⁹⁷ *Ibíd.* 39-40.

⁹⁸ Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social, *Norma Técnica de Atención a Habitantes de Calle* (Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2023), 13.

⁹⁹ *Ibíd.*, 16.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 15, 16 y 20.

A pesar de que dicha población puede ser usuaria de los servicios que planea la norma, tienen necesidades específicas de protección que deben ser tomadas en cuenta, a fin de establecer acciones que se ajusten a su realidad y expectativas.

Posterior a haber realizado un análisis de las principales políticas públicas nacionales en relación a las personas en movilidad humana y en situación de calle, se concluye que, a pesar de los esfuerzos, la problemática social aún es invisibilizada en la agenda nacional. Se presenta un tratamiento, como se mencionó anteriormente, escueto y superficial, del fenómeno social de la movilidad humana, sin embargo, no se lo relaciona con la posibilidad que, dicha población, experimente la situación de calle, vacío que produce violencia y deshumanización.

En definitiva, se constató que la categoría de movilidad humana se agota rápidamente si se la relaciona solo con el movimiento espacial o si se la limita a la generación de capital humano y recursos económicos. Tal como lo mencionan las teorías de redes y autonomía de la migración, la movilidad humana se caracteriza por ser un proceso multicausal y multidireccional en donde las personas se configuran como actores políticos con capacidad de crear nuevas formas de vida y nuevos procesos migratorios.

Por otro lado, la teoría explicativa de la situación de calle brinda argumentos importantes que permiten comprender porque el Estado no ha logrado construir un sistema de protección para las personas que no encajan con la media poblacional, como son quienes atraviesan la situación de calle. A más de ello, se constató que existen diferentes categorías para nombrar a las personas involucradas en el fenómeno de vida en calle, como personas en situación de calle y que cada una de ellas requiere una atención especializada y dirigida a sus particularidades.

En relación a la normativa nacional y al marco institucional y político, existe un tratamiento por separado de los fenómenos sociales de la movilidad humana y la habitabilidad en calle. Pese a que ciertas consideraciones y/o acciones formuladas para la población prioritaria y de protección especial (CRE) pueden ser aplicadas a quienes se encuentran en situación de calle, no se ha visibilizado la problemática ni se han definido estándares específicos de protección.

Pese a que el fenómeno social de la situación de calle carezca de una profunda investigación por parte de la literatura y que, la normativa nacional no la reconozca como problema un derechos humanos ni le brinde tratamiento específico, los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen que entre las personas migrantes en situación de vulnerabilidad, pueden encontrarse quienes corren el riesgo de no acceder a

derechos fundamentales para la subsistencia digna, como: vivienda, alimentación, vestimenta, entre otros, durante su proceso migratorio. Y para evitar que dicho grupo experimente situaciones de alta vulnerabilidad, realizan recomendaciones a los Estados, que deben ser tomadas en cuenta, considerando el cambio de flujos migratorios en la actualidad.

Capítulo segundo

Presencia de personas de nacionalidad venezolana en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito

Una vez delimitadas las teorías y los conceptos de movilidad humana y situación de calle, así como también su marco de protección, es relevante ubicar la presencia, la magnitud de los flujos migratorios y la situación de derechos humanos de las personas de nacionalidad venezolana en Ecuador y en particular en el Distrito Metropolitano de Quito.

Para ello, se ubica el marco normativo de la política pública existente en el DMQ, sobre el derecho a migrar y en particular sobre la situación de calle y se sistematizan los datos estadísticos obtenidos en investigaciones realizadas por instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Con estos antecedentes, desde la voz de las personas venezolanas en situación de calle, se analiza si la política pública local garantiza el ejercicio de sus derechos y su integración económica y social.

1. Personas de nacionalidad venezolana en Ecuador

El flujo migratorio de personas venezolanas adquirió una significativa relevancia a partir de 2014 hasta el 2021, motivado principalmente por las graves violaciones de derechos humanos, los escenarios de corrupción, el fracaso del modelo nacional de desarrollo y el alto índice de privación y escases de servicios estatales, lo que generó una profunda crisis, obligando a 4,3 millones venezolanas a abandonar su país natal, en busca de un mejor nivel de vida.¹⁰¹

Los países de Sur América fueron los principales destinos para las personas venezolanas que decidieron salir de su país de origen, principalmente migraron hacia los países del Cono Sur, ya sea como destino final o de tránsito. Uno de los principales países de destino fue Ecuador, se estima que alrededor de 443.000 personas venezolanas fueron acogidas en su territorio, situándose en el cuarto país de la región con mayor concentración de flujos migratorios provenientes de Venezuela.¹⁰²

¹⁰¹ Grupo Banco Mundial, “Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador”, *Grupo Banco Mundial*, 2020, 20, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>.

¹⁰² Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador Febrero-Marzo 2021”, *OIM*, 2021, 1, https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/REPORTE%20DTM%20R10_finalf.pdf.

De acuerdo a un levantamiento de información realizado por el Ministerio del Interior de Ecuador y la Organización Internacional de las Migraciones OIM, los flujos de entrada y de salida han variado considerablemente entre 2015 y 2021, siendo el 2018 y el 2019, los años donde se registraron el mayor número de ingresos, así como también de salidas, mientras que, en los otros, se evidenció cierto equilibrio¹⁰³ (ver anexo 1: imágenes y otros sopores gráficos). Por su parte, de acuerdo a R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, en diciembre de 2022 alrededor de 415.835 personas venezolanas residían en el país y, para junio de 2023 había un aproximado de 502.214, por último, como pronóstico para diciembre de 2023, habrán 886.8 ciudadanos venezolanos.¹⁰⁴

A pesar de que dichos datos estadísticos incluyen un estimativo del flujo migratorio que ingresa por pasos informales, no es posible contar con cifras reales de las personas venezolanas que ingresan y salen del país, por lo que solamente se cuenta con indicadores referenciales. Los pasos informales son usados por personas y familias que no tienen los recursos económicos suficientes ni con los documentos necesarios para regularizar su ingreso y posterior permanencia en el país. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través de su viceministro, mencionó en 2020 que, alrededor de 500.00 personas de nacionalidad venezolana ingresaron la Ecuador, de los cuales 354.538 contaban con un estatus migratorio regular, mientras que, 145.400 se encontraban en situación irregular.¹⁰⁵

Para conocer la magnitud del flujo migratorio venezolano, es necesario realizar una revisión de su composición social, para ello, se hace uso de los resultados de una investigación que llevó a cabo el Banco Mundial en 2019, año en que se registró el mayor número de entradas.¹⁰⁶ De acuerdo a este estudio, las personas venezolanas en movilidad tenían entre 19 y 35 años de edad, por lo que su perfil poblacional era joven; existía igual proporción de migrantes venezolanos mujeres y hombres; su instrucción educativa era

¹⁰³ Ecuador Ministerio del Interior y la OIM, “Resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020: características, condiciones, dinámicas y factores con perspectiva geográfica de la población objetivo”, *Ecuador Ministerio del Interior y la OIM*, 2022, 22-3, https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/OIM%20-%20AN%C3%81LISIS%20DE%20INFORMACI%C3%93N_REGISTRO%20MIGRATORIO%20-%20Mayo%202022%20%28compressed%29.pdf

¹⁰⁴ R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Cifras clave”, *R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, accedido el 01 de julio de 2023, <https://www.r4v.info/es/ecuador>.

¹⁰⁵ CARE, Fundación Alas de Colibrí y Diálogo Diverso, “Análisis: Situación de Derecho Humanos de migrantes de Venezuela en Ecuador”, 12.

¹⁰⁶ Grupo Banco Mundial, “Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador, 20.

nivel secundario y un porcentaje considerable tercer nivel; sus recursos económicos eran escasos por lo que se veían obligados a migrar por tierra; y una vez en la frontera, no disponían de documentos personales para registrar su ingreso, por lo que la mayoría de personas que se encontraban en situación irregular.¹⁰⁷

La OIM por su lado, realizó un levantamiento de información del flujo de población venezolana en el Ecuador en 2022, en donde se obtuvieron datos similares al estudio llevado a cabo por el Banco Mundial: el porcentaje de hombres y mujeres era proporcional, 53,1 % u 46,4 %, respectivamente; la edad promedio era 32 años, la instrucción educativa alcanzaba la secundaria y nivel superior, 85,4 % reportó contar con un estatus migratorio irregular y quienes permanecían menos de 1 año el país, carecían de recursos económicos y tenían un empleo precario.¹⁰⁸ De esta forma, la composición social de la población venezolana que ha arribado al Ecuador tiene características que se mantienen constantes, lo que debería tomarse como insumo valioso para el diseño de políticas públicas ajustadas a la realidad de los sujetos de derecho.

Una vez realizada una aproximación de la composición social de la población que ha decidido residir de manera temporal o permanente en el país, es necesario dilucidar la situación de sus derechos. Para ello, se cuenta con una investigación realizada en 2020 por CARE, Diálogo Diverso y Alas de Colibrí. En el caso del derecho a la salud, las personas encuestadas no habían podido acceder a una revisión médica por no contar con documentos de identidad o de permanencia regular en el país, particularmente las mujeres no han recibido atención en salud sexual y reproductiva. Sobre el derecho a la educación, si bien niños, niñas y adolescentes acceden al sistema educativo, sufren problemas de xenofobia y discriminación racial, lo que ha provocado el aumento de la deserción escolar. En el caso del derecho a la justicia, a pesar de los abusos y vulneraciones, no han iniciado procesos judiciales por falta de documentación personal o por miedo a deportación por su condición migratoria irregular. En relación con el derecho a la vivienda, el 41 % personas encuestadas han tenido inconvenientes para acceder a alojamiento debido a su nacionalidad o por causa de costos elevados de garantía y arriendo. Y, por último, referente al derecho al trabajo, las personas en condición

¹⁰⁷ *Ibid.*, 21-3.

¹⁰⁸ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador”, *OIM*, 2020, 1-4, https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Rapid-Assessment_Report-EMFPV_R15-rev.pdf.

migratoria irregular han sufrido explotación laboral por parte de sus empleadores, y los que se encontraban insertos en el mercado laboral, fueron víctimas de xenofobia.¹⁰⁹

Por su lado, de acuerdo con OIM, el 65,2 % ha recibido atención médica por parte de un centro de salud público, el 89,1 % han accedido a una vivienda arrendada y el 88,6 % tuvieron un trabajo precario.¹¹⁰ Los resultados de ambas investigaciones no varían de manera significativa de año a año, por lo que se evidencia la ausencia de políticas públicas que atiendan las necesidades básicas de la población migrante. Esta falta de atención y protección ha producido contextos que propician la violación de derechos.

Ahora bien, considerando que el presente trabajo se centra en el fenómeno social de la situación de calle y uno de los indicadores para determinar dicha situación corresponde a la falta de vivienda, es menester realizar una revisión específica del acceso de las personas venezolanas a una vivienda digna. Desde el 2019, la OIM elaboró reportes anuales que han dado cuenta las condiciones de vida de la población venezolana en el Ecuador. En dichos estudios se identificó por primera vez a la situación de calle como una de las problemáticas sociales que atraviesa este grupo. Para el 2019, el 15,5 % de las personas encuestadas no tenían acceso a una vivienda,¹¹¹ sin embargo, en años posteriores, el porcentaje disminuyó hasta alcanzar el 7,90 %, lo mismo ocurrió con el porcentaje de personas que accedieron a albergues o casas de acogida, pasando del 3,60 % en el 2019 al 1,20 % en el año 2021.¹¹² Por otro lado, la proporción de personas que lograron acceder a una vivienda arrendada se mantuvo arriba del 90 % durante los años reportados.¹¹³

Los resultados del año 2022 determinaron que el 89,1 % de la población encuestada señaló tener acceso a una vivienda, no se detalló el tipo de tenencia ni se especificó si el porcentaje restante de las personas encuestadas indicaron no tener

¹⁰⁹ CARE, Fundación Alas de Colibrí y Diálogo Diverso, “Análisis: Situación de Derecho Humanos de migrantes de Venezuela en Ecuador”, 71-9,80-2.

¹¹⁰ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador”, 4-5.

¹¹¹ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: agosto-septiembre 2019”, OIM, 2019, 8, <https://reliefweb.int/attachments/06a3a961-ba8a-337a-8a3f-fe6cbf527298/73098-2.pdf>.

¹¹² Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: noviembre 2020”, OIM, 2020, 13, <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe%20DTM%20R9%20Final%20.pdf>.

¹¹³ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: agosto-septiembre 2021”, OIM, 2021, 14, <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/REPORTE%20DTM%20R12.pdf>.

acceso.¹¹⁴ No se encontró información que dé cuenta la situación actual de las personas venezolanas en el año 2023.

Tabla 4
Acceso a una vivienda digna de las personas venezolanas en el Ecuador

Tipo de tenencia/Año	2019	2020	2021
No han tenido acceso	15,50 %	8 %	7,90 %
Vivienda arrendada	93,60 %	94 %	93,90 %
Albergue o casa de acogida	3,60 %	2 %	1,20 %
Hotel	1,10 %	1 %	1,60 %
Posesión irregular	1,00 %	sin dato	sin dato
Concesión, préstamo o servicio	sin dato	2 %	2,3 %
Vivienda propia	0,7 %	1 %	0,7 %

Fuente: OIM 2019, 2020 y 2021
Elaboración propia, 2024

Con base en los reportes realizados por la OIM, es posible evidenciar que las personas venezolanas que han migrado al Ecuador han enfrentado obstáculos para acceder a una vivienda, por lo que se ven obligados a atravesar la situación de calle. Contar con una vivienda digna y adecuada es un derecho de acceso inmediato, en el caso de las personas en movilidad humana, se configura como un factor clave para su integración social y posterior acceso a otros derechos como salud, educación y trabajo, así como también permite la interacción con la comunidad.

2. Políticas nacionales sobre movilidad humana y personas en situación de calle

Los gobiernos tienen la obligación de formular planes y estrategias que permitan el ejercicio de los derechos de las personas en su territorio, principalmente de quienes conforman los grupos de atención prioritaria, como son las personas en situación de movilidad humana y quienes atraviesan la situación de calle.

¹¹⁴ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: noviembre-diciembre 2022”, OIM, 2022, 5, https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Rapid-Assessment_Report-EMFPV_R15-rev.pdf.

La crisis migratoria venezolana trajo consigo violaciones sistemáticas a los derechos humanos, por lo que organismos internacionales ejercieron presión para que el Estado ecuatoriano brinde respuestas a través de la implementación de políticas migratorias, entre las que se destacan:

1. En agosto de 2018, se declaró el estado de emergencia migratoria en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha, para lo cual se destinó recursos económicos y se desplegaron equipos de trabajo para brindar atención en salud, protección social y asistencia humanitaria.¹¹⁵
2. En noviembre de 2018, se aprobó el plan de acción dentro del marco de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos, en donde se definieron acciones como: aceptar documentos vencidos, promover el acceso a la salud, educación, justicia e inserción laboral, entre otros.¹¹⁶ A su vez, se crearon las mesas de movilidad humana, espacios en donde se analizan información para la construcción de nuevas políticas migratorias. Dichas mesas son conformadas por distintas instituciones como: organismos internacionales, GAD, academia, organizaciones no gubernamentales y cuerpo diplomático.¹¹⁷
3. En 2019, a través de un decreto ejecutivo¹¹⁸ y un acuerdo ministerial,¹¹⁹ el gobierno estableció el inicio de proceso de regularización de personas venezolanas que hayan ingresado antes de julio de 2019, para ello, se solicitó como requisitos, el pasaporte y un registro previo. No se obtuvo los resultados esperados ya que los requisitos no eran accesibles para toda la población, hecho que provocó el aumento de la irregularidad migratoria.
4. En 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, elaboró el Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador, mismo que contiene acciones en relación a la regularización migratoria, fomento de la reinserción familiar, fortalecer capacidad de respuesta de

¹¹⁵ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Resolución N.º 000152*, 09 de agosto de 2018, arts. 2 y 3.

¹¹⁶ CARE, Fundación Alas de Colibrí y Diálogo Diverso, “Análisis: Situación de Derecho Humanos de migrantes de Venezuela en Ecuador”, 12.

¹¹⁷ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador”, *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*, 2020, 8-9.

¹¹⁸ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 826*, Registro Oficial 5, Segundo Suplemento, 26 de julio de 2019, art. 1.

¹¹⁹ Ecuador, *Acuerdo Ministerial No. 0000103*, 26 de julio de 2019, art. 1.

los GAD, canalizar recursos de la cooperación internacional, priorizar acciones a favor de grupos de atención prioritaria, entre otros.¹²⁰

5. En 2022, a través del Decreto Ejecutivo 436, se reguló el otorgamiento de amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar que hayan ingresado por puntos de control migratorio oficiales y que se encuentren en situación migratoria irregular. Se implementó la emisión de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE) y posterior cedulaación.¹²¹ Un total de 42.205 visas fueron emitidas y 26.627 personas han recibido su cédula de identidad.¹²²
6. En 2023, mediante el Decreto Ejecutivo 753, se incluyó a las personas venezolanas y sus familias que no hayan registrado su ingreso al territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que, además, hayan efectuado el Registro de Permanencia Migratoria, según el Acuerdo Ministerial No 0007.¹²³ El proceso estará abierto hasta el 5 de abril de 2024. Según la página web de estadísticas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en la última fase se emitieron 27.893 visas VIRTE.¹²⁴

En relación con las políticas nacionales dirigidas a la atención a las personas en situación de calle, se cuenta solamente con la norma técnica emitida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en donde se brinda lineamientos para la implementación de servicios de atención a habitantes de calle.

Esta norma técnica fue expedida el 15 de abril de 2021 y tiene como objetivo brindar directrices para la intervención y atención integral a las personas habitantes de calle, sin embargo, no considera como parte de la población objetivo a quienes atraviesan la situación de calle. La norma se centra en la atención psicosocial, satisfacción de

¹²⁰ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador”, 43.

¹²¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 436*, Registro Oficial 84, Tercer Suplemento, 01 de junio de 2022, art. 1.

¹²² R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Ecuador Reporte de situación: enero y febrero 2023”, *R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, 4 de abril de 2023, 2, https://reliefweb.int/attachments/abf43f6e-7743-468d-97d9-36a21d00c664/SitRep%20GTRM_EneroyFebrero2023.pdf.

¹²³ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 753*, Registro Oficial 84, Tercer Suplemento, 31 de mayo de 2023, art. 1.

¹²⁴ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Estadísticas visas VIRTE”, *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*, 27 de junio de 2024, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTY4ZjU0YzltMjM0Ny00MDg2LTgzY2ItYTNiNzk5NjMzOGZlIiwidCI6ImU3YzFhZmYwLWVlZmU0NDIwYy04NjBmLTUwYzVlYTI1MjMwQ4NyJ9>.

necesidades básicas, acceso a servicios de protección social e inclusión económica y social.¹²⁵ Se considera que, esta invisibilización de las personas en situación de calle, podría configurarse como una oportunidad, ya que no las excluye expresamente, por lo que podrían extenderse los beneficios a este grupo social.

Como se puede dilucidar, existen políticas públicas que actúan en beneficio tanto del colectivo en movilidad humana, específicamente de quienes provienen de Venezuela, como de las personas en situación de calle, no obstante, actúan de manera separada, lo que ha provocado la invisibilización y desatención de un grupo social que se ve afectado por la intersección de ambos fenómenos sociales. Pese a ello, es posible generar espacios para la intercomunicación entre políticas, a fin de que se otorgue especificidad al sujeto de protección.

