

## Documento de Cooperación Técnica No reembolsable

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ECUADOR
▪ Nombre de la CT:	Programa de fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior, para la gestión de los flujos migratorios y lucha contra el tráfico ilegal de migrantes
▪ Número de CT:	EC-T1505
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Zegarra Azcui, Francisco (SCL/MIG) Líder del Equipo; Bocarejo Suescun, Diana (SCL/GDI) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Pantzer, Robert (IFD/ICS) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Acevedo Calle, Daniela (LEG/SGO); Adela Davalos (SCL/MIG); Anabel Salazar (CAN/CEC); Paraiso Pinto Furtado Luzes, Marta (SCL/MIG); Sobral De Elia, Mariana (SCL/MIG); Giovanna Tipan
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 Ene 2023.
▪ Beneficiario:	Ministerio del Interior
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Marzo 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/MIG-Iniciativa de Migraciones
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/MIG-Iniciativa de Migraciones
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de este proyecto de cooperación técnica no reembolsable es contribuir al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior de Ecuador con el fin de mitigar los efectos de la delincuencia organizada transnacional y delitos migratorios, especialmente el tráfico ilícito, así como la generación de información estadística migratoria para la toma oportuna de decisiones y diseño de políticas públicas orientadas a la apoyar el proceso de integración de la población migrante.
- 2.2 Esta cooperación técnica pretende, a través de la asistencia técnica, lo siguiente: i) formular un Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, PACTIM, donde se desarrollará una estrategia, protocolo y práctica de una inteligencia migratoria que permitirá contar con mecanismos que anticipen las amenazas, su prevención y posterior mitigación; y, ii) promover la interoperabilidad de los sistemas migratorios a partir del relevamiento de información para modernizar los servicios biométricos del registro migratorio.

- 2.3 **El Ministerio del Interior deberá iniciar el abordaje del PACTIM desde la conceptualización y las diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.** La trata de personas y el tráfico de migrantes<sup>1</sup> son dos problemáticas que tienden a ser abordadas básicamente como dos tipos de delitos penales. Esto ha llevado a que su conceptualización se limite a definiciones legales y que muchos diagnósticos y análisis se enfoquen en el modo en que operan los delincuentes, las rutas que siguen, y los perfiles de víctimas y victimarios. La trata y el tráfico son, además de dos delitos, complejos procesos sociales con raíces estructurales y una larga historia que no ha sido suficientemente reconocida ni analizada. Aunque la trata y el tráfico tienen elementos en común también tienen diferencias y especificidades. La trata se caracteriza por la explotación de seres humanos con diferentes fines — sexual, laboral, servidumbre, entre otros—, utilizando como medios el engaño, abuso de poder o la coerción. Un elemento adicional en la trata es el movimiento, interno o internacional, de corta o larga distancia, que aleja a las personas afectadas del entorno que conocen y en el cual tienen sus redes de soporte (familiares, amigos, conocidos, etc.). Esta problemática<sup>2</sup> está directamente relacionada con divisiones y jerarquías sociales que permiten la explotación.
- 2.4 El tráfico de migrantes, en cambio, se caracteriza por la facilitación de la “entrada ilegal” (pasos no autorizados, documentos falsos) de una persona a un Estado del cual dicha persona no es nacional ni residente permanente, con el fin de obtener un beneficio económico o material. Este tipo de cruces fronterizos surgen por restricciones a la movilidad internacional, como exigencia de visas y otros requisitos migratorios para ciertos grupos nacionales, o el cierre de un paso fronterizo formal, lo cual motiva el surgimiento de negocios informales e intermediarios que ofrecen facilitar los cruces a través de fronteras controladas o cerradas. Por tanto, la trata de personas y el tráfico de migrantes son parte de los crecientes movimientos humanos que se dan en un mundo cada vez más integrado y a la vez más dividido y jerarquizado en términos espaciales y sociales.
- 2.5 Según datos de la Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional – entre 2019 y 2022 – se registraron 475 víctimas de trata de personas, en su mayoría en el rango etario entre 19 y 29 años. Sin embargo, este número puede ser mayor debido a la falta de denuncia de las víctimas.
- 2.6 Desde enero de 2019 se inició el análisis del fenómeno del tráfico ilícito de migrantes en Ecuador, con el fin de generar una política pública específica que aún está en desarrollo. Para cumplir con este objetivo, esta iniciativa liderada por el Ministerio de Gobierno<sup>3</sup> a través de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, se contemplaron los lineamientos metodológicos de planificación nacional, incorporando una activa participación de actores sociales. Durante este proceso, ha sido necesario investigar, levantar y construir información del problema que sobrepasa el análisis de la dinámica del delito e incluye, por un lado, la perspectiva

---

<sup>1</sup> Ruiz, M. C., Yumbra, M. R., Manzo, R., Jaya, J., Anzola, J., Bermeo, M., Chacón, J., Chirinos, M., La Cruz, D., Niño J., Ortuño, H., Pérez, D., Portillo, B., Rojas, N., Seprun, A., Ríos, E. y Rivas, A. (2022). Tráfico de migrantes, trata de personas y otras formas de explotación en el contexto de pandemia: estudio participativo y análisis crítico desde la frontera sur de Ecuador. Fundación Quimera y GIZ-Ecuador.