3. Personas de nacionalidad venezolana en el Distrito Metropolitano de Quito

Ahora bien, como la problemática en estudio tiene lugar en el Distrito Metropolitano de Quito, es necesario conocer el flujo migratorio y la situación de derechos de las personas en movilidad humana que residen en dicho distrito. Al respecto, cabe indicar que no se cuenta con estudios específicos de la población venezolana, por lo que, se tomará como referencia datos levantados de la población migrante en general que reside en la ciudad de Quito. De acuerdo con el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), en 2021, se registraron 280.824 entradas de personas de otras nacionalidades y 126 salidas, siendo Quito el segundo cantón con mayor número de migrantes, después de Guayaquil¹²⁶ (ver anexo 1: imágenes y otros sopores gráficos). Según los datos obtenidos por el mapeo comunitario del ACNUR y socios, mismos que fueron recogidos en el diagnóstico de la Organización FUDELA, dentro del Distrito Metropolitano de Quito, el flujo migratorio se ve representado mayoritariamente por personas de nacionalidad venezolana con un 88,7 %.¹²⁷

En relación con la población general en movilidad humana en Quito, los grupos etarios más representativos están compuestos por mujeres jóvenes de 20 a 41 años de

¹²⁵ Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social, “Norma técnica para el servicio de atención a personas habitantes de calle”, *Ministerio de Inclusión Económica y Social*, 2021, 6.

¹²⁶ Ecuador Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, “Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales”, *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, 2022, 29, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2021/Documentos_ESI_DIREJ/Principales%20Resultados%20ESI%202021.pdf.

¹²⁷ FUDELA, “Diagnóstico de la situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ”, *Fundación de las Américas, Ecuador*, 2022, 68-9.

edad y por niños y adolescentes de 0 a 9 años y 10 a 19 años, quienes, por su condición y posición en la sociedad, añadido la situación de movilidad humana, se convierten en grupos de atención prioritaria.¹²⁸ Respecto a la condición migratoria, el 68 % ingresó de manera irregular al país, mientras que el 32 % lo hizo de manera regular. Por otro lado, el 55 % no posee documentación que regularice su estancia, el 21 % corresponde a personas solicitantes de asilo y el 11 % cuenta con documentos migratorios temporales o en trámite.¹²⁹ En el caso de la participación y acceso al mercado laboral, se cuenta con datos desagregados por nacionalidad, en el caso de las personas venezolanas, el 57 % se encuentran realizando actividades laborales en el mercado informal, el 38 % se encuentra desempleada, el 3 % desarrolla otras actividades laborales y el 1 % está integrado de manera formal a un trabajo.¹³⁰

En el ámbito de las necesidades de protección, el diagnóstico de FUDELA cuenta con datos específicos de la población venezolana. Dentro de las personas encuestadas, el 22 % refirió no tener ninguna necesidad específica de protección, el 18 % indicó que presentaban condiciones médicas, sin embargo, no recibían tratamiento, mientras que el 6 % si lo recibían, el 13 % reportó pertenecer a una familia monoparental, el 12 % ser madres en periodo de lactancia, el 8 % ser víctimas de violencia, y el 8 % ser personas con algún tipo de discapacidad.¹³¹ Cabe mencionar que, entre las vulnerabilidades identificadas en el estudio, no se ubica a la situación de calle.

En 2022, el ACNUR realizó un monitoreo de protección de la situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito, trabajo que recoge importantes datos sobre el acceso a derechos tanto de la población migrante en general como de quienes provienen de Venezuela. En cuanto al acceso a la vivienda, la mayoría de las personas cuentan con un lugar donde pernoctar. Referente a la alimentación, se obtuvo que las familias en movilidad humana usan varias estrategias de afrontamiento para cubrir con sus comidas diarias, entre ellas: pedir limosna, recoger restos de alimentos, enviar a sus hijos e hijas a trabajar e intercambiar sexo por comida. En el caso del acceso a la educación y salud, se identificaron grupos, que aún no han sido vinculados al sistema educativo y al sistema público de salud. Finalmente, con respecto

¹²⁸ *Ibid.*, 71.

¹²⁹ *Ibid.*, 72-3.

¹³⁰ *Ibid.*, 73-4.

¹³¹ *Ibid.*, 75.

a la integración social, las personas venezolanas refirieron tener relaciones comunitarias positivas.¹³²

El estudio hace evidente que las personas en movilidad humana reconocen como necesidades urgentes a satisfacer, las relacionadas a las necesidades básicas para la supervivencia como: alimentación, vivienda, vestido, entre otros. Una vez que dichas necesidades están cubiertas, se concentran en las oportunidades de empleo, acceso a documentación y a procesos de regularización.¹³³ Con base en lo mencionado, los Estados de acogida deberían ajustar sus acciones acordes a las prioridades y a las perspectivas de las personas migrantes, esto con el fin de impactar de manera acertada e inmediata en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en el ejercicio de sus derechos.

4. Personas en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito

El GAD del Distrito Metropolitano de Quito, ha llevado a cabo dos diagnósticos de la situación de las personas con algún tipo de experiencia de vida en calle, la primera se realizó en 2013, y la segunda en 2022. El primer levantamiento de información consideró como su población objetivo a las personas tanto habitantes de calle como a las personas en situación de calle, por lo que las estadísticas obtenidas son el resultado del abordaje a ambos grupos¹³⁴.

No obstante, en el caso del segundo levantamiento, para la delimitación de su población objetivo solo consideraron a las personas habitantes de calle, debido a que, según los investigadores, la respuesta estatal varía de manera considerable dependiendo del tiempo de permanencia en el espacio público.¹³⁵

¹³² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Monitoreo de Protección: Situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Ecuador Quito”, *ACNUR*, 2022, 21-33, <https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-08/FINAL%20VERSION%20ACNUR%20Ecuador%20-%20PMT%20-%20Quito%202022.pdf>.

¹³³ *Ibid.*, 20.

¹³⁴ Secretaría de Inclusión Social del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, “I Encuesta Distrital y Protocolos de Intervención a Personas con Experiencia de Vida en Calle: Propuesta de Intervención Interinstitucional”, *Secretaría de Inclusión Social del GAD del Distrito Metropolitano de Quito*, 2013, 6. https://proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/grupos/altaVulnerabilidad/TrabajoInfantil/6_I_ENCUESTA_Y_PROTOCOLOS.pdf.

¹³⁵ Unidad Patronato Municipal San José, “Diagnóstico Situacional de Personas Habitantes de Calle”, *Unidad Patronato Municipal San José*, 2022, 9. https://www.patronato.quito.gob.ec/wp-content/uploads/biblioteca-virtual-upmsj/direccion-ejecucion-tecnica/unidad_otras_tematicas/Habitantes%20de%20Calle_WEB.pdf?t=1675208119.

Tabla 5
Diagnósticos situacionales de los fenómenos de vida en calle en el DMQ

Variables/Años	2013	2022
Nro. de personas intervenidas	2.780	793
Ubicación	37,1 % Centro Histórico	57,10 % Centro Histórico
Grupo etario	69,7 % personas adultas	64,4 % personas adultas
Identidad sexual	58,4 % hombres	89 % hombres
Nacionalidad	100 % ecuatoriana	79,4 % ecuatoriana
	0 % otro origen nacional	10,2 % venezolana 7,31 % colombiana
Actividad	40,3 % venta ambulante	37 % mendicidad 11 % venta ambulante
Lugar donde pernoctar	No hay información	85 % duerme en la intemperie

Fuente: Secretaría de Inclusión Social del DMQ 2013 y Unidad Patronato Municipal San José 2022
 Elaboración propia, 2024

Según los resultados obtenidos en ambos estudios, el Centro Histórico de Quito es uno de los lugares en donde existe mayor concentración de personas en situación de calle. Otro hallazgo que se obtuvo en los dos periodos fue que la mayoría de personas encuestadas correspondían a hombres en edad adulta. En 2013, no hubo evidencia de presencia de personas de otro origen nacional, sin embargo, en 2022, se identificó personas de nacionalidad venezolana y colombiana inmersas en la problemática. Cabe mencionar que, en este último documento, se aborda a la movilidad humana desde la lógica de la persona migrante callejizada, es decir, quien se ha visto sometida a un proceso largo de ruptura de relaciones e inaccesibilidad a servicios sociales.¹³⁶

Llama la atención que la mendicidad superó en porcentaje a la venta ambulante como la actividad principal a la que se dedican las personas en situación de calle, esto pudo deberse a que, por la ausencia de políticas públicas, se produjo un empeoramiento en las condiciones de vida de esta población. Finalmente, el estudio de 2022 reveló que a un número importante de personas en situación de calle se le ha vulnerado su derecho a una vivienda digna. A pesar de la divergencia entre los universos y la diferencia de coyunturas en las que se llevaron a cabo los diagnósticos, es posible evidenciar que ciertas variables se han mantenido en el tiempo, información que brinda directrices claras e importantes para la elaboración de una política pública que considere las características

¹³⁶ *Ibíd.*, 9.

sociales de la población objetivo, para definir acciones que respondan de manera acertada y aterrizada a sus necesidades específicas de protección.

Cabe mencionar que, si el último levantamiento de información hubiese considerado como parte de su universo a las personas en situación de calle, el porcentaje de población migrante identificada hubiese aumentado de manera notable, especialmente, de quienes provienen de Venezuela.

5. Políticas del DMQ sobre la movilidad humana y situación de calle

En el caso del GAD del DMQ, la base de sus competencias está dada por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que el art. 14, determina que todas las entidades del sector público deben incorporar los enfoques de igualdad (género, étnico culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad humana), a fin de que reducir las brechas socio económicas y garantizar los derechos.¹³⁷

Por su parte, el Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), a pesar de que no establecer competencias exclusivas para la atención de las personas en movilidad humana, insta a los tres niveles de GAD a introducir los enfoques de igualdad en todas las acciones que se deriven de sus competencias,¹³⁸ y a promover la implementación de sistemas de protección integra que aseguren el ejercicio, garantías y exigibilidad de los derechos de los grupos de atención prioritaria reconocidos por la Constitución, a través de la conformación de consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección.¹³⁹

Cabe recordar que, la CRE reconoce a la población en movilidad humana como un grupo que requiere atención prioritaria, por lo tanto, los GAD tienen la obligación de protegerlos, sin embargo, el COOTAD no incorpora las categorías de población en situación de vulnerabilidad o población en situación de desventaja, por lo que, se considera que grupos que atraviesan otro tipo de problemáticas sociales, como la situación de calle, no están siendo visibilizados por la norma.

¹³⁷ Ecuador, *Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010, art. 84.

¹³⁸ PNUD, CONGOPE, AME Y CNIMH, “El Enfoque de Igualdad para la Movilidad Humana en el Desarrollo Territorial”, *PNUD, CONGOPE, AME Y CNIMH*, 2021, 23, <http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/Archivo/Igualdad%20para%20Movilidad%20Humana-1.pdf>.

¹³⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010, art. 14.

Bajo este marco, el Distrito Metropolitano de Quito, ha adoptado mediante ordenanza políticas públicas en relación a la movilidad humana y la situación de calle, cuyos principales alcances se describen a continuación. La Ordenanza Municipal N.º 271 determina que:

La movilidad humana se encuentra inserta en el proceso de globalización, donde diferentes actores y grupos sociales reproducen desigualdades y encuentran oportunidades, en un contexto de profundización de inequidades y discriminación a nivel mundial y relaciones sistemáticas entre las políticas económicas y el deterioro de la situación de la población, las mismas que deben ser transformadas positivamente, por lo que se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se reconocerá a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.¹⁴⁰

Esta norma reconoce como personas en movilidad humana, independientemente de la condición migratoria, a: inmigrantes, emigrantes, personas afectadas por trata y tráfico, refugiadas, solicitantes de refugio, asilados, desplazados y en necesidad de protección internacional.¹⁴¹ Y, reconoce la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana y sus familias, en particular, de quienes se encuentren en mayor riesgo y exclusión social, como política pública que rige en su territorio.¹⁴²

Para la monitoreo de la política, plantea incorporar información e indicadores sobre el cumplimiento de derechos, integración social e inclusión de las personas en movilidad humana, así como acciones dirigidas a atender sus demandas e intereses; registro y consolidación de información cuantitativa y cualitativa que se genere sobre movilidad humana.¹⁴³ En el marco del acceso a derechos determina la atención preferencial en salud, educación, oportunidades laborales, acogida y recreación en todas las dependencias y proyectos municipales y todas las organizaciones públicas y privadas del DMQ.¹⁴⁴

Para operativizar los contenidos de la ordenanza se establece que la Secretaría de Inclusión Social debe construir y ejecutar el Plan de Movilidad Humana, el mismo que ha sido adoptado para los años 2022-2026, como un instrumento de política pública que busca promover, proteger y reparar los derechos de las personas en situación de movilidad

¹⁴⁰ Ecuador, *Ordenanza Metropolitana N.º 0271*, Registro Oficial 531, 18 de febrero de 2009, art. 1 (1).

¹⁴¹ *Ibid.*, art. 1 (1).

¹⁴² *Ibid.*, art. 1 (2) y (5).

¹⁴³ *Ibid.*, art. 1 (6), (7), (9) y (10).

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 1 (15) y (16).

humana que se encuentran en el Distrito Metropolitano de Quito.¹⁴⁵ Cuenta con 9 ejes de intervención, los cuales tienen como fin promover, dentro del ámbito local, el acceso a derechos y a la justicia, la inclusión social, económica y la participación de la población migrante.¹⁴⁶

El Plan se construyó a partir de un diagnóstico de la situación de movilidad humana en el DMQ, en el cual tanto las fuentes primarias como secundarias reconocieron la existencia de personas en movilidad humana que atraviesan escenarios de grave exclusión social, de manera específica, se distingue a la situación de calle como una problemática social que presenta este segmento poblacional.

Otros hallazgos importantes corresponden a que un número significativo de personas, en su mayoría de nacionalidad venezolana, se encuentran en situación irregular, condición que les obliga a optar por economías de supervivencia, y a que un porcentaje considerable de personas migrantes sufren discriminación y exclusión, situaciones que no permiten su integración e inclusión.¹⁴⁷

Con base en esos resultados, se definió estrategias y acciones dirigidas a: manejo de información diferenciada y contextualizada sobre la situación de movilidad humana y acceso a derechos, promoción de campañas de sensibilización e integración social, existencia de servicios sociales específicos en función de las necesidades determinadas de cada grupo, definición de políticas laborales y alternativas para generar ingresos económicos de manera digna y, promoción de espacios de participación de los colectivos en movilidad humana para la definición de la política pública local.¹⁴⁸

Se considera que estas acciones, entre otras contempladas en el Plan, impactarían de manera positiva al conjunto de personas en situación de movilidad humana, incluido a quienes atraviesan otro tipo de problemáticas sociales como la situación de calle. El hecho de contar con información desagregada y diferenciada sobre la situación de movilidad humana en el cantón, permite que se definan estrategias de atención especializadas y ajustadas a las necesidades específicas de protección de cada grupo social que conforma el colectivo de personas migrantes.

¹⁴⁵ Ecuador Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026* (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022), 159.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 159.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 125-6.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 164, 180, 192, 194 y 198.

Como se puede apreciar esta ordenanza define estándares sustanciales para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana en el DMQ. Reconoce que, dentro de este segmento poblacional, existen grupos que atraviesan escenarios de riesgo, vulnerabilidad y exclusión, condiciones por las cuales deben recibir atención de manera diferenciada; y hay un avance al incorporar en el diagnóstico del plan que lo operativiza, a las personas en situación de calle, aunque hay ausencia de acciones e indicadores específicos para ellas.

Por su parte, el DMQ, en 2023, adoptó la Ordenanza 051, que tiene como objeto implementar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de las personas habitantes de calle y su inclusión social integral, mediante acciones de prevención, atención y protección.¹⁴⁹ Esta ordenanza hace una clara diferencia sobre los conceptos de habitante de calle y persona en situación de calle, diferenciación que coincide con lo establecido en el capítulo anterior. También conceptualiza a las personas en situación de movilidad humana, y refiere claramente que ese segmento poblacional puede atravesar situaciones de vulnerabilidad o riesgo.¹⁵⁰

A nivel operativo, establece que el Consejo de Protección de Derechos en coordinación con la Mesa Técnica Distrital de Protección a Habitantes de Calle y con la participación ciudadana, tienen el deber de construir un Plan Distrital para la Protección de Habitantes de Calle en el DMQ, con estrategias de intervención: prevención, atención y protección de derechos e inclusión.¹⁵¹

Dentro de los ejes constan acciones como: identificación temprana de personas y familias en riesgo de callejización, así como también de las condiciones que generan la habitabilidad en calle, implementación de servicios especializados para el acceso a la salud, prevención integral de adicciones, educación, recreación y promoción de empleo, abordaje de casos de personas con experiencia de vida en calle o habitantes de calle y vinculación a servicios psicosociales según necesidad y, generación de ingresos económicos, procesos sostenidos de relacionamiento social y familiar, reinserción y permanencia educativa, procesos de recreación y deporte e inclusión artística y cultural.¹⁵²

Hasta el momento no se ha publicado de manera oficial el Plan Distrital para la Protección de Habitantes de Calle, sin embargo, se considera que, pese a no haber

¹⁴⁹ Ecuador, *Ordenanza Metropolitana No. 051-2023*, Registro Oficial 257, Segundo Suplemento, 27 de febrero de 2023, art. 1031.1.

¹⁵⁰ *Ibid.*, art. 1031.4.

¹⁵¹ *Ibid.*, art. 1031.12.

¹⁵² *Ibid.*, art. 1031.14 y art. 1031.35.

definido acciones específicas para la atención de personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle, este grupo también podrían beneficiarse de las acciones macro planteadas en la ordenanza, debido a que tanto las personas habitantes de calle como las personas en situación de calle comparten el uso del espacio público y es muy probable que reciban las mismas atenciones.

De esta forma, se puede concluir que el Municipio del DMQ cuenta con políticas públicas tanto como para movilidad humana como para las personas que hacen uso privado de la calle y han realizado el trabajo de intersecar ambos fenómenos sociales, producto de ello, se ha implementado un proyecto para atender esta problemática social. Posterior a la investigación y revisión de fuentes secundarias, no se ubicó información que dé cuenta sobre la situación de las personas que experimentan la situación de calle en el Ecuador.

A pesar de ser una problemática social visibilizada por el gobierno central y de contar con normas técnicas para la atención de este grupo poblacional, no se ha realizado diagnósticos situacionales al nivel país que contengan datos, tanto cuantitativos como cualitativos, que reflejen la magnitud real de la problemática. La ausencia de información produce desaciertos en la implementación de política pública, es por ello que, pese a los planes de atención para personas en situación de calle, aún es posible observar a un elevado número de personas haciendo su vida privada en el espacio público y cómo esta problemática social ha alcanzado a otros grupos como a quienes se encuentran en movilidad humana.

6. Presentación del estudio y resultados de las entrevistas a las personas venezolanas en situación de calle en el Distrito Metropolitano de Quito

Una vez que se ha realizado una revisión y análisis de los más altos estándares de protección en torno a los grupos en movilidad humana y a quienes experimentar la situación de calle, es momento de evaluar, si las políticas locales que se encuentran vigentes en el DMQ, garantizan el ejercicio de derechos y, la integración social y económica de las personas de nacionalidad venezolana en situación de calle.

Para este efecto, se levantó información primaria, a través de 12 entrevistas semiestructuradas a las personas que atraviesan la problemática social y a una autoridad municipal,¹⁵³ y se realizó un análisis con base en las categorías de análisis del estudio:

¹⁵³ Véase Anexo 2, entrevistas.

movilidad humana, situación de calle, nivel de vida adecuado, integración social y económica y política pública de movilidad humana del DMQ.

Debido al aumento de personas migrantes en situación de calle en el DMQ, cuatro organizaciones sociales vienen ofreciendo el servicio de alojamiento temporal para dicha población,¹⁵⁴ y a ello se unió la Unidad Patronato Municipal San José (UPMSJ), como entidad dependiente a la Alcaldía Metropolitana de Quito, encargada de la aplicación de políticas sociales municipales orientadas a la protección de los derechos de los grupos en atención prioritaria. La atención a personas en situación de movilidad humana está contemplada como una competencia en el Plan estratégico institucional de la mencionada unidad,¹⁵⁵ y desde 2022, se las incluyó en el proyecto Habitantes de Calle, para lo cual se diseñó un modelo de atención especializada para familias en situación de movilidad humana, que se aplica en el servicio “Casa del Hermano”.

Se determinó a la Casa del Hermano como el lugar en donde se recolectaría la información primaria debido a que, al pertenecer a una entidad municipal, se configura como una respuesta estatal frente a la problemática, por lo que, permite medir el grado de cumplimiento de la normativa tanto internacional como nacional, dirigida a la protección de los derechos de las personas en movilidad humana. El proyecto que tiene como objetivos la satisfacción de necesidades básicas, la concientización sobre derechos y la coordinación para acceso a asistencia humanitaria, a grupos familiares en movilidad humana, que estén en tránsito o en permanencia, que tengan a un niño, niña, adolescente o mujer embarazada dentro de su composición familiar y que manifiesten su voluntad de recibir el servicio.¹⁵⁶

De acuerdo con el jefe del Servicio de Otras Temáticas de la UPMSJ y persona a cargo de la ejecución del proyecto, en la entrevista realizada a su persona, el servicio se implementó bajo la asesoría técnica de organismos internacionales como ACNUR. Su capacidad operacional es de 12 familias, máximo 40 personas, durante el lapso de 15 días, tiempo en el cual permanecen dentro de las instalaciones, reciben un espacio seguro de

¹⁵⁴ Las instituciones que ofrecen el servicio de alojamiento temporal son: Albergue San Juan de Dios (15 días de permanencia), Casa de Acogida Temporal San Antonio de la Fundación Nuestros Jóvenes (30 días), Hogar de la Madre San Francisco Javier del Servicio Jesuita para Refugiados (30 días) y Fundación El Buen Samaritano (30 días).

¹⁵⁵ Ecuador Unidad Patronato Municipal San José, “Plan Estratégico Institucional: 2022-2026”, *Unidad Patronato Municipal San José*, 2022, 17, o <https://www.patronato.quito.gob.ec/plan-estrategico-22-23/>.

¹⁵⁶ Ecuador Unidad Patronato Municipal San José, *Modelo de atención especializada para familias en situación de movilidad humana* (Quito: Unidad Patronato Municipal San José, 2023), 20-4.

permanencia, acceso a alimentación (5 veces al día), vestimenta, espacio para aseo personal y lavado de ropa.

También reciben atención por profesionales en Trabajo Social, Psicología y Terapia Ocupacional, y también se realiza coordinación con otras instituciones para que puedan acceder a atención en salud, procesos de regularización migratoria, asistencia humanitaria y económica y asistencia alimentaria.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes de 4 a 15 años, se los vincula a las actividades lúdicas que brinda otro proyecto de la UPMSJ denominado Casa de la Niñez 1. Según este mismo funcionario, a 20 de marzo de 2023, 19 familias formaban parte del servicio (59 personas), superando la capacidad de operación, y según su experiencia, existe un aumento considerable de personas que migran con sus núcleos familiares y hacen uso de albergues para pernoctar los primeros días después de su ingreso al país.¹⁵⁷

Añade también que, posterior al tiempo permitido de alojamiento, el grupo familiar egresa del servicio, y no existe ningún tipo de seguimiento post desvinculación. Por su parte, el Coordinador del proyecto Habitantes de Calle de la UPMSJ, señala que, desde que inició el proyecto hasta el miércoles 9 de agosto de 2023, se atendieron a 1.464 personas migrantes, de las cuales 973 son de nacionalidad venezolana.¹⁵⁸

Si bien institucionalmente no se cuenta con un estudio de caracterización social de las personas venezolanas usuarias del servicio, algunos datos proporcionados por los funcionarios permiten dar cuenta la siguiente composición:

Tabla 6
Composición social de las familias venezolanas usuarias de la Casa de la Hermano (2022-2023)

Variable	Datos
Sexo	Hombres: 496
	Mujeres: 477
Edad	0-17 años: 442
	18-71 años: 531
Condición migratoria	No se cuenta con datos reales, sin embargo, se considera que aproximadamente 10 personas contaban con una condición migratoria regular

Fuente: Entrevista al Coordinador del proyecto Habitantes de Calle
Elaboración propia, 2024

¹⁵⁷ Jefe del Servicio de Otras Temáticas de la UPMSJ, entrevistado por la autora, 25 de mayo de 2023.

¹⁵⁸ Coordinador del proyecto Habitantes de Calle de la UPMSJ, entrevistado por la autora, 09 de agosto de 2023.

Para comprender el alcance y el impacto de la atención que ofrece la Casa del Hermano, es necesario conocer la forma en la que las autoridades conciben a los fenómenos sociales de la movilidad humana y la situación de calle y cómo estas nociones fueron incorporadas en la implementación del servicio. El jefe del Servicio de Otras Temáticas de la UMPSJ redujo a la movilidad humana a un movimiento meramente espacial: “la movilidad humana no es otra cosa que el cambio de un espacio territorial a otro espacio territorial por diferentes circunstancias, esta movilidad puede ser forzada o puede ser una movilidad a voluntario”.

Por otro lado, a la situación de calle la relaciona única y directamente con la falta de refugio físico: “es una persona que en un tiempo determinado no tiene una vivienda, no tiene un hogar, y sus actividades diarias lo ejerce desde la calle”.

Estas perspectivas dan cuenta que las nociones de los fenómenos sociales han sido construidas desde un enfoque de necesidades, es decir, la atención se reduce a una lógica de jerarquizar la satisfacción de necesidades básicas, proveer de servicios y asistir lo visible y lo inmediato¹⁵⁹, dejando de lado todas las privaciones y estigmas que sufren las personas en situación de calle y la necesidad de generar procesos, espacios, oportunidades y herramientas para que superen la situación de vulnerabilidad.

Respecto al modelo de atención del proyecto, el enfoque que ha sido considerado es el de reducción de daños:

El enfoque consiste en que básicamente las personas reduzcan sus riesgos, a través de entrar a nuestro servicio [...] no vamos a cambiar los anhelos de las personas, lo que se quiere es que mientras estén en Quito, tengan un espacio en donde acogerlos, bañarse, cuidar a sus niños y seguir su ruta, es por eso que no nos enfocamos en la atención per se a la persona sino en darle una atención emergente e inmediata para reducir los daños que pueden ocurrir en las actividades que están realizando.¹⁶⁰

El enfoque de reducción de daños es una práctica utilizada mayormente en la problemática del consumo de drogas e implica minimizar los impactos negativos y disminuir el riesgo de una persona consumidora, sin discriminar ni generar ningún tipo de coacción o condición previa para que reciba ayuda.¹⁶¹ Pese a que la problemática en

¹⁵⁹ Astrid Oyarzún et al., *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?* (Santiago de Chile: SENAME y Ediciones CIDP, 2008), 38, <https://www.sename.cl/wsename/otros/2012/ENFOQUE.pdf>.

¹⁶⁰ Jefe del Servicio de Otras Temáticas de la UMPSJ, entrevistado por la autora, 25 de mayo de 2023.

¹⁶¹ Harm Reduction International, “¿Qué es reducción de daños?”, *Harm Reduction International*, accedido 02 de julio de 2024, párr. 1-2, <https://hri.global/what-is-harm-reduction/spanish/#:~:text=El%20término%20Reducción%20de%20Daños,de%20justicia%20y%20derechos%20humanos.>

estudio requiere también de una atención inmediata y emergente, se debe considerar que por lo general, quienes atraviesan la situación de calle son grupos familiares completos con vocación de permanencia, por lo que no se debe basar su atención en un enfoque que busque disminuir los riesgos, al contrario, para esta población en particular es necesario visibilizar los factores de vulnerabilidad y discriminación y otorgar las herramientas necesarias para afrontarlos y superarlos, y de esta forma cumplir con el objetivo de su proceso migratorio. El enfoque de reducción de daños podría aplicarse y obtener importantes resultados en los procesos de atención de quienes se encuentran en tránsito.

En relación a los estándares de protección que se han implementado en el proyecto destacó a los servicios de protección a niños, niñas y adolescentes y el acceso a una vivienda digna. Si bien es cierto, los organismos internacionales de derechos humanos no han tratado específicamente la problemática social de las personas migrantes en situación de calle, sin embargo, en sus diferentes instrumentos se puede encontrar estándares de protección que pueden ser aplicados para este segmento poblacional.

Es importante mencionar que la persona entrevistada reconoce que no se han podido aplicar otros estándares de protección u otros servicios debido a que, al ser un proyecto joven, no se cuenta con la experticia ni el presupuesto necesario. A su vez, hizo referencia que entre las responsabilidades de la UPMSJ no se encuentra el garantizar el acceso a derechos como vivienda, educación y trabajo para las personas en movilidad humana.

Se evidencian limitaciones en la visión que tienen las autoridades con respecto a la problemática social y a la forma en la que se le está brindando atención. Al no incorporar los enfoques relacionados al reconocimiento y ejercicio de derechos humanos, el servicio se torna netamente asistencialista, sin capacidad de generar cambios significativos y permanentes en la calidad de vida de las personas, lo que puede provocar que retornen a la situación de calle o que experimenten escenarios de carencia y extrema pobreza.

Ahora bien, para recabar los criterios de la población en movilidad humana sobre la que se centra este estudio, se llevaron a cabo 12 entrevistas semiestructuradas a las personas de nacionalidad venezolana que se encontraban siendo usuarias del servicio de la Casa del Hermano, los días 3, 10 y 17 de junio de 2023. Se trata de grupos familiares, por lo que, para la aplicación del instrumento metodológico, se eligió a quienes figuraban como responsables de cada núcleo familiar, de los cuales seis correspondían a mujeres y seis a hombres. Estas personas pertenecían a diferentes tipos de familia: monoparental (2), nuclear (4) y reconstruida (1), esta diversidad ha permitido que la investigación se

nutra de distintos criterios y perspectivas. El promedio de edad de los y las participantes es 29 años y su instrucción educativa comprende el bachillerato completo, seguido en igual porcentaje de bachillerato incompleto y educación básica incompleta. Cada grupo familiar está conformado de la siguiente forma:

Tabla 7
Composición familiar de la población participante de la investigación

Grupo familiar	Composición
Familia monoparental 1	Madre y 1 niño de 1 año
Familia monoparental 2	Padre y 2 adolescentes de 10 y 14 años de edad respectivamente
Familia reconstruida	Madre y padre (PCD) ¹⁶² , 2 adolescentes de 10 y 11 años de edad respectivamente y 1 adulto de 31 años (hijo solo del padre)
Familia nuclear 1	Madre, padre y niña de 1 año de edad
Familia nuclear 2	Madre, padre y 2 niños de 2 y 4 años de edad respectivamente
Familia nuclear 3	Madre, padre y 1 niño de 2 años y 1 niña de 4 años de edad
Familia nuclear 4	Madre (en estado de gestación), padre y niña de 4 años de edad

Fuente: Datos obtenidos a través de las entrevistas a las familias
Elaboración propia, 2024

Es importante mencionar que, se cuenta con los testimonios de una persona en estado de gestación y otra que presentaba discapacidad visual del 100 %, condiciones que suman vulnerabilidades y brindan aportes significativos desde un enfoque de inclusión. A continuación, se presenta el resultado de las entrevistas realizadas teniendo como base las siguientes categorías de análisis:

6.1 Categoría 1: Decisión y experiencia migratoria

Todas las personas entrevistadas se encuentran en situación de movilidad humana internacional, por lo que estas categorías permiten conocer cómo han experimentado su proceso migratorio, desde las razones por las cuales decidieron emprender su viaje hasta los problemas que han enfrentado durante la permanencia en el país y que los ha llevado a la situación de calle. Como se indicó en el capítulo primero la migración venezolana se

¹⁶² Personas con discapacidad

la puede catalogar como de migración forzada por violación sistemática de derechos económicos, sociales y culturales, y ocho de los testimonios recogidos lo confirman: “Yo tenía una empresa familiar de carpintería, la empresa tenía más de veinte años trabajando si no que con la situación económica ya no alcanzaba, el trabajo que hacíamos ya no bastaba para sustentar a la familia”,¹⁶³ “Salí de Venezuela por la economía, por buscarles una mejor vida a mis hijas, no tenían como estudiar porque pararon las clases, no tenía nada que darles a mis hijas”,¹⁶⁴ “Me fui por la situación económica de Venezuela y la situación alimentaria también”.¹⁶⁵

Otro testimonio indicó que la razón por la cual salió de su país fue por la incidencia de la guerrilla en el lugar donde vivía: “Yo me vine por el conflicto, soy desplazado por los grupos subversivos de la guerrilla de las FARC-EP, yo tenía mi negocito, yo tenía todo ahí en la frontera y lo perdí [...] me dieron 24 horas para desalojar”¹⁶⁶. En estos casos, la situación de movilidad humana obedece a una decisión de carácter forzado debido a que, su país natal, no estaba brindando las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos. Tres personas refirieron que su principal motivación para salir de Venezuela fue reencontrarse con su familia ampliada en otros países de América del Sur, siendo Ecuador un país de tránsito.

En relación de por qué migrar a Ecuador, cabe tener en cuenta que antes de emprender el viaje, las personas eligen el país de destino y la ruta que tomarán para alcanzar su objetivo. Estas decisiones son motivadas por factores como la situación general del país, las condiciones laborales, el tipo de moneda, entre otros. En el caso de las personas entrevistadas, siete de ellas eligieron al Ecuador como su país de destino, uno prefirió a Colombia, dos a Brasil y dos a Perú. Las razones por las cuales eligieron esos países fueron porque miembros cercanos de sus familias se encontraban radicados en dichos lugares y les ofrecieron apoyo mientras se estabilizaban. Quienes tienen la intención de radicarse en el Ecuador, refirieron que el país brinda mayores oportunidades de crecimiento: “La gente en el Ecuador colabora más, te apoya más en los que tú estás vendiendo y te toma más en cuenta, aparte de que puedes tener derechos como la educación y la salud sin ser regular” (Madre de familia nuclear 3).

¹⁶³ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁶⁴ Padre de familia monoparental, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁶⁵ Madre de familia nuclear 2, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁶⁶ Hijo de familia reconstruida, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

Por otro lado, los procesos migratorios de personas venezolanas tienen un carácter familiar o condicionado por lo familiar. Todos los representantes de los núcleos familiares manifestaron haber migrado con sus parejas e hijos menores de edad, solamente el hijo mayor de la familia reconstruida emprendió su viaje solo. Con respecto al tiempo de permanencia en el país, nueve personas entrevistadas refirieron encontrarse en el Ecuador hace menos de un mes, mientras que, una manifestó haber migrado hace dos meses, la madre de la familia reconstruida hace cinco años y el hijo mayor de la misma familia hace seis meses.

Con base en estos resultados, es posible evidenciar que, son las familias recién llegadas las que enfrentan la situación de calle y optan por la búsqueda de centros que brinden alojamiento, debido a que no cuentan con vínculos familiares ni redes de apoyo en el país. La totalidad de personas entrevistadas adujeron encontrarse en situación migratoria irregular, ninguna estaba inserta en un proceso de regularización migratoria ni tampoco tenían conocimiento de los programas de regularización que ofrece el Ecuador, principalmente, el proceso que está dirigido de manera específica a la población venezolana. Señalaron que, hasta el momento, la Casa del Hermano no les ha brindado información sobre el tema ni se les han vinculado a ningún proceso. Dos familias indicaron que, una vez que llegaron a Ecuador, les robaron sus pertenencias, incluido sus cédulas venezolanas, por lo que no cuentan con ningún documento personal.

6.2 Categoría 2: Percepciones de la noción de movilidad humana

Esta categoría permite conocer que entienden las personas entrevistadas por movilidad humana y si dicha concepción se asume como ejercicio de un derecho humano. De las doce personas entrevistadas, dos refirieron conocer que significa la movilidad humana, diciendo que “Es cuando una persona se mueve de un sitio a otro”,¹⁶⁷ “A mi parecer es un ciclo que atraviesan personas que, de distintas circunstancias y distintos problemas, tienen ir de un lado a otro”.¹⁶⁸ El otro grupo de personas entrevistadas dentro del proyecto, mencionaron que el término de movilidad humana no les era familiar, y que se reconocían únicamente como personas migrantes. Se considera un hallazgo de importancia que la mayoría de las personas entrevistas desconozcan el concepto y el alcance de dicha categoría, ya que eso puede significar que ignoran los derechos a los cuales tienen acceso siendo personas en movimiento y el poder jurídico y social con el

¹⁶⁷ Madre de familia nuclear 1, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁶⁸ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

que cuentan para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia migratoria. Las personas que tenían noción sobre el fenómeno social, refirieron identificarse como personas en movilidad humana, no obstante, no estaban conscientes del alcance del concepto en materia de derechos humanos y exigibilidad.

Una vez que se les compartió el concepto y el alcance del fenómeno social de la movilidad humana, todas las personas entrevistadas coincidieron que, para alcanzar un nivel de vida digno, todos los sujetos en movimiento deben acceder a una serie de derechos, principalmente nombraron derechos como: vivienda, alimentación, trabajo, educación y salud, cuatro personas mencionaron el acceso a procesos de regularización migratoria y dos personas a la inclusión, no discriminación y buen trato.

Tal como hizo referencia el ACNUR y se ha confirmado con el presente estudio, las personas de nacionalidad venezolana reconocen a las necesidades básicas para la supervivencia como derechos de inmediato acceso, solamente cuatro personas nombraron a la regularización migratoria como un derecho de igual peso e importancia: “un derecho de por lo menos sacar sus papeles para su trabajo porque somos seres humanos”,¹⁶⁹ “Todos los derechos mientras uno tenga sus papeles en orden [...] es más fácil acceder a todo”.¹⁷⁰ En suma, se puede apreciar que un número representativo de personas venezolanas que se encuentran en movilidad humana en el Ecuador están experimentando afectaciones a derechos básicos, derivados de la situación de calle. Estas condiciones los convierten en personas migrantes que requieren atención diferenciada debido a su especial situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, la concepción que tienen las personas entrevistadas en relación a la movilidad humana, desconoce la titularidad de derechos, la responsabilidad estatal y la actoría política para exigir el respeto y cumplimiento de derechos. El hecho de que se reconozcan como personas migrantes y de que no asuman a la migración como un derecho, no solo limita dicha actoría, sino que provoca que entren en un estado de sumisión frente a una nación con tendencias restrictivas y nacionalistas. Por último, en medio de todas las necesidades que una persona puede enfrentar cuando asume un proceso migratorio, el acceso inmediato a derechos relacionados a la supervivencia debería ser la prioridad de las políticas migratorias, considerando el aumento de personas que migran con sus núcleos familiares.