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> El 30 de marzo de 2022 el presidente Guillermo Lasso firmó el Decreto Ejecutivo 381 por el cual el Viceministerio del Interior se escinde del Ministerio de Gobierno formando un nuevo ministerio.

del fenómeno desde los migrantes ecuatorianos y, por el otro, el estudio del país como un lugar de tránsito con varios destinos. Esta política pública cuenta con un marco conceptual que contiene las definiciones y nociones fundamentales en esta materia; un marco estratégico que incluye el diagnóstico de la problemática y la definición de objetivos, estrategias e indicadores a implementarse para responder a los problemas detectados y; finalmente, un modelo de gestión definido para la implementación interinstitucional, seguimiento y evaluación.

- 2.7 En la actualidad, en el Ecuador existen dos fenómenos de tráfico ilícito de migrantes (TIM). El primero está relacionado con migrantes ecuatorianos que por vías irregulares salen del país, principalmente desde el Austro (provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Loja). Entre los principales motivos se encuentran causas como, la pobreza, el desempleo, la reunificación familiar, las expectativas de oportunidades, la búsqueda de una estabilidad económica en el exterior, entre otros; y, el segundo se refiere a Ecuador como un país de tránsito. Varios ecuatorianos han salido del país, principalmente hacia Estados Unidos.
- 2.8 Por otro lado, el segundo fenómeno del TIM corresponde a la migración en tránsito, siendo Ecuador, un punto de paso de migrantes de otras nacionalidades de víctimas de tráfico. Según información disponible, estos migrantes provienen de países vecinos, y también de países caribeños, de medio oriente, africanos, y asiáticos. De esta forma, las dos modalidades o fenómenos han convertido al Ecuador en un lugar de destino y de tránsito para migrantes que salen irregularmente hacia otros destinos, especialmente hacia los Estados Unidos de América. Las personas migrantes que no pueden seguir su destino a un tercer país, optan por Ecuador como país de acogida. El Ministerio del Interior se encuentra realizando el Plan contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (PACTIM) y requiere asistencia técnica para el diseño de su Plan de Acción. Este deberá generar lineamientos de política pública para la implementación de planes, proyectos y ejecución de política pública por parte de las entidades nacionales competentes en el tema.
- 2.9 El numeral 7 del artículo 4 relativo a las Finalidades de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2021) define establecer competencias de las instituciones del Estado y los mecanismos para garantizar la prevención, atención, protección y reinserción a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Por otra parte, el artículo 120 determina que la rectoría en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes estará a cargo del ente rector en materia de seguridad ciudadana y orden público, quien desarrollará las políticas públicas para la prevención, protección a las víctimas e investigación de los delitos de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Al ente rector le corresponde la implementación de las políticas contra el tráfico ilícito de migrantes. Finalmente, la entidad rectora de seguridad ciudadana y el orden público, Ministerio del Interior, diseñará e implementará un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública.
- 2.10 Por otra parte, el Código Orgánico Integral Penal, COIP, penaliza en el artículo 213 el tráfico ilícito de migrantes, así determina que la persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas

que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, si se establece su conocimiento y participación en la infracción. Si el tráfico de migrantes recae sobre niñas, niños o adolescentes o personas en situación de vulnerabilidad, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años.

- 2.11 El Ministerio del Interior tiene a su cargo la Subsecretaría de Migración cuya misión es dirigir, proponer y ejecutar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con el servicio y control migratorio; contribuyendo a la seguridad interna del país en el marco del respeto a la Ley y a los Derechos Humanos. Cuenta con dos Direcciones: 1. Servicios Migratorios que tiene como objetivo brindar los servicios migratorios de calidad garantizando la movilidad humana ordenada, regulada y segura a través del análisis, verificación, registro y procesamiento de información con el fin de identificar posibles factores de riesgo para la seguridad interna del país; y, 2. Control Migratorio cuyo fin es promover la regularización del estatus migratorio de ciudadano/as extranjero/as dentro del territorio nacional, vigilando el debido proceso de las causas de deportación de conformidad con los preceptos constitucionales, normas legales y el irrestricto apego a los derechos humanos.
- 2.12 El 1 de junio de 2022, el presidente Guillermo Lasso firmó el Decreto 436 que otorga amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación migratoria irregular. El Decreto establece 3 fases como parte del proceso de regularización: la **primera fase** del proceso de regularización es exclusiva para personas venezolanas que entraron por paso regular. Esta fase tiene una duración de 1 año (hasta septiembre de 2023), y consta de tres pasos: (1) Registro para obtener el Certificado de Permanencia Migratoria, a cargo del Ministerio del Interior (inició el 1 de septiembre de 2022); (2) Solicitud de la visa en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (inició el 1 de octubre de 2022); y, (3) Proceso de cedulaación, para obtener el documento de identidad, en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulaación (inició el 1 de noviembre de 2022). La **segunda fase** contempla el registro migratorio para todas aquellas personas extranjeras que se encuentran en situación irregular en el país, habilitada el 16 de noviembre de 2022. Finalmente, la **última fase** es para personas venezolanas que ingresaron por paso irregular, el registro migratorio deberá iniciar el 17 de febrero de 2023.
- 2.13 El Ministerio del Interior, encargado del registro migratorio, cuenta con información sustancial que permitirá a los Ministerios responsables de la política social y económica construir políticas públicas para la integración socioeconómica de población en movilidad humana en Ecuador, sin embargo, requiere de asistencia técnica que procure realizar un diagnóstico de los sistemas de información migratorios de la Subsecretaría de Migración, además de información que defina lineamientos para la modernización de los servicios biométricos del registro migratorio. Estos procesos serán lanzados a través de un taller de interoperabilidad debido a que el registro migratorio cruza diferentes variables con otros Ministerios.
- 2.14 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2). **Desafíos de desarrollo:** (i) **inclusión social e igualdad** al promover un acceso igualitario por parte de la población migrante a la identificación, promoviendo el proceso de registro y regularización de población extranjera la protección de derechos de población ecuatoriana en el exterior; (ii) **Productividad e Innovación**, al promover el uso de tecnologías y la generación de