¹⁶⁹ Padre de familia nuclear 2, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁷⁰ Madre de familia nuclear 2, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

6.3 Categoría 3: Percepción y experiencia de la situación de calle

Esta categoría busca comprender la noción que manejan las personas entrevistadas en relación al fenómeno de la situación de calle y si dicha situación tuvo lugar por primera vez antes o durante del proceso migratorio. Para la totalidad de personas entrevistadas, la situación de calle se relaciona con la falta de un lugar donde dormir y la falta de alimentos: “encontrarse en situación de calle es estar en la calle sin comer, sin bañarte, sin poder dormir”,¹⁷¹ “Hay muchas formas de explicarlo, estar en situación de calle no es fácil, es dormir en la calle, pasar necesidades, por ejemplo: la comida [...] uno tiene que pedir para sustentarse”.¹⁷²

Cuando se les preguntó si se consideraban personas en situación de calle, nueve expresaron que sí y tres que no. Quienes respondieron de manera afirmativa, mencionaron que el alojamiento y los servicios que les brinda el proyecto son de carácter temporal, por lo que su situación de calle se mantiene: “Yo sigo en situación de calle porque después de que salga de acá ya no tengo a donde agarrar”.¹⁷³ Sin embargo, quienes respondieron que no, sostuvieron que una vez que ingresaron al proyecto, dejaron la situación de calle: “En estos momentos no lo soy porque estoy en la Casa del Hermano y tengo donde dormir con mis hijos y mi esposa y que comer también”.¹⁷⁴

Los testimonios obtenidos confirman que la situación de calle, no solo se relaciona con la falta de refugio físico, sino tiene que ver con la falta de acceso a todos los derechos para la supervivencia. Por otro lado, el hecho de que requieran de una institución para acceder a dichos derechos, indica que la situación de calle persiste, más aún, cuando se conoce que el tiempo de protección que brindan las organizaciones se limita a un corto periodo de 15 días. Como se había mencionado, los procesos migratorios no son lineales y responden a condiciones y contextos particulares, las personas que se han visto forzadas a migrar y que no cuentan con los recursos económicos suficientes, tienen mayor probabilidad de experimentar situaciones de violencia y vulnerabilidad.

Todas las personas entrevistadas coinciden que el problema más grave que tuvieron que enfrentar siendo migrantes fue haber pernoctado en el espacio público con su familia: “lo más fuerte fue dormir en la calle con mis hijos, uno lo soporta, pero los niños...me da ganas de llorar, mis hijos están con tos y gripe”,¹⁷⁵ “Yo pasé durísimo en

¹⁷¹ Padre de familia monoparental, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁷² Hijo de familia reconstruida, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁷³ Madre de familia monoparental, entrevistada por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁷⁴ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁷⁵ Padre de familia nuclear 2, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

la calle, me calé ocho días con mis hijas, fue horrible, yo me quedaba sin abrigarme, con tal que ellas no pasaran frío ni nada [...] en la mañana nos reglaban comidita y eso”.¹⁷⁶

Lo más difícil fue lo que caminamos, el llegar aquí y no tener familia [...] dormimos en la calle bastante tiempo, más o menos como unos tres, cuatro meses, dormimos en...no sé cómo lo dicen aquí, nosotros le decimos porche [...] dormíamos en colchonetas, también dormimos en la playa, pasamos necesidades [...] nosotros pedíamos dinero en la calle y la gente no daba, nos decían que nos hacíamos los ciegos para engañar a las personas.¹⁷⁷

Los testimonios expuestos dan cuenta que, al estar pernoctando en la calle, derechos como la alimentación y la salud se vieron altamente comprometidos, afectando de manera profunda en su calidad de vida, especialmente de los niños y niñas miembros de los núcleos familiares.

Prevenir esta situación es obligación de los países de acogida, es por ello que el SUDH ha desarrollado, a través de su instrumento de las Relatorías, estándares de protección, desarrollados en el anterior capítulo, para prevenir la vulneración de derechos de este grupo en particular (personas migrantes en riesgo de quedar sin hogar).¹⁷⁸ En el caso del Ecuador, específicamente del DMQ, las recomendaciones no han sido acogidas, por lo que problemática de las personas migrantes en situación de calle sigue en aumento.

Nueve de las personas entrevistadas señalaron que, experimentaron la situación de calle por primera vez en su proceso migratorio, específicamente cuando llegaron al Ecuador. Los miembros de una familia nuclear refirieron que, cuando estuvieron por tránsito en Perú, también se vieron obligados a atravesar dicha situación. Por otro lado, un padre de familia indicó haber estado consciente de que iba a atravesar la situación de calle durante su proceso migratorio: “yo sabía que íbamos a estar en la calle, ya había salido de Venezuela antes y me tocó dormir en la calle por muchos días, yo le dije a mi esposa que íbamos a pasar trabajo”.¹⁷⁹

Este hallazgo es relevante ya que no se cuenta con perspectivas teóricas que vinculen a la movilidad humana con la situación de calle, exceptuando al Sistema Internacional de los Derechos Humanos, organismo que ubica a la situación de calle como una posible consecuencia de la migración, específicamente de la internacional.

¹⁷⁶ Padre de familia monoparental, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁷⁷ Madre PCD de familia reconstruida, entrevistada por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁷⁸ ONU Consejo de Derechos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, párr. 70.

¹⁷⁹ Padre de familia nuclear 1, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

Lo recogido en las entrevistas da cuenta que existe un grupo de personas que, en el ejercicio su derecho a migrar, se han visto obligadas a atravesar situaciones de extrema vulnerabilidad, lo que conduce a plantear la necesidad de una reformulación de las políticas migratorias, a fin de que éstas brinden la protección especial que requiere este segmento poblacional.

Las razones por las cuales las personas atraviesan la situación de calle pueden estar determinadas por varios factores. Siete de las personas entrevistadas refirieron que la falta de recursos económicos provocó su situación de calle, un núcleo familiar indicó que se debe a que fueron víctimas del robo de sus pertenencias, una persona mencionó que su situación se debe a que su pareja, que migró al Ecuador hace algún tiempo antes, formó otra familia, por lo que no tuvo a donde dirigirse, otra persona refirió que su condición irregular fue la principal causa: “yo no puedo trabajar por eso estoy en esta situación, no tengo mis documentos en regla [...] a mi pueden ayudarme, esto está perfectamente bien, pero eso se termina, se acaba y yo sigo en las mismas otra vez, con mis documentos en regla yo tengo posibilidades de conseguir un trabajo”¹⁸⁰. El padre de la familia nuclear 1 volvió a señalar que la situación de calle es parte del proceso migratorio.

En cuanto a la toma de decisión sobre experimentar la situación calle, de las cuatro familias nucleares, tanto las mujeres como los hombres, tomaron la decisión, en la familia reconstruida fue el padre quien la tomó y en el caso de las familias monoparentales, los responsables de cada núcleo familiar lo hicieron. Un padre de familia manifestó que no fue una decisión voluntaria, más bien se vieron forzados a hacerlo: “no fue una decisión tomada, fue algo que tuvo que ser si porque si, no teníamos otra opción”.¹⁸¹ Las personas están conscientes de las privaciones y de los riesgos que conlleva la situación de calle, por lo que, de tener otra opción, no arriesgarían su integridad ni la de sus familias. La Corte IDH sostiene que una persona en condición migratoria irregular sufre altos niveles de desprotección y diferencias en el acceso a derechos, lo que provoca que sean especialmente susceptibles a atravesar graves escenarios de violencia y exclusión social.¹⁸²

¹⁸⁰ Hijo de familia reconstruida, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁸¹ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁸² Corte IDH, “Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, párr. 98.

De las personas entrevistadas, ocho mencionaron que su condición migratoria irregular influyó en su estado de situación de calle, tres personas refirieron que su situación obedece a otros factores diferentes a la condición migratoria y que, han conocido personas que, pese a ser regulares, han atravesado la situación de calle. Finalmente, una persona señaló que, algunos migrantes irregularizados prefieren estar en situación de calle en los países de tránsito, a fin de llegar más rápido a su destino: “depende, si uno tiene los papeles en regla, igual pasa trabajo, también queda en la calle, porque a veces hay personas que no se quieren meter en un albergue, porque se atrasan más en el viaje”.¹⁸³

La SIDH afirma que las personas en movilidad humana traen consigo vulnerabilidades específicas desde su país natal, por lo que, bajo una perspectiva interseccional, al entrar en un territorio nuevo, estas vulnerabilidades interaccionan con nuevos factores de discriminación, lo que provoca un incremento en su situación de desventaja.¹⁸⁴ Un nuevo factor de discriminación corresponde a la condición migratoria, de modo que, cuando la irregularidad interactúa con otros factores sociales, la probabilidad de experimentar problemáticas sociales altamente vulnerables, como la situación de calle, aumenta de manera considerable.

A modo de conclusión, se sostiene que a la situación de calle se la concibe como una problemática social que violenta derechos humanos, particularmente los que están relacionados con la supervivencia, como son: vivienda, alimentación, vestimenta y trabajo. En todos los casos, la experiencia de la situación de calle tuvo lugar por primera vez dentro del proceso migratorio, de manera específica en la fase de asentamiento, por lo que se considera que las personas entrevistadas trajeron consigo ciertas condiciones de vulnerabilidad (pobreza), que se agravaron cuando llegaron al Ecuador y esto los forzó a experimentar la situación de calle.

Se obtuvo que la principal razón por la cual se encuentran en situación de calle es la falta de recursos económicos, de esto se infiere que no estaban preparados para asumir los costos de un proceso migratorio y pese a ello, lo llevaron a cabo en compañía de su núcleo familiar.

¹⁸³ Padre de familia nuclear 1, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁸⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*, principios 2 y 5.

Se ha planteado que, cuando no se cuenta con los recursos ni con la voluntad de migrar, el riesgo de violaciones a los derechos humanos es alto. Esta premisa se cumple con la población objeto de este estudio y es por ello, que entran en la categoría de migrantes en situación de alta vulnerabilidad. La condición migratoria también cumple un papel fundamental en la determinación de la vulnerabilidad de una persona en movilidad humana. La irregularidad migratoria retrasa el acceso a derechos y es a causa de ello, que las personas buscan diversas formas de satisfacer sus necesidades, como, por ejemplo, ingresando a un albergue.

De lo recogido en las entrevistas, llama la atención conocer que existen casos de personas que eligen permanecer en condición migratoria irregular y atravesar por la situación de calle, a fin de cumplir con su propósito migratorio, esta realidad da cuenta que la falta de políticas efectivas y contextualizadas, llevan a quienes están en tránsito, a no considerar a la regularización migratoria como una necesidad, más aún cuando el proceso genera costos elevados y exige documentos de difícil acceso.

Indagando sobre las formas para superar la situación de calle, resalta nuevamente la necesidad de acceder de manera inmediata a derechos relacionados a la supervivencia, específicamente en la fase de asentamiento. Una vez que el Estado garantice el acceso a esos derechos, puede centrarse en agilizar los procesos de regularización migratoria, a fin de alcanzar una pronta integración económica y social.

6.4 Categoría 4: Nivel adecuado de vida (acceso a derechos) e integración social y económica

Esta categoría busca conocer cuáles son los derechos que las personas entrevistadas buscan o deberían ejercer en su condición de sujetos en movilidad y si esos derechos, en particular los de integración social y económica, coinciden con los que accedieron en el proyecto del DMQ. Una persona que goza el derecho a un nivel adecuado de vida se desenvuelve en un entorno que le brinda las condiciones y los recursos necesarios para acceder a los derechos indispensables para la subsistencia. Entre los principales derechos que deberían acceder las personas migrantes en situación de calle, se nombró a la vivienda, a la alimentación, al trabajo y a salud, solamente cuatro personas hicieron referencia al acceso a procesos de regularización migratoria. Se puede evidenciar que la prioridad para esta población es acceder a derechos para la subsistencia.

En relación a las violaciones de derechos más frecuentes, nueve personas refirieron que les han violentado los derechos a la vivienda, a la alimentación y al trabajo:

“he sentido que han violentado mi parte laboral, el techo, la alimentación, o sea lo principal”,¹⁸⁵ una persona señaló que ha sentido discriminación por su nacionalidad y dos personas indicaron que no han sufrido ninguna violación a sus derechos: “no me puedo quejar, no me he sentido acosado o que estén violando mis derechos, pero como te digo, uno tiene que ir consciente cuando sale de donde sale [...] estoy en migración pero nunca han topado mis derechos”.¹⁸⁶ Este último testimonio da cuenta que algunas personas no perciben a la situación de calle como una problemática que ha violentado sus derechos, a pesar de que la identifican como el principal problema que han atravesado en su proceso migratorio. Esto puede deberse a la concepción que tienen tanto de los derechos como de las vulneraciones.

La violación de los derechos económicos, sociales y culturales, no es asumida como afectación sino como una condición que se ha naturalizado a causa de las deficiencias que presentaban en su país. Asumen como violaciones de derechos a los procesos de violencia, limitaciones a derechos civiles y políticos, detenciones, u otros. El Coordinador del proyecto, refirió que existen cuatro formas para ingresar a la Casa del Hermano: solicitud voluntaria de ingreso, orientación de otras instituciones, derivaciones de casos y abordaje de los técnicos de calle de la UPMSJ. Independientemente de la forma de ingreso, los requisitos para recibir los servicios y la metodología de trabajo se mantienen.

De las personas entrevistadas, tres señalaron haber ingresado a través de la derivación de casos, seis fueron abordadas por técnicos y tres solicitaron voluntariamente el ingreso, posterior a haber sido referidos por compatriotas. Según el Coordinador, es muy común que personas que fueron beneficiarias, refieran a otros recién llegados para que formen parte del proyecto. Se considera que esta dinámica permite que los servicios de la Casa del Hermano lleguen de manera ágil y oportuna a personas con mayor necesidad de protección.

La decisión de ingresar a un albergue puede ser motivada por varias circunstancias, sin embargo, todas éstas cumplen un mismo objetivo, alcanzar un sentido de protección. Todas las personas mencionaron que su principal motivación para formar parte de la Casa del Hermano fue la necesidad de brindar refugio y alimentos a su núcleo familiar: “ingresé a este lugar porque aquí le dan apoyo a uno, comida, techo,

¹⁸⁵ Madre de familia nuclear 1, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁸⁶ Padre de familia nuclear 1, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

principalmente para el niño, para no pasar otro día más en la calle”,¹⁸⁷ “lo que me motivó fue mi hija [...] cuando uno está acompañado, cuando se está con un menor de edad, uno se olvida de la estabilidad como persona, y piensa en la estabilidad del niño”.¹⁸⁸

Los entrevistados y entrevistadas coincidieron que los derechos a los cuales tienen acceso dentro del proyecto son: vivienda, alimentación y recreación. Ocho personas añadieron al derecho a la salud y una persona al derecho al buen trato. Referente a la salud, refirieron que han podido acceder a brigadas médicas, respecto al buen trato, la persona mencionó que existe respeto y buena comunicación entre el personal y las familias: “también el buen trato de los técnicos [...] todos nos tratan bien, también uno se gana el respeto” (Padre de familia monoparental). En relación a la recreación, indicaron que sus hijos e hijas realizan actividades lúdicas en otro proyecto de la UPMSJ.

Por último, mencionaron a la higiene como un derecho al cual pueden acceder, refiriéndose al aseo personal y el lavado de sus prendas de vestir: “cuando uno sale de su país y llega caminando, llega sucio, con la ropa sucia y lo único que quiere es dejar las maletas en un lugar seguro, bañarse y lavar la ropa, no se tiene lugares así”.¹⁸⁹ Todas las personas coinciden que los derechos a los cuales no han tenido acceso son al trabajo y a procesos de regularización migratoria. Los derechos a los cuales se ha hecho referencia corresponden a los derechos a los cuales se accede dentro de la asistencia humanitaria.

Conforme lo estipula la CRE, el Estado tiene la obligación de brindar protección y asistencia humanitaria de emergencia (acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios) a las personas desplazadas.¹⁹⁰ Los migrantes forzados, como es el caso de quienes provienen de Venezuela, forman parte de este grupo, sin embargo, se evidencia que la obligación estatal no se ha cumplido con la emergencia que amerita y que la misma CRE establece, lo que ha provocado que núcleos familiares completos atraviesen la situación de calle.

Para determinar el impacto del proyecto en las vidas de las personas que lo conforman, es importante conocer si las acciones realizadas responden a sus necesidades y deseos. Diez personas refirieron que los técnicos que laboran en el Casa del Hermano mantienen canales de comunicación eficientes, a fin conocer su experiencia y satisfacer sus necesidades: “si están pendientes de nosotros, el Psicológico y los técnicos nos

¹⁸⁷ Madre de familia monoparental, entrevistada por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁸⁸ Madre de familia nuclear 3, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁸⁹ Madre de familia nuclear 2, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁹⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 42.

escuchan y hacen todo lo posible para ayudar a uno”,¹⁹¹ “si claro, a mi o a mis hijas nos pasa algo y los técnicos atienden a uno y nos preguntan cómo nos pueden ayudar, si hay buena atención, nos escuchan”.¹⁹² Dos miembros de una familia nuclear señalaron que no pueden emitir un comentario debido al corto tiempo que han permanecido en el proyecto. Seis personas refirieron que el proyecto no ha tenido ningún impacto en sus vidas: “como impacto no, no me siento seguro [...] esto es prestado, solo son unos días y se vuelve a la misma situación”¹⁹³, y las otras seis manifestaron que si ha habido un impacto positivo, dos familias nucleares que están en tránsito refirieron que, el proyecto les ha dado la oportunidad de planificar su viaje, mientras tienen asegurado el alojamiento y los alimentos: “si hay un impacto positivo porque, estando aquí voy a tratar de estabilizarme para conseguir los pasajes para Perú y seguir nuestro camino, mientras mi esposa que está embarazada y mi hija tienen un techo”¹⁹⁴. Y otras personas con vocación de permanencia, adujeron que el proyecto les brinda la oportunidad de estabilizarse para cumplir con su propósito migratorio: “si, positivo porque yo vine para acá con una meta y con un sueño y por medio de personas directivos de la fundación, voy a poder estabilizarme y cumplir lo que yo quiero, que es hacer una vida en este país”.¹⁹⁵

De lo recogido se obtiene que, las personas venezolanas en situación de calle consideran a los derechos relacionados a la supervivencia como los derechos de principal acceso, y son esos mismos derechos a los cuales refirieron haber accedido siendo parte del proyecto de la UPMSJ, por lo que se infiere que parte de sus necesidades, consideradas como básicas, han sido atendidas, a través del accionar estatal. Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que, el ejercicio de dichos derechos es temporal, por lo que urge pasar de una actividad puntual de satisfacción de necesidades a un proceso sostenido que garantice el acceso a derechos de manera digna y permanente.

La OIM sostiene que la integración social y económica es: “un proceso dinámico y de direcciones múltiples que involucra una adaptación mutua de los migrantes y de las sociedades que los acoge”.¹⁹⁶ Esto implica que, para que un proceso migratorio sea efectivo, la persona en movilidad humana debe ser incluida en todas las esferas en la que

¹⁹¹ Madre de familia nuclear 1, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁹² Padre de familia monoparental, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁹³ Hijo de familia reconstruida, entrevistado por la autora, 3 de junio de 2023.

¹⁹⁴ Padre de familia nuclear 4, entrevistado por la autora, 17 de junio de 2023.

¹⁹⁵ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁹⁶ Organismo de las Naciones Unidas para la Migración, “Integración y cohesión social de los migrantes”, *OIM*, accedido 28 de agosto de 2023, párr. 1, <https://www.iom.int/es/integracion-y-cohesion-social-de-los-migrantes>.

el ser humano se desarrolla (social, económica, política, cultural, etc.), esto con el propósito de generar espacios de crecimiento e intercambio.

El Distrito Metropolitano de Quito, entre otras ciudades, se caracteriza por ser un espacio de atracción para la población en movilidad humana debido a que se constituye como el eje dinamizador de la economía, la política y las actividades sociales.¹⁹⁷ Las personas participantes, al momento de ser entrevistadas, residían en Quito, por lo que se les preguntó si la ciudad ofrece las condiciones necesarias para su integración social y económica. Siete personas indicaron que sí las ofrece, ya que conocen muchas personas venezolanas, en condición migratoria regular, que han podido acceder a un trabajo digno y estable o que, a pesar de haber oportunidades laborales, su situación de calle no les ha permitir trabajar: “conseguir trabajo siendo regular no es difícil, hay bastantes carteles ahí pegados en el centro pidiendo gente para trabajar, y eso es por lo que me da ganas de llorar sabes, voy a preguntar y me dicen que no, solo por no tener mis documentos en regla, y aquí hay donde trabajar, asómese usted misma”,¹⁹⁸ “si hay porque yo he caminado mucho y se me han presentado oportunidades si no que no he trabajado porque no he tenido una estabilidad, un techo digno para mi familia de que yo les deje ahí y yo salga para trabajar”.¹⁹⁹ Dos personas refirieron que no ofrece las condiciones ya que prefiere contratar a personas nacionales: “yo digo que no porque prefieren no dejar sin trabajo a uno de aquí mismo, yo creo que está un poquito difícil que prefieran a uno de afuera”²⁰⁰ y tres personas adujeron que llegaron al país hace poco tiempo por lo que desconocen la situación de la ciudad.

De lo mencionado, se obtiene que las condiciones que ofrece la capital para las personas en movilidad humana están determinadas por factores como la condición migratoria, la nacionalidad, la falta de estabilidad y el acceso efectivo a la información. Con respecto a si el proyecto la Casa del Hermano les ha vinculado a procesos de integración económica y social, toda la población entrevistada señaló que no los han vinculado. En suma, las personas entrevistadas que adujeron que la ciudad de Quito ofrece las condiciones para que una persona en movilidad humana se integre económicamente, se basaron en el hecho de que han observado una gran cantidad de anuncios de ofertas laborales, sin embargo, reconocen que dichas oportunidades no están dirigidas para

¹⁹⁷ FUDELA, “Diagnóstico de la situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ”, 7.

¹⁹⁸ Padre de familia nuclear 2, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

¹⁹⁹ Padre de familia nuclear 3, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

²⁰⁰ Madre PCD de familia reconstruida, entrevistada por la autora, 3 de junio de 2023.

quienes cuentan con un status migratorio irregular o para quienes se encuentran en situación de calle.

Como se describió en el acápite que trata sobre la normativa local del DMQ, la política pública migratoria contempla a la integración social y económica como un eje de intervención y también reconoce la existencia de grupos, dentro del colectivo migrante que, por su condición de vulnerabilidad, requieren atención diferenciada, no obstante, no se ha realizado el trabajo de definir acciones puntuales dirigidas exclusivamente a dichos grupos, con el propósito de que puedan acceder a espacios de generación de medios de vida.

La integración de los migrantes abarca varias aristas, por lo que no sería justo reducirla solamente al acceso laboral y a la convivencia no conflictiva. No se puede hablar de integración plena si no se tienen cubiertas necesidades como: la regularización migratoria, la reunificación familiar, la reinserción educativa, el acceso a vivienda digna y atención sanitaria, la participación social, entre otros.²⁰¹

Con base en ello, se considera que el proyecto de la Casa del Hermano, al centrarse en la satisfacción de las necesidades básicas, suma esfuerzos importantes para que la población beneficiaria logre reinsertarse de manera efectiva en la sociedad, sin embargo, no se puede perder de vista aspectos igualmente relevantes, como la regularización migratoria o el acceso laboral, a fin de que la integración se de manera integral y a mediano plazo.

6.5 Categoría 5: Política pública de movilidad humana del DMQ

Una política pública con enfoque de derechos humanos, incorpora las voces de los sujetos de derechos en todo su ciclo, esto con el fin de impactar de manera contextualizada y significativa en sus condiciones de vida. Por ello, esta categoría pretende determinar si la política pública migratoria del DMQ ha garantizado el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana en situación de calle. Todas las personas entrevistadas refirieron que, a parte del proyecto del que forman parte, no conocen ningún otro servicio que ofrezca el Municipio de Quito para la atención de personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle, sin embargo, señalaron conocer otras instituciones que, a pesar de no ser dependencias municipales, brindan la misma atención que la Casa del

²⁰¹ Carmen Bel Adell, “La integración social de los inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONGs)”, *Papeles de Geografía*, n° 20 (1994): 122, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/105502.pdf>.

Hermano, como: el Albergue San Juan de Dios, la Fundación El Buen Samaritano y Cáritas. El alojamiento temporal y la satisfacción de las necesidades para la subsistencia son los únicos servicios que dispone el Municipio para la población en movilidad humana que atraviesa la situación de calle. Como se mencionó en un inicio, dentro de la ciudad de Quito, hay otras organizaciones no gubernamentales que ofrecen los mismos servicios. Se entiende por política migratoria al conjunto de acciones gubernamentales, que están orientadas a garantizar el ejercicio de derechos de la población migrante y su integración en la sociedad acogiente.

Con respecto a la política migratoria del DMQ, once personas indicaron que la política actual si garantiza el ejercicio de derechos y el acceso a procesos de integración social y económica: “yo pienso que si porque he visto bastante venezolano con trabajo fijo [...] pero la mayoría he visto también trabajando por su cuenta [...] de que hay trabajo hay trabajo, depende de cada uno”,²⁰² “siéndole sincero, creo que si porque si hay trabajo y oportunidades, hay muchos paisanos que esperan que les den, hay otros que no [...] uno puede trabajar, aunque no sea regular”,²⁰³ “si porque estoy pensando que Quito si te da la oportunidad para tu salud, el estudio, al trabajo, aquí es así, uno puede tener derechos sin tener los documentos en regla”²⁰⁴, “si, si lo hace, nos sentimos respaldados por el Municipio de Quito por ejemplo en la situación que estamos ahorita, nos sentimos seguros en esta casa y el trabajo depende de cada uno, no podemos esperar del gobierno”.²⁰⁵

La persona que respondió negativamente a la pregunta, argumentó que el Municipio no brinda acceso inmediato a las necesidades básicas: “es muy poco ya que como somos personas migrantes que nos quedamos en la calle, muy pocas veces nos brindan un apoyo laboral o un apoyo para poder comer y bañarse, o sea es duro, [...] que se dejen de protocolos, el papeleo, claro hay que pedir la documentación, pero todos somos seres humanos”.²⁰⁶

Para dar respuesta a la pregunta que rige a esta investigación es necesario establecer cuáles fueron los principales problemas que identificaron las personas entrevistas para acceder a derechos y a procesos de integración social y económica en la ciudad de Quito.

²⁰² Padre de familia nuclear 4, entrevistado por la autora, 17 de junio de 2023.

²⁰³ Padre de familia nuclear 2, entrevistado por la autora, 10 de junio de 2023.

²⁰⁴ Madre de familia nuclear 3, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

²⁰⁵ Madre PCD de familia reconstruida, entrevistada por la autora, 3 de junio de 2023.

²⁰⁶ Madre de familia nuclear 1, entrevistada por la autora, 10 de junio de 2023.

Tabla 8
Esquema de problemas

Principales problemas identificados
El tiempo de permanencia en el centro de alojamiento temporal es insuficiente
No cuentan con la documentación necesaria y los recursos económicos para acceder a procesos de regularización migratoria
Debido a la irregularidad migratoria no pueden acceder a empleos dignos
Falta de acceso a oportunidades para generar medios de vida
Falta de comprensión de la situación de calle en la normativa local

Elaboración propia, 2024

Dentro de la categoría de la movilidad humana se obtuvo que los grupos familiares se vieron forzados a emprender un proceso migratorio, por lo que no contaban con los recursos económicos suficientes, con los documentos necesarios para regularizar su condición migratoria ni con una red de apoyo en el Ecuador, capaz de brindar protección en la fase de asentamiento. Bajo un enfoque interseccional, las confluencias de estos factores provocaron que dichos núcleos se vean expuestos a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Una dificultad identificada corresponde a la falta de comprensión teórica sobre los fenómenos que comprende la vida en calle. A nivel país, no se cuenta con una trayectoria política relacionada a la comprensión, visibilización y atención de las problemáticas sociales derivadas de esta condición. El DMQ si bien ha avanzado con programas que se orientan a atender la problemática, se han centrado solamente en las personas habitantes de calle. A pesar de que algunas de las acciones planteadas a nivel local también pueden beneficiar a quienes se encuentran en situación de calle, es claro que existe una invisibilización como grupo social y desconocimiento de sus propios escenarios de vulneración de derechos y desprotección.

Otro punto importante a considerar es que, la mayoría de las personas venezolanas entrevistadas en la investigación refirieron que experimentaron la situación de calle por primera vez en el proceso migratorio, es decir, nunca antes se habían encontrado en dicha

situación, por lo que urge que se visibilice esta problemática, a fin de que se construya e integre nuevos estándares de protección, tanto para atender a las personas en movilidad humana que experimentan la situación de calle, como para prevenir que nuevos grupos se vean inmersos en la problemática.

En relación con el acceso a derechos, las personas entrevistadas señalaron que principalmente requieren acceder a derechos para la subsistencia digna por medio de la creación de más centros de alojamiento temporal, así como también a un trabajo en igualdad de condiciones, considerando su formación previa y a procesos de regularización migratoria que se ajusten a sus realidades. Por otro lado, se obtuvo que el estatus migratorio irregular ha condicionado la integración social y económica de las personas venezolanas en situación de calle. Al no lograr integrarse de manera efectiva en el país de acogida, las personas migrantes y sus familias se ven sumidas en escenarios de exclusión y pobreza.

Como se ha indicado a lo largo de esta investigación, en este grupo social confluyen varios factores de discriminación, por lo que, bajo un enfoque de derechos y en cumplimiento del principio de igualdad y discriminación²⁰⁷, es necesario plantear una serie de medidas especiales que promuevan y fortalezcan el ejercicio de sus derechos. Una dificultad que se identifica en los servicios que brinda la Casa del Hermano es la falta de coordinación interinstitucional para que las personas pueden conocer y acceder a procesos de regularización migratoria y a generación de medios de vida.

Esto indica que se requiere fortalecer, con suma urgencia, las alianzas interinstitucionales con las organizaciones que conforman la red de protección para personas en movilidad humana, a fin de que puedan recibir la información y el acompañamiento necesario para acceder a dichos procesos, a su vez, crear espacios municipales especializados solamente en ese tipo de atención, desconcentrando de esta forma, los servicios para esta población.

Por su parte la autoridad municipal, desde su experiencia, recomienda la creación de un sistema de monitoreo y seguimiento a los diferentes tipos de familias para determinar qué tipo de problemáticas sociales los aquejan y el nivel de acceso que tienen a sus derechos, la creación de un corredor humanitario para quienes están en tránsito o de retorno, creación de más centros de alojamiento temporal y el fortalecimiento de las redes de atención y formulación de políticas públicas por segmentos o necesidades.

²⁰⁷ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo”, 44.

Como se mencionó con anterioridad, la política local migratoria, a pesar de no visibilizar la problemática de la situación de calle, reconoce la existencia de grupos vulnerables dentro del colectivo de personas en movilidad humana y la necesidad de plantear acciones específicas a fin de mejorar sus condiciones de vida. Y es por ello, que creó el modelo de atención y el servicio en si dirigido a personas en movilidad humana que atraviesan dicha situación, hecho que pone de manifiesto la voluntad política, sin embargo, se evidencia que la atención a este grupo social se inscribe más como un proyecto asistencia y de carácter humanitario, basado en necesidades básicas, no en derechos.

Es importante recordar que la Casa del Hermano se encuentra inscrito dentro los proyectos de la UPMSJ que atienden a las personas habitantes de calle, por lo que su modelo de atención, presupuesto y metodología responden a la lógica de la reducción de daños y asistencia emergente, es por ello que se definieron los 15 días de permanencia. Previo a su implementación, no se consideró la diferencia entre grupos sociales y sus necesidades específicas, tanto de protección como de atención, por lo que, desde un enfoque de derechos humanos, el proyecto se torna insuficiente y revictimizante, al no dotar de las herramientas y recursos necesarios para superar la situación de vulnerabilidad y alcanzar una vida digna, según su comprensión de dignidad.

De acuerdo a lo señalado por las personas entrevistadas, los derechos que ejercen estando en acogimiento en el proyecto, corresponden a los que están relacionados a la subsistencia digna: alimentación, vestimenta, salud e higiene. Este tipo de atención beneficiaría a quienes se encuentran en tránsito ya que, son personas que requieren de un centro de alojamiento temporal por un corto periodo de tiempo, mientras se organizan para continuar con su viaje.

No obstante, para quienes tienen vocación de permanencia, se requiere otro tipo de atención que se enfoque en el ejercicio de derechos de una manera sostenida y permanente, a través de la generación de procesos que tengan como objetivo final su autosuficiencia y adecuada integración a la comunidad de acogida. Para ello, es imprescindible incluir servicios como la orientación para la regularización migratoria y la generación de medios de vida.

Por otro lado, llama la atención como la mayoría de entrevistados y entrevistadas, pese a no estar vinculados a ninguna actividad laboral, consideran que la ciudad de Quito brinda las oportunidades para integrarse económicamente y lo justifican diciendo que han observado a una gran cantidad de población migrante trabajando de manera informal. Se

conoce que las condiciones laborales que brinda el mercado informal son totalmente precarias, por lo que, al concebir como única fuente laboral a dicho espacio, estarían expuestos a constantes violaciones de derechos, actos discriminatorios y exclusión social.

Otro aspecto que requiere ser atendido es la creación de más espacios que brinden los servicios de alojamiento temporal y satisfacción de necesidades básicas dirigido para núcleos familiares en movilidad humana y situación de calle. Actualmente, el municipio solo cuenta con un centro de esas características, por lo que la cantidad de personas que requieren el servicio supera su capacidad operativa, provocando que las familias se vean obligadas a pernoctar en el espacio público, mientras esperan un espacio en el centro.

Las otras organizaciones que brindan el mismo servicio, comparten dicha realidad, por lo que urge la creación de otros centros municipales en distintos sectores de la ciudad, de preferencia, cerca de los dos terminales terrestres de la ciudad, esto con el fin de que las familias tengan acceso inmediato a derechos.

Por último, es evidente que no se cuenta con una caracterización social de las personas venezolanas que atraviesan la situación de calle ni se ha levantado datos que den cuenta sobre sus necesidades específicas de protección. Cabe mencionar, que la generación de información, es una de las recomendaciones constantes que realizan organismos internacionales, con el fin de que este sea la base de políticas públicas efectivas, y contribuya efectivamente a los procesos de monitoreo y evaluación, mismos que permiten realizar ajustes y garantizar eficacia.

Capítulo tercero

Lineamientos para la política del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito sobre personas no nacionales en situación de calle

El presente capítulo parte identificando las limitaciones y las dificultades que se han presentado en la actual política pública de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito, para la garantía del ejercicio de derechos de las personas no nacionales en situación de calle. A partir de ello, se plantean una serie de lineamientos orientados a fortalecer esta política, teniendo como base los estándares internacionales de protección de derechos humanos y principalmente, las percepciones y recomendaciones formuladas por las personas entrevistadas en esta investigación.

1. Justificación

Para alcanzar una propuesta a la política pública local de movilidad humana del DMQ que logre impactar en la calidad de vida de los sujetos de derecho, es necesario sustentarla mediante evidencia tanto teórica como empírica, por lo que, los lineamientos construidos en este apartado responderán al enfoque de políticas basadas en evidencia, mismo que se entiende por:

De esta forma el enfoque de políticas basadas en evidencia pretende que las políticas basadas en opiniones se sustituyan por un enfoque que considera una información de más alto rigor, aquella que utiliza evidencia proveniente de investigaciones atinentes y de calidad. Este es un aporte central de este enfoque, por cuanto permite distinguir entre tipos de juicios, sobre las políticas públicas, según el grado y la calidad de respaldo empírico sobre el que se sostienen. [...] Las diferentes evidencias investigativas tienen diversas formas de utilidad práctica de importancia y no solamente, es válida la investigación evaluativa, cuantitativa y experimental para informar la toma de decisiones. También, las formas tácitas de conocimiento, la sabiduría basada en la práctica y las voces de los ciudadanos comunes (que suelen experimentar los problemas en carne propia), pueden ser útiles. Por lo tanto, un enfoque de PPBE debe abarcar a una amplia gama de fuentes de investigación, y no solo la evidencia más dura.²⁰⁸

De acuerdo a estos autores, la evidencia puede surgir a partir de investigaciones, construcciones teóricas, recolección de datos, experiencia de profesionales y de quienes atraviesan las problemáticas, por lo que toda esta información se configura como datos

²⁰⁸ Pablo Chaverri y Ana Arguedas, “Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características”, *Revista ABRA* 40, n.º 60 (2020): 43-4, <https://www.scielo.sa.cr/pdf/abra/v40n60/2215-2997-abra-40-60-40.pdf>.

rigurosos y útiles para la toma de decisiones.²⁰⁹ A partir de ello, esta propuesta se basa en las constataciones y hallazgos relevantes realizados en cada capítulo.

En el desarrollo del primer capítulo se concluyó sobre la importancia de retomar el concepto de movilidad humana, en lugar de migración, a fin de recuperar el contenido del derecho a migrar y la titularidad de derechos de las personas que lo ejercen. A más de ello, se reconoció las diferentes expresiones que adopta la movilidad humana y la necesidad de atender a cada una ellas según sus especificidades y particularidades. A la situación de calle, por su lado, se la reconoce como un problema de derechos humanos que no solo comprende la falta de refugio físico, si no, todo el abanico de restricciones y de vulneraciones que sufren quienes la experimentan, por lo que urge mayor comprensión de su naturaleza y visibilización en la agenda pública.

Abordar la intersección de la movilidad humana con la situación de calle desde el enfoque de derechos humanos permite reconocer a las personas que experimentan esta problemática social como sujetos de derechos, con actoría social y política, capaces de exigir o demandar conductas y prestaciones al Estado que conduzcan al mejoramiento de su calidad de vida, a través del ejercicio efectivo de sus derechos y la integración social y económica a la comunidad de acogida, en igualdad de condiciones y oportunidades.

Pese a que los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y la normativa nacional y local no dilucidan de manera expresa a la problemática de las personas en movilidad humana que experimentan la situación de calle, o si lo hacen, no la desarrollan ampliamente, es posible contar con estándares, por separado, dirigidos a las personas migrantes y a quienes están en situación de calle, que pueden extenderse a este grupo social y otorgar niveles de protección y garantía de derechos.

En el capítulo segundo se cuenta con testimonios de una autoridad y un funcionario de la UPMSJ y principalmente de las personas que atraviesan la problemática social y son acogidas por la Casa del Hermano, esto con el fin de contextualizar y comprender la naturaleza y el desarrollo de problemática social en el DMQ. Desde su posición y experiencia determinan como problemas: tiempo insuficiente de acogimiento temporal, el no acceso a regularización migratoria ni a procesos de generación de medios de vida, falta de empleo digno y falta de comprensión de la situación de calle en la normativa local. A su vez, se evidenció por parte de la investigadora la falta de inclusión

²⁰⁹ *Ibíd.*, 44.

del enfoque de derechos humanos en el modelo de atención del proyecto, limitando su atención a la satisfacción inmediata de necesidades básicas.

Ahora bien, como parte de la construcción de la evidencia, se consideró oportuno realizar entrevistas a profesionales que conocen y atienden la problemática en la ciudad de Quito. Por un lado, se entrevistó a la colíder de la mesa de asistencia humanitaria del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes de Quito.²¹⁰ La mesa de trabajo reúne a las instituciones de la capital que cuentan con servicios dirigidos a personas en movilidad humana en el marco de la asistencia humanitaria y respuesta frente a las emergencias.

Saarhy Betancourt, desde su rol y experiencia, considera que se deben implementar ocho acciones dirigidas a las familias en movilidad humana que atraviesan la situación de calle: acceso a servicios básicos como refugio, alimentación, agua potable, higiene y atención médica; asistencia legal y obtención de documentación para regularizar su condición migratoria; educación y formación para niños, niñas y personas adultas para mejorar sus conocimientos, habilidades y capacidades; apoyo psicosocial e inserción laboral; proyectos de vivienda digna; y fortalecimiento de redes comunitarias de apoyo. Según su criterio, este conjunto de acciones contribuiría para que los sujetos de derecho logren reconstruir sus vidas y formar parte activa de la comunidad de acogida.²¹¹

La otra entrevista se la realizó una entrevista a Alexander Tejero, Administrador del Albergue de la Fundación Nuestros Jóvenes²¹², centro que acoge a familias en movilidad humana que atraviesan situaciones de vulnerabilidad como la situación de calle, con el objetivo de conocer la experiencia y la metodología de trabajo en el centro de acogida temporal. El administrador enfatizó que mayoritariamente atienden a grupos familiares de nacionalidades venezolana y colombiana que se encuentran atravesando la situación de calle.

²¹⁰ El GTRM se configura como un espacio de coordinación y articulación para la generación de respuestas operativas de todos los actores que trabajan con población migrante y refugiada en la provincia, esto con el fin de mitigar la duplicación de servicios y optimizar recursos. Para ello, se han establecidos mesas de trabajo clasificadas en 4 áreas de focalización (mesa de gestión de casos, mesa de asistencia humanitaria, mesa de protección y mesa de integración socioeconómica). El GTRM está liderado por OIM y ACNUR. Las ONG que forman parte son: UMPSJ, Cáritas, HIAS, Servicio Jesuita a Refugiados, Corporación Social Ayuda para la Autoayuda Ecuador, AVSI, Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Transgénero, Fundación Martina, Casa Matilde, PMA, ADRA, Secretaría de Gestión de Riesgos, CRISFE, FIDAL, FUDELA, COOPI, entre otros.

²¹¹ Colíder de la mesa de trabajo de asistencia humanitaria del GTRM, entrevistada por la autora, 01 de julio de 2024.

²¹² Administrador del Albergue San Antonio de Pichincha de la Fundación Nuestros Jóvenes, entrevistado por la autora, 01 de julio de 2024.

El tiempo de acogimiento temporal es de 1 mes, sin embargo, esto puede variar de acuerdo a la evaluación de sus necesidades específicas de protección. Determinaron dicho periodo de tiempo debido a que constataron que en 15 días no se lograba trabajar en procesos de autonomía, talleres de capacitación técnica y de generación de medios de vida. Aclaró que todas las acciones que se llevan a cabo están sujetas a la coordinación interinstitucional con otras organizaciones que brindan diferentes tipos de servicios para esta población (pago de arriendo, entrega de maneges de cocina y dormitorio, tarjetas de alimentación, etc.).

De acuerdo a su experiencia, un mes ha sido un tiempo considerable para que una familia se establezca y retome su proyecto migratorio, no obstante, ha habido casos que, posterior a evaluar sus condiciones de vulnerabilidad, han extendido su permanencia en el centro hasta 3 meses. Aclara que las familias venezolanas que han atendido han sido capaces de superar la situación de calle posterior a 1 mes de acogimiento, sin embargo, en el caso de las familias colombianas, ha sido necesario extender el periodo, debido a que, por su condición de solicitantes de refugio, requieren otro tipo de atención y protección.

Como es posible evidenciar, la experiencia de los actores entrevistados guarda elementos de coincidencia con los planteamientos hechos por las personas en situación de movilidad humana y en situación de calle, por lo que es posible tomarlos en cuenta para la construcción de una propuesta coherente y alienada a la realidad. Todos los datos obtenidos en el presente trabajo se configuran como componentes que construyen evidencia de calidad, certera y clara sobre la problemática social en estudio, con base en ello, es posible proponer una serie de lineamientos a la política local actual para que responda de manera estratégica a los desafíos.

2. Propuesta de lineamientos

Con base a las evidencias cualitativas expuestas y en articulación con los estándares de protección de derechos humanos, a continuación, se plantea una propuesta de lineamientos para la política pública de movilidad humana del DMQ, que busca contribuir a la exigibilidad y garantía de los derechos de las personas no nacionales que se encuentran en situación de calle.²¹³ Para la superación de la situación de calle, es

²¹³ Si bien esta propuesta ha sido formulada a partir de la realidad de las personas venezolanas, es una contribución para las personas de cualquier nacionalidad que se encuentren en situación de calle en la ciudad de Quito.

imprescindible emprender acciones que generen cambios estructurales, sin dejar de lado la necesidad de atender lo inmediato.

La propuesta se organiza a partir de tres líneas de acción: la primera está relacionada al acceso inmediato a derechos para la subsistencia digna, considerando que los grupos familiares migrantes llegan a Quito sin recursos económicos ni redes de apoyo; la segunda se centra en el fortalecimiento del proceso de regularización migratoria debido a que la condición migratoria regular se configura como un habilitante en el acceso de otros derechos, y, por último, mejor comprensión para la intervención frente a la situación de calle, a través de la adecuación de la normativa local en materia de movilidad humana.

Esta propuesta se basa principalmente en los aportes realizados por las personas participantes del estudio y en las recomendaciones que realizan los sistemas internacionales de protección de derechos con respecto al ejercicio del derecho a migrar. Una política pública que integra los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos e incorpora en todo su ciclo la participación social de las personas para quienes va dirigida, puede configurarse como un verdadero estándar de protección.²¹⁴

Las líneas de acción planteadas y que se desarrollan a continuación están dirigidas a que las personas en contexto de movilidad humana que atraviesan la situación de calle sean integradas social y económicamente en las comunidades de acogida y a que ejerzan, de manera libre y justa, sus derechos. La propuesta incluye, por cada línea de acción, indicadores de derechos humanos, principalmente de estructura y proceso, para vigilar y evaluar la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Cabe señalar que este tipo de indicadores, permitan medir, a través de información concreta, el grado de materialización o disfrute de un derecho, y observar los esfuerzos que los Estados realizan para cumplir con compromisos adquiridos con los sistemas internacionales de protección de derechos.²¹⁵

²¹⁴ Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo”, 36.

²¹⁵ Procurador de los derechos humanos, “Indicadores de derechos humanos: nota conceptual”, *Procurador de los derechos humanos, Guatemala*, 1, <https://www.pdh.org.gt/documentos/seccion-de-investigacion/investigacion/notas-conceptuales/2018-10/3896-nota-conceptual-indicadores-ddhh-2018/file.html#:~:text=Los%20indicadores%20de%20derechos%20humanos,pertinentes%20en%20un%20territorio%20concreto>.

2.1 Línea de acción 1: Acceso a derechos para la subsistencia digna (vivienda, alimentación, salud e higiene) a través de la atención local

Dado que existen familias en movilidad humana que, al arribar al DMQ, se ven obligados a experimentar la situación de calle, es imprescindible que el gobierno local garantice el acceso a derechos fundamentales para que sus condiciones de vida no se vean gravemente afectadas. Si bien en cierto, es necesario abordar la problemática desde la atención emergente, en el sentido de brindar acceso inmediato a necesidades básicas, sin embargo, para superar la situación de vulnerabilidad, es imprescindible incorporar el enfoque de derechos humanos, a fin de que se genere procesos de autonomía que permitan obtener las herramientas necesarias para alcanzar una vida digna, según su comprensión de dignidad.

Objetivo general:

Garantizar el acceso inmediato a derechos para la subsistencia digna a personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle en el DMQ, a través de la atención y articulación del gobierno local.

Estándares de protección de derechos humanos:

- a) La Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que toda persona, sin distinción de ningún tipo, tiene acceso a todos los derechos proclamados en ese instrumento; así como el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; y a un nivel de vida adecuado que le garantice el acceso a la salud, vivienda, vestido, alimentación y servicios sociales.²¹⁶
- b) El Relator Especial sobre los derechos de los migrantes menciona que los Estados deben asegurar a las personas migrantes que están en riesgo de quedar sin hogar, el acceso a una vivienda digna o suministrar recursos a los albergues que ofrecen acogida a esta población.²¹⁷
- c) Dentro de los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas se establece que toda persona tiene derecho dignidad humana, dignidad física e integridad sexual, psíquica y moral, cualquiera sea su situación migratoria u origen

²¹⁶ ONU Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III), arts. 2, 13, 25.

²¹⁷ ONU Consejo de Derechos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 16 de abril de 2010, A/HRC/14/30, párr. 88.

nacional y todo Estado debe promover condiciones que provean un nivel de vida adecuado para todas las personas migrantes.²¹⁸

- d) El Plan Nacional de Movilidad Humana abarca el respeto y la protección de los derechos de esta población, en relación al acceso a servicios de calidad en los ámbitos de salud, educación, vivienda, acceso a la justicia, y en relación a la generación de las condiciones para que puedan acceder a un empleo digno, a seguridad social y construcción de emprendimientos productivos.²¹⁹
- e) La Ordenanza municipal N.º 271 sobre movilidad humana, en el marco del acceso a derechos, determina la atención preferencial en salud, educación, oportunidades laborales, acogida y recreación en todas las dependencias y proyectos municipales y todas las organizaciones públicas y privadas del DMQ.²²⁰

Objetivos específicos:

- a) Fortalecer los servicios de alojamiento temporal y acceso inmediata a derechos relacionados con la subsistencia digna, tanto del proyecto municipal como de las organizaciones de la sociedad civil que atienden la problemática.
- b) Asignar los recursos económicos necesarios para que más familias tengan la oportunidad de acceder a derechos en la primera fase de su proceso migratorio e implementar acciones dirigidas a la superación de la situación de calle.
- c) Promover el reconocimiento de las personas en situación de calle como sujetos de derechos, incentivando su participación en todos los espacios donde se desenvuelven.
- d) Priorizar a aquellas personas y grupos con mayores necesidades de protección por su situación de pobreza y exclusión social.

Acciones:

- a) Aumentar el número de grupos familiares que pueden beneficiarse de los servicios de los centros de alojamiento temporal.
- b) Extender a 1 mes el tiempo de acogida. Se considera que, esta ampliación de tiempo, contribuirá a que las personas reciban cursos de capacitación, adquieran

²¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*, 07 de diciembre de 2019, Resolución 04/19, principio 2.

²¹⁹ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Plan Nacional de Movilidad Humana”, *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*, 2018, 32, https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.

²²⁰ Ecuador, *Ordenanza Metropolitana N° 0271*, Registro Oficial 531, 18 de febrero de 2009, art. 1 (15) y (16).

conocimientos y herramientas básicas para que generen medios de vida y que ello les permita integrarse social y económicamente en la comunidad de acogida, superando de esta forma su situación inicial.

- c) Implementar como estrategia transversal del proceso de atención emergente, el acceso a procesos educativos y cursos de capacitación laboral y profesional, reconociendo las habilidades y el nivel de educación de las personas.
- d) Fomentar la participación social de los sujetos de derecho a través de la creación de asambleas, en donde se determinen los problemas que los aquejan y las posibles soluciones para alcanzar una vida digna.

Indicadores:

- a) Número de personas en contexto de movilidad humana en situación de calle que acceden a los servicios de alojamiento temporal y satisfacción de derechos relacionados a la subsistencia digna.
- b) Número de personas que accedieron a cursos de capacitación laboral y profesional y mejoraron sus habilidades ocupacionales.
- c) Número de personas que cuentan con apoyos concretos para superar la situación de calle.
- d) Número de asambleas y número personas participantes.

2.2 Línea de acción 2: Articulación interinstitucional para alcanzar la regularidad migratoria en el país de acogida

La regularización migratoria es un proceso que indudablemente habilita el acceso a otros derechos como la vivienda y el trabajo digno. Se conoce que la regularización es una competencia estatal, no municipal, sin embargo, Quito al configurarse como una de las ciudades con mayor recepción de personas en movilidad humana y contar con servicios para su atención en el caso de quienes atraviesan la situación de calle, se torna imprescindible articular con las carteras del Estado que cumplen con las obligaciones de formular políticas migratorias, para que los procesos de regularización migratoria se ajusten al contexto y realidades de los sujetos de derecho que se encuentran inmersos en la problemática, esto con el fin de garantizar su ejercicio efectivo de derechos.

Objetivo general:

Promover el acceso a derechos como la vivienda y el trabajo digno, a través de la coordinación interinstitucional entre gobierno local y gobierno nacional, organizaciones sociales y academia, para ajustar a los procesos de regularización migratoria a las realidades de las personas no nacionales en situación de calle.

Estándar de protección de derechos humanos:

- a) El SUDH, a través del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, insiste que la regularización de la condición migratoria es la medida más efectiva para que las personas migrantes en extrema vulnerabilidad accedan a sus derechos.²²¹
- b) La Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte IDEH reitera que la condición irregular no debe privarle a una persona del disfrute de sus derechos, los Estados deben proteger a todas las personas que se encuentren en su jurisdicción, sin discriminación de su estancia regular o irregular u otra causa; y que el ejercicio de los derechos laborales garantiza a las personas migrantes y sus familias una vida digna y justa.²²²

Objetivos específicos

- a) Crear espacios de diálogo interinstitucional entre el gobierno local y nacional para incidir en la definición de procesos de regularización migratoria que tomen a consideración el contexto y las particularidades de las personas en situación de calle.
- b) Visibilizar la participación de las personas en situación de calle en los espacios de diálogo.
- c) Promover mesas de trabajo con organizaciones sociales y académicas que brindan apoyo y orientación para procesos de regularización migratoria.
- d) Promover campañas de información para acceder a procesos de regularización migratoria.

Acciones:

- a) Una vez creados los espacios de diálogo, dar a conocer al gobierno central la caracterización social de la población de personas en movilidad humana que

²²¹ ONU Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 28 de agosto de 2013, CMW/C/GC/2, párr. 16.

²²² Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, OC-18/03, párrs. 118 y 158.

atraviesan la situación de calle con la que cuenta el gobierno local, y a través de este intercambio de información, definir mecanismos contextualizados para la regularización migratoria. Cabe mencionar que se debe garantizar reserva de la información proporcionada y no usarla con fines de seguridad.

- b) Formación de una mesa de trabajo con organizaciones sociales y académicas para coordinar la atención para la regularización de personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle. Es importante mencionar que Quito, al contar con servicios de atención a este grupo, puede garantizar el acceso de estas personas al proceso, aportando de manera significativa al nivel de cumplimiento de la política.
- c) Llevar a cabo campañas de información para garantizar el derecho de que la población en situación de calle pueda conocer los procedimientos del proceso de regularización migratoria.

Indicadores:

- a) Creación de mesas de trabajo interinstitucional para promoción de procesos de regularización migratoria.
- b) Número de convenios o coordinaciones abiertas con organizaciones sociales y/o académicas que brindan atención para la regularización
- c) Número de personas que fueron orientadas y recibieron apoyo en el proceso de regularización migratoria
- d) Número de personas migrantes en situación de calle que accedieron al proceso de regularización migratoria

2.3 Línea de acción 3: Reconocimiento y visibilización en la normativa local de las personas en movilidad humana no nacionales que experimentan la situación de calle

El Municipio de Quito cuenta con un largo recorrido en la atención de las personas habitantes de calle, lo que condujo a la construcción de la primera ordenanza dirigida específicamente a ese grupo social, sin embargo, se ha evidenciado que la política pública, no reconoce ni diferencia las distintas categorías que comprenden el fenómeno de la habitabilidad en calle, por lo que las acciones planteadas están netamente dirigidas a quienes habitan en el espacio público, ignorando a la problemática de la situación de calle y de los grupos sociales que lo experimentan, en este caso, de las personas en movilidad humana no nacionales. Es por ello que urge su visibilización mediante una adecuación

normativa que permita ubicarlos de manera expresa como sujetos de derechos y asumir la problemática que al momento es meramente social, como una problemática de derechos humanos, que genera obligaciones para el gobierno local.

Objetivo general:

Promover el reconocimiento y visibilización de las personas en movilidad humano no nacionales que atraviesan en situación de calle y sus necesidades específicas de protección y atención, por medio de la adecuación normativa de la ordenanza municipal 051 del DMQ

Estándares de protección de derechos:

- a) El Relator Especial sobre la pobreza y los derechos humanos sostiene que existen grupos sociales afectados desproporcionalmente por la pobreza extrema, como son las personas sin hogar o los trabajadores migrantes. Los Estados deben escuchar las voces de todas estas personas y fomentar un verdadero debate público sobre las políticas necesarias para eliminar la pobreza y promover un nivel de vida adecuado para todos.²²³
- b) Por su parte la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada hace referencia a que existe invisibilidad estadística o exclusión en los censos poblacionales de los grupos que atraviesan la falta de hogar, esto provoca que los programas existentes desatiendan sus necesidades específicas. Para ello, se recomienda que los Estados incorporen métodos inclusivos y precisos para medir la problemática, y al mismo tiempo, tengan en cuenta sus necesidades y particularidades.²²⁴

Objetivos específicos:

- a) Precisar las definiciones de persona en situación de calle y persona habitante de calle para alcanzar un tratamiento diferenciado, que responda a sus particularidades y a sus necesidades de protección.
- b) Con base en el derecho a la participación, incidir en el Consejo Metropolitano del DMQ para la adopción de la reforma a la ordenanza municipal.

²²³ ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*, 19 de noviembre de 2020, A/HRC/44/40, párrs. 20, 79.

²²⁴ ONU Consejo de los Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 30 de diciembre de 2015, A/HRC/31/54, párr. 73.

Acciones:

- a) Elaboración y entrega de una propuesta de reforma normativa a la ordenanza actual que incluya definiciones, enfoques, y lineamientos específicos para la atención de las personas en situación de calle.
- b) Llevar a cabo acciones de incidencia, como cabildeo y movilización social, para influir en los miembros del Consejo Metropolitano del DMQ y lograr la adopción de la propuesta de reforma normativa a la ordenanza 051.

Indicadores:

- a) 100 % de la propuesta de reforma presentada por el gobierno local es acogida y aprobada por el Consejo de Derechos.

3. Estrategias de incidencia

Ahora bien, una vez establecidas las líneas de acción, es necesario plantear las estrategias de incidencia para que esta propuesta de exigibilidad de derechos sea adoptada por las personas a cargo del diseño de la política de movilidad humana del DMQ. Para ello, es necesario definir quiénes son los actores sociales existentes en el escenario que se pretende intervenir.

Tabla 9
Mapa de actores

Estado/Nacional	Estado/Local	ONG	Cooperación u otros
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito	Albergue San Juan de Dios	HIAS
Ministerio del Interior	Unidad Patronato Municipal San José	El Buen Samaritano	ACNUR
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Consejo Metropolitano de Quito	Fundación Nuestros Jóvenes	OIM
SECAP	Unidad de Gestión de Movilidad Humana del GAD Pichincha	CRISFE	GTRM
		FUDELA	

Fuente: Páginas web institucionales
Elaboración propia, 2024

Con base en las líneas de acción determinadas, estos actores institucionales y sociales podrían aportar de manera significativa, desde su ámbito de competencia y alcance, al cumplimiento de la propuesta, sin embargo, para abordar los diferentes mecanismos y estrategias de incidencia a utilizar, se debe conocer su postura ante la problemática y su nivel de influencia.

Tabla 10
Clasificación de los actores según su postura y nivel de influencia

Líneas de acción	Actor	A favor	Grado de poder y/o influencia	Neutro	Grado de poder y/o influencia	En contra	Grado de poder y/o influencia
Proceso de atención emergente	Ministerio de Inclusión Económica y Social	x	Alto				
	Unidad Patronato Municipal San José	x	Alto				
	Albergue San Juan de Dios	x	Medio				
	El Buen Samaritano	x	Medio				
	Fundación Nuestros Jóvenes	x	Medio				
	Fundación CRISFE	x	Medio				
	FUDELA	x	Medio				
	HIAS	x	Medio				
	ACNUR	x	Alto				
	SECAP			x	Medio		
Unidad de Gestión de Movilidad Humana del GAD Pichincha	x	Medio					
Fortalecimiento del proceso de regularización migratoria	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana			x	Alto		
	Ministerio del Interior			x	Alto		
	Ministerio de Inclusión Económica y Social	x	Medio				
	GTRM	x	Medio				
Adecuación normativa	Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito	x	Alto				
	Consejo Metropolitano de Quito	x	Alto				
	OIM	x	Alto				
	GTRM	x	Medio				

Elaboración propia, 2024

Como se evidencia en la Tabla 10, la mayoría de actores se encuentran a favor de mejorar las condiciones de vida de las personas en movilidad humana que experimentan situaciones de vulnerabilidad, como la situación de calle. Específicamente, las acciones que han adoptado hasta el momento por el Municipio de Quito, a favor de este grupo, denotan que existe voluntad política, sin embargo, para materializar los derechos se requiere hacer uso de estrategias de exigibilidad variadas.

Según lo manifestado en la Declaración de Quito, la exigibilidad estratégica de los DESC, al ser un proceso social, político y legal, no solo requiere de la voluntad de los tomadores de decisión sino que necesita también la participación activa de la sociedad civil para la reivindicación y concreción de los derechos.²²⁵ Es con base en esta premisa que se cree relevante definir varios tipos de estrategias para promover el ejercicio de los derechos y la integración social y económica de este segmento poblacional.

3.1. Estrategia de acción colectiva e incidencia política

Esta propuesta no pretende ser la voz de las personas a quienes va dirigida, al contrario, busca que las voces hablen por sí mismas. En ese sentido, considerando que el proyecto de la UPMSJ cuenta con una población fija durante un lapso determinado de tiempo de personas en movilidad humana que atraviesa la situación de calle, se propone que un representante de este grupo, posterior a haber recogido las voces de sus pares, exponga ante el Consejo Metropolitano del DMQ, la urgencia de fortalecer y priorizar el acceso a derechos para la subsistencia digna, a fin de que no se vean obligados a atravesar situaciones de extrema vulnerabilidad en la fase de asentamiento de su proceso migratorio.

A su vez, hacer referencia sobre la importancia de adecuar la normativa para que se reconozca y visibilice a las personas en movilidad humana no nacionales que experimentan la situación de calle y se de tratamiento específico y diferenciado. Considerando que actualmente la ordenanza 051 para habitantes de calle se encuentra en revisión, siendo una oportunidad de crear cambios en el ámbito jurídico. Para lograr esta participación, es necesario realizar incidencia, a través de la presión que puedan ejercer las organizaciones sin fines de lucro y las de cooperación internacional que comprenden y atienden la problemática.

²²⁵ CELS, LADH, APDH y otras, “Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe”, Quito, 24 de julio de 1998, 3.

En esa misma línea, se busca conseguir la voluntad del Municipio del DMQ para que propicie una reunión con los Ministerios a cargo del proceso de regularización migratoria, con el objetivo de que los sujetos de derechos, a través de sus representantes, puedan expresar la necesidad de contar con una condición migratoria regular para alcanzar la integración económica y social, las realidades que presentan y las limitaciones que enfrentan en el proceso. Considerando que existe voluntad política para tratar la problemática, el implementar estas acciones de manera simultánea y sostenida, brinda mayores oportunidades de generar cambios estructurales, a través de la adopción de los lineamientos propuestos.

3.2.Estrategia comunicacional

Como se ha repasado en el desarrollo de este trabajo, es apremiante la incorporación del enfoque de derechos humanos en la atención de la problemática social que nace de la intersección de la movilidad humana con la situación de calle, con la finalidad de que los sujetos de derechos asuman un rol protagónico de su desarrollo y ejerzan su derecho a la participación en la definición de sus problemas y las posibles soluciones, pero para alcanzar dicho reconocimiento, es necesario que conozcan los derechos y responsabilidades que se desprenden de su condición de personas en movilidad humana y las normativa existente, tanto internacional, nacional y local, para su atención y protección.

Para ello, se considera apropiado utilizar la alternativa educomunicacional, misma que se entiende como:

Herramienta que utiliza todos los medios al alcance para recibir una retroalimentación, construir conocimiento apoyado en una elaboración activa de sus miembros, permitir cuestionar las imposiciones, y dogmas impuestos a la sociedad, es facilitar la actuación como emisores y receptores entre todos los miembros del grupo incluido uno mismo, es fomentar los análisis basados en distintas fuentes, interpretarlos y generar nuevo conocimiento.²²⁶

La educomunicación busca fomentar relaciones comunicativas democráticas, igualitarias y horizontales. En ese sentido, mediante el uso de grupos focales, se buscará que, en un primer momento, que la población objetivo identifique la realidad social, cultural, política y económica de su país de origen y el de acogida, la naturaleza, las causas y consecuencias de su proceso migratorio, los derechos que los amparan de acuerdo a las

²²⁶ Mario Kaplún, 1997, citado en Jeannette Bonilla, “La educomunicación como alternativa en el proceso de enseñanza aprendizaje en el centro educativo Tomás Martínez de la parroquia San Fernando del cantón Ambato”, (tesis de licenciatura, Universidad Técnica de Ambato, 2010), 27.

normativas actuales y las obligaciones que adquieren al asumir el rol de personas en movilidad humana. Para lo cual, se cree necesario usar medios digitales que activen la memoria individual y colectiva y su vez, faciliten la contextualización de los hechos. Una vez que se tenga plena conciencia de su contexto, de su posición y condición anterior y actual, se transmitirá que, pese a que se encuentren en un territorio diferente al que nacieron, cuentan con la misma autonomía y autodeterminación para vivir de la forma en la que elijan, de acuerdo a sus concepciones y creencias, por lo que son responsables de su desarrollo.

Partiendo de esa posición, y considerando de que se cuenta con la oportunidad de desarrollar lineamientos a la política migratoria local que respondan sus necesidades específicas de protección, identificar de manera personal y colectiva, que se requiere por parte ellos mismo y del Estado acogiente, para ejercer de manera efectiva sus derechos y de esta forma integrarse social y económicamente y desenvolverse en igualdad de condiciones y oportunidades.

Por último, a modo de repaso y con su autorización previa, grabar las secesiones a fin de que se las presente al inicio de la reunión final, misma en donde se desarrollará los lineamientos a la política. La presentación del medio audiovisual tiene como objetivo dilucidar de manera clara y concisa los acuerdos y discrepancias surgidas en el diálogo. De esta forma, se espera generar nuevo conocimiento, útil tanto para la población objetivo como para el público externo y socios estratégicos.

Ahora bien, retomando a Pisarello: “la participación y las luchas tienen lugar, de manera constante y muchas veces simultánea, en diversos niveles institucionales [...]”,²²⁷ por lo que la exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales requiere el uso de estrategias multinivel, mismas que se han de implementar a través del tiempo, haciendo uso de la creatividad y la persistencia.

Es por ello que, para lograr incidir en los hacedores de la política pública, a parte de las estrategias de índole social y político, se debe utilizar mecanismos alternativos capaces de generar presión mediática. En ese sentido, en coordinación con las instituciones que conforman el GTRM, se propone crear spots publicitarios que impulsen la reforma de la ordenanza a favor de la inclusión de la situación de calle, su intersección con la movilidad humana, y la urgencia de dignificar a este grupo social, mediante la

²²⁷ Gerardo Pisarello, “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada desde abajo”, en *La protección judicial de los derechos sociales* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 53.

visibilización como sujetos de derechos, y el reconocimiento y atención a sus necesidades específicas de protección. Con el fin de visibilizar al enfoque de derechos humanos, es necesario generar contenidos y mensajes que permitan potenciar la promoción de acciones que se centren en el rescate de la dignidad de los sujetos de derecho y promover la solidaridad social, asumida no sólo como una acción de caridad sino de responsabilidad social local, que compromete a todos los sectores.

En suma, esta propuesta de exigibilidad de derechos ha concentrado sus esfuerzos en promover espacios en donde se escuchen las voces de las personas en movilidad humana que experimentan la situación de calle y potenciar las capacidades y los alcances de las diferentes instancias del gobierno local y nacional, para que cumplan con su deber constitucional de garantizar el efectivo goce de los derechos de toda persona que se encuentre en territorio ecuatoriano.

Conclusiones

Este trabajo tuvo como finalidad conocer la política pública de movilidad humana del GAD del DMQ para determinar si, a través de sus líneas de acción, visibilizaban a las personas venezolanas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle y garantizaban su acceso a derechos y a procesos de integración social y económica; para con base en ello, y con una lógica de exigibilidad estratégica, proponer nuevas líneas de acción que garanticen su reconocimiento como sujetos y su ejercicio efectivo de derechos. En este marco, la investigación se desarrolló a través de tres capítulos y se obtuvieron los siguientes hallazgos y constataciones:

Adoptar la categoría de movilidad humana implica comprender que los procesos migratorios son complejos y dinámicos y, que cada uno de ellos responde a contextos y condiciones particulares, por lo que, las respuestas o las intervenciones deben ser adecuadas y situadas, más aún cuando estos procesos migratorios se originan como consecuencia de la violación de los derechos humanos en los países de origen y enfrentan nuevas situaciones de violación en los países de destino.

La movilidad humana, bajo la teoría de los derechos humanos, permite reconocer y visibilizar a las personas en movimiento como sujetos de derecho y al Estado como principal garante de estos. Desde esta perspectiva, las personas en movilidad humana que atraviesan situaciones de vulnerabilidad no son meros expectantes del accionar estatal, al contrario, se configuran como sujetos con actoría social y política, son capaces de demandar determinadas conductas y prestaciones para alcanzar un nivel de vida que se ajuste a sus creencias y aspiraciones.

El fenómeno de la habitabilidad en calle abarca a quienes se encuentran en situación de calle y a los habitantes de calle. Las primeras, a pesar de permanecer largos periodos en el espacio público realizando actividades como mendicidad, tienen sitios en donde pernoctar y en ciertos casos, cuentan con redes de apoyo; y las segundas, usan el espacio público como su lugar único de subsistencia y por lo general, no cuentan con dichas redes. Esta distinción permite evidenciar que urge la construcción de modelos de atención diferenciados y ajustados a sus contextos y necesidades de protección.

Entre las teorías explicativas de la situación de calle existe una que opta por el régimen de bienestar y la matriz de protección social para interpretar la naturaleza de este fenómeno social. Esta permite visibilizar como el Estado, en su rol de garante de

derechos, presenta dificultades al momento de satisfacer las necesidades de la población que no se ajusta a las características de la media poblacional, este vacío da lugar al surgimiento de segmentos sociales que son excluidos del régimen y relegados a experimentar situaciones de extrema vulnerabilidad, como el fenómeno de la habitabilidad en calle.

Ahora bien, abordar a la movilidad humana y a la situación de calle desde una perspectiva de derechos humanos, permite asumir la intersección de ambos fenómenos sociales como un problema de derechos humanos que requiere la intervención estatal, a través de la definición de medidas especiales que contemplen los estándares internacionales de protección de derechos, reconoce la actoría social y política de los sujetos de derecho e integra su voz por medio de la participación activa en la determinación de las necesidades y prioridades a considerarse en la agenda pública.

El marco normativo internacional brinda un tratamiento limitado a la intersección de los fenómenos sociales de la movilidad humana y la situación de calle. Existen ciertos instrumentos internacionales de protección de derechos que reconocen al fenómeno de la habitabilidad en calle, como una posible consecuencia de no contar con procesos migratorios seguros y ordenados. En especial, la observación general de vivienda adecuada del SUDH, reconoce como un problema asociado a la migración, la falta de acceso a una vivienda adecuada, sin embargo, en este estudio, se posicionó que la situación de calle no solo se reduce a la falta de un techo, por lo que, aún queda pendiente abordar, desde una lógica teórica y de protección, las características propias de la situación de calle y su gestión específica.

Aún con estos vacíos, ha sido posible identificar los estándares de protección internacionales como nacionales y locales que pueden extenderse a las personas en movilidad humana y en situación de calle, considerando que, este grupo social cumple con el imaginario de persona en situación de vulnerabilidad y a su vez, comparte el mismo espacio con las personas habitantes de calle, por lo que es posible que puedan acceder a ciertos servicios estatales y comunitarios que están dirigidos a otros segmentos.

En cuanto al marco normativo nacional, la CRE, a pesar de contar con principios garantistas como la ciudadanía universal y la no consideración de los migrantes como ilegales, propicia desde su propia normativa, medidas como la expulsión o la deportación, y desde la práctica, con la ausencia de sólidas y permanentes políticas de regularización que no contemplan la diversidad de situaciones que enfrentan las personas migrantes.

Se evidenció que, tanto el gobierno central como el local, cuentan con marco político e institucional sólido sobre la movilidad humana, sin embargo, no se le ha brindado igual tratamiento a la problemática de la situación de calle. Pese a ello, el GAD del DMQ, a través de la UPMSJ, puso manifiesto su voluntad política para atender a la nueva problemática e implementó un proyecto para la atención emergente a grupos familiares en movilidad humana que atraviesan la situación de calle, pero, debido a la incompreensión teórica de la situación de calle y la falta de indicadores que den cuenta la situación y composición social de los sujetos de derechos, el proyecto se ha reducido a la sola asistencia de necesidades básicas, no se basa en derechos y no construye procesos para que las personas puedan acceder a situaciones más estables y permanentes.

Por su parte, las personas venezolanas entrevistadas refirieron que los principales problemas, a los cuales se han enfrentado en el DMQ, han sido la falta de acceso a derechos relacionados a la supervivencia, la falta de oportunidades laborales y los obstáculos para acceder a una condición migratoria regular. Indicaron que, si bien el proyecto de la UPMSJ satisface sus necesidades inmediatas, su situación de extrema vulnerabilidad se mantiene ya que, no reciben otro tipo de intervención que les permita mejorar sus condiciones de vida, una vez que egresen del centro.

Posterior a la información recabada, el estudio construyó una propuesta de exigibilidad estratégica que, a través de tres líneas de acción, buscan brindar alternativas que garanticen el reconocimiento de las personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle como sujetos de derecho, con autonomía y capacidad de gestión y acción para exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales. Las líneas de acción están encaminadas a fortalecer la atención local emergente para la satisfacción inmediata de derechos relacionados a la subsistencia digna; la coordinación interinstitucional para la regularización migratoria a través de creación de espacios de diálogo entre gobierno local y nacional y; adecuación normativa local para la comprensión de la situación de calle y su atención específica.

Para que la propuesta sea adoptada por los tomadores de decisión, el repertorio de estrategias de incidencia a usar se enmarca en la participación de las personas para quienes va dirigida la política pública, de esta forma se asegura la incorporación de sus demandas, necesidades y aspiraciones de una vida digna. La integración de los enfoques de derechos humanos, entre otros elementos, que garanticen la participación social, podría elevar a la política pública local de movilidad humana a la categoría de estándar de

protección, lo que permitiría la investigación profunda de los fenómenos sociales, la visibilización de la problemática y la atención y gestión de esta.

Se reconoce como un límite de la presente investigación, la escasa información de fuentes primarias sobre el fenómeno social de la situación de calle. Si bien se cuenta con estudios sobre el fenómeno de la habitabilidad en calle, se centran únicamente en los habitantes de calle, ignorando las otras expresiones que nacen del mismo fenómeno y requieren igual nivel de atención e intervención.

Como una futura línea de investigación se plantea la posibilidad de estudiar los procesos migratorios de los grupos familiares en tránsito. Grupos como las personas que fueron entrevistadas nunca se imaginaron que iban a atravesar la situación de calle en sus procesos migratorios, sin embargo, existen otros, identificados en el campo laboral en el que se desempeña la investigadora, que planifican su viaje, consientes que atravesarán la situación de calle en cada país de paso hasta arribar a su destino. Grupos familiares enteros conocen, a través de experiencias compartidas en las redes de migración, las carencias y limitaciones que podrían enfrentar, aun así, toman la decisión de emprender viajes totalmente inseguros e inciertos. Al no existir normativa clara que ampare a las personas en movilidad humana que atraviesan la situación de calle, estos flujos migratorios, en especial quienes, por su condición, se encuentran en mayor desventaja (mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y con discapacidad), se ven expuestos a graves vulneraciones de derechos como a mafias relacionadas a la trata de personas o el reclutamiento infantil.

Es necesario y urgente comprender a profundidad la dinámica de estos flujos migratorios, para que, a partir de ello, se pueda construir un marco de protección específico que, aparte de garantizar su derecho a migrar, brinde las condiciones para hacerlo.

Cabe mencionar que el estudio partió de la ubicación de las personas venezolanas en situación de calle, sin embargo, esta propuesta puede configurarse como una contribución para las personas de cualquier nacionalidad que se encuentren en la misma situación, considerando que comparten ciertos elementos, principalmente en la etapa de asentamiento del proceso migratorio, como las condiciones de vulnerabilidad, la carencia de redes de apoyo y la condición de irregularidad. Esto sin perder de vista sus particularidades y necesidades de protección.

Bibliografía

- Abramovich, Victor. “Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la Cepal* 88 (2006): 35-50.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Monitoreo de Protección: Situación de las personas refugiadas y otras en movilidad humana en Ecuador Quito”. *ACNUR*. 2022. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-08/FINAL%20VERSION%20ACNUR%20Ecuador%20-%20PMT%20-%20Quito%202022.pdf>.
- Álvarez, Soledad. “Ecuador-México-Estados Unidos: La producción de una zona de tránsito entre políticas de control y la autonomía de la migración”. En *América Latina en movimiento: migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, editado por Blanca Cordero, Sandro Mezzadra y Amarela Varela, 63-89. Ciudad de México: UACM, 2019.
- Álvarez, Soledad, Manuel Bayón, Francisco Hurtado, Lucía Pérez. *Viviendo al límite: Migrantes Irregularizados en el Ecuador*. Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2021. <https://geografiacriticaecuador.org/wp-content/uploads/2021/04/CARTILLA-2-FINAL.pdf>.
- Arcentales Illescas, Javier. “Derechos de las personas en movilidad humana tensiones y desafíos en el desarrollo normativo y jurisprudencial”. *Iuris Dictio*, n.º 32 (2023): 1-8.
- Bonilla, Jeannette. “La educomunicación como alternativa en el proceso de enseñanza aprendizaje en el centro educativo Tomás Martínez de la parroquia San Fernando del cantón Ambato. Tesis de licenciatura, Universidad Técnica de Ambato, 2010.
- Bel Adell, Carmen. “La integración social de los inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONGs)”. *Papeles de Geografía*, n.º 20 (1994): 119-132. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/105502.pdf>.
- CARE, Fundación Alas de Colibrí y Diálogo Diverso. “Análisis: Situación de Derecho Humanos de migrantes de Venezuela en Ecuador”. *CARE, Fundación Alas de Colibrí y Diálogo Diverso*. 2020.

- Casas-Cortés, Maribel, y Sebastián Cobarrubias. “La autonomía de la migración: una perspectiva alternativa sobre la movilidad humana y los controles migratorios”. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, n.º 46 (2020): 65-92.
- CELS, LADH, APDH y otras. “Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe”. Quito, 24 de julio de 1998.
- Chávez, Gardenia y Javier Arcentales. “Movilidad humana, irregularidad y tráfico ilícito de migrantes”. *Ecuador Debate*, n.º 97 (2016): 67-83.
- Chaverri, Pablo y Ana Arguedas. “Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características”. *Revista ABRA* 40, n.º 60 (2020): 40-67. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/abra/v40n60/2215-2997-abra-40-60-40.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas*. 7 de diciembre de 2019. Resolución 04/19.
- Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 de septiembre de 2003.
- Corte IDH. “Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo)”. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. 19 de noviembre de 1999.
- Corte IDH. “Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. 23 de noviembre de 2010.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 de octubre de 2010.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 436*. Registro Oficial 84, Tercer Suplemento, 1 de junio de 2022.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 753*. Registro Oficial 84, Tercer Suplemento, 31 de mayo de 2023.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Registro Oficial 938, 6 de febrero de 2017.

- Ecuador Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. *Plan de Protección y Atención a Personas en Movilidad Humana del Distrito Metropolitano de Quito 2022-2026*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022.
- Ecuador. *Ordenanza Metropolitana N.º 0271*. Registro Oficial 531, 18 de febrero de 2009.
- Ecuador. *Ordenanza Metropolitana N.º 051-2023*. Registro Oficial 257, Segundo Suplemento, 27 de febrero de 2023.
- Ecuador Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. “Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales. *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*. 2022 https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2021/Documentos_ESI_DIREJ/Principales%20Resultados%20ESI%202021.pdf.
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación. “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”. *Secretaría Nacional de Planificación*. 2021. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Ecuador Ministerio de Defensa Nacional. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030”. *Ministerio de Defensa Nacional*. 2019. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>.
- Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social. *Norma Técnica de Atención a Habitantes de Calle*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2023.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Plan Nacional de Movilidad Humana”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. 2018. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. 2020.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. “Estadísticas visas VIRTE”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*, 27 de junio de 2024. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTY4ZjU0YzItMjM0Ny00MDg2LTgzY2ItYTNiNzk5NjMzOGEzIiwidCI6ImU3YzFhZmYwLWEzYmUtNDIwYy04NjBmLTUwYzVIYTllMWQ4NyJ9>.

- Ecuador Ministerio del Interior y la OIM. “Resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020: características, condiciones, dinámicas y factores con perspectiva geográfica de la población objetivo”. *Ecuador Ministerio del Interior y la OIM*. 2022. https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-06/OIM%20-%20AN%C3%81LISIS%20DE%20INFORMACI%C3%93N_REGISTRO%20MIGRATORIO%20-%20Mayo%202022%20%28compressed%29.pdf.
- Forero Usma, Óscar. *En pos de morada: Módulo formativo para fomentar la reflexión y la acción propositiva en movilidad humana y derechos humanos*. Quito: Fundación Esperanza, 2009.
- Freitez, Anitza. “Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela”. En *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, coord. Luciana Gandini, Fernando Lozano y Victoria Prieto. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- FUDELA. “Diagnóstico de la situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ”. *Fundación de las Américas, Ecuador*. 2022.
- Gándara, Manuel. “La disputa en torno a la concepción de derechos humanos”. En *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: una mirada desde el pensamiento crítico*, 89-116. Buenos Aires: CLACSO, 2019.
- Gómez Walteros, Jaime Alberto. “La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual”, *Semestre Económico* 13, n.º 26 (2010): 81-99. <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v13n26/v13n26a5.pdf>.
- Grupo Banco Mundial. “Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador”. *Grupo Banco Mundial*. 2020. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>.
- Harm Reduction International. “¿Qué es reducción de daños?”. *Harm Reduction International*. Accedido 02 de julio de 2024. <https://hri.global/what-is-harm-reduction/spanish/#:~:text=El%20término%20Reducción%20de%20Daños,de%20justicia%20y%20derechos%20humanos>.
- Labat, Juan Pablo, Fanny Rudnitsky, y Thomas Evans. “Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES”, *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Dirección Nacional de Evaluación (DINEM)*. Enero de 2020.

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1693.pdf>.

- Llanos, Carolina y Karina Bravo. “El migrante como mensajero de nuestro tiempo: sacrificio y fractura como causas de la situación de calle”. *Revista Colombiana de Sociología* 43, n.º 2 (2020): 91-107.
- Martínez Veiga, Ubaldo. “Teoría de las migraciones”, *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, n.º 20 (2000): 11-26.
- Massey, Douglas S, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, y Edward Taylor, “Teorías de migración internacional: una revisión y una aproximación”, *Population and Development Review* 19, n.º 3 (1993): 1-63. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/teorias-de-migracion-internacional-una-revision-y-aproximacion.pdf>.
- OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas. 2 de marzo de 2018.
- OEA Asamblea General. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. 02 de mayo de 1948.
- OEA Asamblea General. *Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto San José)*. 3 de noviembre de 1969. B-32.
- OEA Asamblea General. *Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*. 20 de noviembre de 1989. A-68.
- ONU Asamblea General. *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. 04 de enero de 1969 Resolución 2106 A (XX).
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948. Resolución 217 A (III).
- ONU Asamblea General. *Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 3 de enero de 1976, Resolución 2200 A (XXI).
- ONU Asamblea General. *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes Trabajadores y Miembros de sus Familias*. 18 de diciembre de 1990, Resolución 45/158.
- ONU Comité de los Derechos del Niño. *Observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle*. 21 de junio de 2017. CRC/C/GC/21.

- ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 02 de julio de 2009. E/C.12/GC/20.
- ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratoria*. 2008. 08-63561 (S).
- ONU Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Recomendación General N.º XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos*. 2005.
- ONU Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *Observación general N.º 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*. 28 de agosto de 2013. CMW/C/GC/2.
- ONU Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño. *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*. 16 de noviembre de 2017. CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22.
- ONU Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante*. 16 de abril de 2010. A/HRC/14/30.
- ONU Consejo de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes*, 4 de agosto de 2016, A/71/285.
- ONU Consejo de los Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*. 19 de noviembre de 2020. A/HRC/44/40.
- ONU Consejo de los Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. 30 de diciembre de 2015. A/HRC/31/54.
- Organización Internacional para las Migraciones. “*Términos fundamentales para migración*”. *Organización Internacional para las Migraciones*. Accedido 4 de

octubre de 2022. <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Integración y cohesión social de los migrantes”. *Organización Internacional para las Migraciones*. Accedido 28 de agosto de 2023. <https://www.iom.int/es/integracion-y-cohesion-social-de-los-migrantes>.

Organización Internacional para las Migraciones. Derecho Internacional sobre Migración: Glosario de la OIM sobre Migración. *Organización Internacional para las Migraciones*, Suiza. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: agosto-septiembre 2019”. *OIM*. 2019. <https://reliefweb.int/attachments/06a3a961-ba8a-337a-8a3f-fe6cbf527298/73098-2.pdf>.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: noviembre 2020”. *OIM*. 2020. <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Informe%20DTM%20R9%20Final%20.pdf>.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador febrero-marzo 2021”. *OIM*. 2021. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/REPORTE%20DTM%20R10_finalf.pdf.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: agosto-septiembre 2021”. *OIM*. 2021. <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/REPORTE%20DTM%20R12.pdf>.

Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. “Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: noviembre-diciembre”. *OIM*. 2022. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/Rapid-Assessment_Report-EMFPV_R15-rev.pdf.

Oyarzún, Astrid, Oscar Dávila, Felipe Ghiardo, Fuad Hatibovic. *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?* Santiago de Chile: SENAME y Ediciones CIDP, 2008. <https://www.sename.cl/wsename/otros/2012/ENFOQUE.pdf>.

- Plessman, Antonio González. “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”. *Revista Universidad Andina Simón Bolívar*, (2009): 1-8.
- Piña Cabrera, Leonardo. “Calle y casa: aportes teóricos para una comprensión de la situación de calle desde sus actores”. *Revista de la Universidad Bolivariana* 9, n.º 26 (2010): 315-336. <https://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n26/art15.pdf>.
- Pisarello, Gerardo. “Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada desde abajo”. En *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- PNUD, CONGOPE, AME Y CNIMH. “El Enfoque de Igualdad para la Movilidad Humana en el Desarrollo Territorial”. *PNUD, CONGOPE, AME y CNIMH*. 2021. <http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/Archivo/Igualdad%20para%20Movilidad%20Humana-1.pdf>.
- Procurador de los derechos humanos. “Indicadores de derechos humanos: nota conceptual”. *Procurador de los derechos humanos, Guatemala*. <https://www.pdh.org.gt/documentos/seccion-de-investigacion/investigacion/notas-conceptuales/2018-10/3896-nota-conceptual-indicadores-ddhh-2018/file.html#:~:text=Los%20indicadores%20de%20derechos%20humanos,per,tinentes%20en%20un%20territorio%20concreto>.
- Romero-Plana, Viviana. “Situación de calle en el norte de México: apuntes para un modelo tridimensional de intervención social”. *Revista de Trabajo Social e intervención social*, n.º 35 (2023): 1-23.
- R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. “Ecuador Reporte de situación: enero y febrero 2023”. *R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. 4 de abril de 2023. https://reliefweb.int/attachments/abf43f6e-7743-468d-97d9-36a21d00c664/SitRep%20GTRM_EneroyFebrero2023.pdf.
- R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. “Cifras clave”. *R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Accedido el 01 de julio de 2023. <https://www.r4v.info/es/ecuador>.
- R4V- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. “Ecuador Reporte de situación: noviembre 2023”. *R4V- Plataforma*

de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 21 de diciembre de 2023. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-reporte-de-situacion-nacional-noviembre-2023>.

Secretaría de Inclusión Social del GAD del Distrito Metropolitano de Quito. “I Encuesta Distrital y Protocolos de Intervención a Personas con Experiencia de Vida en Calle: Propuesta de Intervención Interinstitucional”. *Secretaría de Inclusión Social del GAD del Distrito Metropolitano de Quito*. 2013. https://proteccionderechosquito.gob.ec/adjuntos/grupos/altaVulnerabilidad/TrabajoInfantil/6_I_ENCUESTA_Y_PROTOCOLOS.pdf.

Unidad Patronato Municipal San José. “Diagnóstico Situacional de Personas Habitantes de Calle”. *Unidad Patronato Municipal San José*. 2022. https://www.patronato.quito.gob.ec/wp-content/uploads/biblioteca-virtual-upmsj/direccion-ejecucion-tecnica/unidad_otras_tematicas/Habitantes%20de%20Calle_WEB.pdf?_t=1675208119.

Unión Interparlamentaria. Migración, derechos humanos y gobernanza: Manual para Parlamentarios No. 24. *Unión Interparlamentaria, Francia*. 2015. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf.

Universitat de València Laboratorio de Ciencias Sociales (Social.Lab). “Tipología Ethos”. *Universitat de València Laboratorio de Ciencias Sociales (Social.Lab)*. Accedido el 30 de julio de 2024. <https://www.uv.es/laboratorio-sociales-sociallab/es/observatorios-sociedad-valenciana/personas-hogar/metodologia/tipologia-ethos.html>.

Valle Franco, Alex. “El derecho a tener derechos”, en *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, ed. Nicole Pérez y Alex Valle, 3-30. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humano, 2009. https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/7_Movilidad_Humana.pdf.

Wilhelmi, Marco Apaticio, y Gerardo Pisarello. “Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas”. En *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, 139-61. Bogotá: OACDH, 2010.

Anexos

Anexo 1: Imágenes y otros soportes gráficos

Flujos migratorios de personas venezolanas en el Ecuador



Fuente: Ministerio del Interior y OIM 2022

Entradas y salidas migratorias por cantón

Cantón de ubicación de la Jefatura de migración	Ecuatorianos		Extranjeros		Total entradas y salidas
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	
Guayaquil	428.259	437.279	290.824	309.271	1.465.633
Quito	327.173	392.646	280.996	126	1.000.941
Manta	5.374	5.516	1.987	27.1909	284.786
Huaquillas	21.628	21.545	12.807	12.730	68.710
Tulcán	2.171	3.348	2.380	3.992	11.891
Latacunga	506	6.661	38	75	7.280
Salinas	886	709	136	101	1.832
Macará	14	14	2	1.772	1.802
San Cristóbal	9	1	603	19	632
Esmeraldas	119	148	120	112	499
Santa Cruz	2	6	14	384	406
Cuenca	57	41	8	8	114
Machala	2	38	35	39	114
San Lorenzo	1	0	40	40	81
Sucumbíos	14	21	16	16	67

Fuente: INEC 2021

Anexo 2: Entrevistas

Composición de las personas venezolanas en situación de calle a quienes se aplicó la entrevista

N.º	Personas entrevistadas	Sexo	Edad	Etnia	Estado Civil	Nivel de instrucción
1	Madre soltera (Familia monoparental 1)	F	23	Blanca	Soltera	Básica incompleta
2	Padre soltero (Familia monoparental 2)	M	40	Mestizo	Soltero	Bachiller
3	Madre de familia reconstruida (Discapacidad visual 100%) (Familia reconstruida 1)	F	42	Blanca	Soltera	Básica incompleta
4	Hijo de familia reconstruida (cabeza de hogar) (Familia reconstruida 2)	M	31	Mestizo	Soltero	Bachillerato incompleto
5	Madre de familia nuclear 1	F	30	Blanca	Unión libre	Universidad incompleta
6	Padre de familia nuclear 1	M	29	Negro	Unión libre	Básica
7	Madre de familia nuclear 2	F	35	Mestiza	Unión libre	Bachillerato
8	Padre de familia nuclear 2	M	30	Mestizo	Unión libre	Bachillerato
9	Padre de familia nuclear 3	M	25	Mestizo	Soltero	Bachillerato
10	Madre de familia nuclear 3	F	22	Mestizo	Soltero	Bachillerato
11	Madre embarazada de familia nuclear 4	F	22	Negra	Soltera	Bachillerato incompleto
12	Padre de familia nuclear 4	M	28	Mestizo	Soltero	Bachillerato

Guía de la entrevista a las personas venezolanas en situación de calle

Nombre:

Sexo:

Etnia:

Nacionalidad:

Estado civil:

Nivel de instrucción:

Categorías de análisis	Preguntas
Proceso migratorio	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Hace cuánto tiempo migró al Ecuador? ¿Con quién migró? 2. ¿Cuáles fueron sus motivaciones? 3. ¿Cuál es su condición migratoria? 4. ¿Planea radicarse en el Ecuador, retornar a Venezuela o migrar hacia otro país? 5. ¿Cuáles son los principales problemas que ha tenido en su proceso de migración?
Nociones de movilidad humana y situación de calle	<ol style="list-style-type: none"> 6. ¿Qué es para usted la movilidad humana? 7. ¿Se considera usted una persona en movilidad humana? 8. ¿Considera que las personas en movilidad humana tienen o deben tener derechos? Sí la respuesta es sí, ¿cuáles? y si la respuesta es no ¿por qué? 9. ¿Cómo Usted describiría estar en situación de calle? 10. ¿Se considera Usted una persona en situación de calle? ¿Desde cuándo? ¿Ha estado en esta situación de calle antes (en su país o en otro que estuvo de tránsito)? 11. ¿Cuáles son las razones por las cuales se encuentra en dicha situación? 12. ¿Cuáles fueron los motivos de determinaron su situación de calle? ¿Cómo tomó esta decisión? ¿Quién la tomó? 13. ¿Considera que su condición migratoria influyó para provocar su estado de situación de calle? ¿De qué manera? 14. ¿Cuáles son los principales derechos a los que debería acceder los migrantes en situación de calle? 15. ¿Cuáles han sido las violaciones de derechos más frecuentes que Usted ha enfrentado o ha visto que han enfrentado las personas migrantes en situación de calle? 16. ¿Qué se necesitaría para superar la situación de calle? 17. ¿Cómo las personas en situación de calle pueden tener un nivel de vida adecuado? 18. ¿Considera que las condiciones actuales de la ciudad de Quito, facilitan la integración económica y social de las personas en movilidad humana en situación de calle?

Acceso a derechos y a procesos de integración social y económica	<p>19. ¿Cómo supo del proyecto Casa del Hermano de la Unidad Patronato Municipal San José?</p> <p>20. ¿Qué le motivó a ingresar con su núcleo familiar al proyecto?</p> <p>21. ¿A qué derechos tiene acceso? ¿A cuáles no?</p> <p>22. ¿De qué manera le han vinculado a procesos de integración económica y social?</p> <p>23. En este proceso, ¿de qué manera se ha tomado en consideración sus deseos, necesidades u opinión?</p> <p>24. ¿Qué impacto ha tenido en su vida y en la de su núcleo familiar el formar parte de este proyecto?</p> <p>25. ¿Considera Usted que la casa del Hermano cuenta e incluye elementos de su cultura tanto en la infraestructura del centro como en los servicios que brinda este proyecto? Sí la respuesta es sí, ¿de qué manera? y si la respuesta es no ¿cómo le gustaría que se incluyan?</p> <p>26. ¿Qué recomendaciones o sugerencias haría a este proyecto a fin de mejorar el servicio?</p>
Política pública del DMQ	<p>27. ¿Qué programas, proyectos o servicios conoce que existen en el Municipio de Quito, para atender a las personas migrantes y en situación de calle?</p> <p>28. ¿Considera que la política pública en movilidad humana del Municipio de Quito promueve el acceso a derechos y a procesos de integración económica y social de las personas en movilidad humana en situación de calle?</p> <p>29. Bajo su experiencia y perspectiva, ¿qué aspectos debería considerar el Municipio de Quito para alcanzar una política pública que garantice el acceso a derechos y a procesos de integración económica y social de las personas en movilidad humana en situación de calle?</p>

Cuestionario de preguntas a la autoridad municipal

Nombre:

Sexo:

Etnia:

Nivel de instrucción:

Dependencia municipal:

Cargo:

Funciones:

Nociones generales sobre movilidad y personas en situación de calle

1. ¿Cuál es la definición que usted maneja sobre movilidad humana?
2. ¿Cómo definiría usted a una persona en situación de calle?
3. ¿Cuál es la relación que considera existe entre movilidad humana y personas en situación de calle?
4. ¿Cuáles son los principales aportes teóricos o experiencias que usted ha conocido y maneja sobre la concepción e intervención con personas inmigrantes en situación de calle?

5. Bajo su concepción, ¿Cuáles son las causas que provocan que una persona inmigrante se encuentre en situación de calle?
6. ¿Cuáles son las principales necesidades que tiene una persona inmigrante en situación de calle?
7. ¿Cuáles son las principales necesidades que tiene una persona inmigrante en situación de calle?
8. ¿Qué peso tiene la condición migratoria en las personas inmigrantes en situación de calle?
9. ¿De qué manera el derecho humano al nivel de vida adecuado se encuentra vulnerado para este grupo de personas?
10. ¿Qué aspectos debería considerarse para asegurar la integración social y económica de estas personas?
11. ¿A qué derechos deberían tener inmediato acceso estas personas?

Proyecto Casa del Hermano

12. ¿Qué acciones realiza el Municipio de Quito para visibilizar y atender a las personas inmigrantes en situación de calle?
13. ¿En qué consiste el proyecto Casa del Hermano?
14. ¿Desde cuándo se viene ejecutando este proyecto y qué problemáticas sociales motivaron su implementación?
15. ¿Cuál es el perfil poblacional y cuál es la cobertura total de atención?
16. ¿Cuáles son los ejes de intervención?
17. ¿Cuáles son los principales enfoques que aplican para la implementación del proyecto?
18. ¿De qué manera los enfoques de género, diversidades y de movilidad se encuentran implementados?
19. ¿Qué estándares de protección de derechos humanos han considerado en la implementación del proyecto?
20. ¿Cómo concibe el proyecto a las personas en situación de movilidad humana?
21. ¿Cuáles son los actores estratégicos con los que actúa y cuál es su rol?
22. ¿Cuántas personas de nacionalidad venezolana han atendido desde la apertura del proyecto?
23. ¿Cuál es la caracterización social de estas personas?
24. ¿Cuáles considera usted que son los alcances y las limitaciones del proyecto?
25. ¿Qué derechos considera usted están siendo garantizados por el proyecto? ¿Cuáles no?
26. ¿Qué aspectos debería considerarse en la formulación de estándares de protección locales dirigidos a la protección de las personas migrantes en situación de calle?
27. ¿Cuáles son las principales recomendaciones que usted haría para alcanzar una política local en materia migratoria que garantice el acceso a derechos y a procesos de integración social y económica de estas personas?