información para mejorar el acceso a servicios e identificación mediante la interoperabilidad de los sistemas. **Temas transversales:** (i) **Capacidad institucional y estado de derecho**, al fortalecer la capacidad institucional del gobierno y la gobernanza de los servicios de migración, promoviendo la modernización de los procesos y servicios administrativos, mejorando de esta forma la capacidad del Estado para prestar servicios sociales y públicos. ii) Igualdad de género: al incluir acciones dentro del PACTIM, que abordan temas específicos de género. Asimismo, se alinea con el Programa de Desarrollo Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) por OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14) pues, a partir de los procesos de registro y regularización de migrantes, se promocionarán la implementación de políticas dirigidas al acceso equitativo a los servicios, y gestión de políticas de integración social y económica de migrantes. La cooperación técnica, además guarda consistencia con los lineamientos del Gobierno del Ecuador, para una [interoperabilidad gubernamental](#), como pilar fundamental del Gobierno Electrónico.

- 2.15 Asimismo, se alinea con la Estrategia del Banco con el País 2022-2025, a través del objetivo de reducir las ineficiencias en la gestión pública, al avanzar en procesos de digitalización del sector público.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 El objetivo de desarrollo, que se espera alcanzar a partir de la implementación de las actividades, es contribuir al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior de Ecuador con el fin de mitigar los efectos de la delincuencia organizada transnacional y delitos migratorios, especialmente el tráfico ilícito de migrantes, así como la generación de información estadística migratoria para la toma oportuna de decisiones y diseño de políticas públicas orientadas a la apoyar el proceso de integración de la población migrante.
- 3.2 **Componente I. Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.** El objetivo específico que apoyará este componente será el de fortalecer la capacidad del Ministerio del Interior para hacer frente a los efectos del tráfico ilegal de migrantes.
- 3.3 Para implementar este componente se contratarán actividades de consultoría para el diseño del Plan de Acción contra el Tráfico Ilegal de Migrantes (PACTIM), diagnósticos de la situación del tráfico ilícito de migrantes en Ecuador, y realizar talleres técnicos para revisión metodológica y construcción de la de información del PACTIM que permitan el intercambio de conocimientos, identificación del origen de los datos, indicadores, medidores y visualización de estos.
- 3.4 Asimismo, como parte de ese trabajo, se levantará información de necesidades técnicas: flujos de datos integrados, e infraestructura tecnológica de las instituciones competentes del Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- 3.5 **Componente II. Gestión de la información migratoria para la interoperabilidad de los sistemas migratorios.** Este componente tiene el objetivo de fortalecer la gestión de la información de control y estadística migratoria de la Subsecretaría de Migraciones del Ecuador.
- 3.6 Para implementar este componente se contratarán actividades de consultoría, que tienen el objetivo de realizar un diagnóstico de los sistemas de información migratorios de la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior, con el objetivo de conceptualizar, diseñar, desarrollar e implementar un modelo de información de flujos de movilidad humana y otras aplicaciones de análisis y visualización de datos

con el apoyo de la Dirección de Tecnologías de la Información de la Subsecretaría de Migraciones. Asimismo, se contempla servicios de consultoría para levantar información que definan los lineamientos y requisitos para la modernización de los servicios biométricos del registro migratorio, con el fin de fortalecer las actividades del control migratorio.

- 3.7 La cooperación técnica será implementada a través del Programa de Desarrollo Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1) por OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E). El tiempo de ejecución será de 24 meses. El monto total de la cooperación técnica asciende a \$150.000.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	Financiamiento Total BID
Componente I	Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes	\$ 75.000
Componente II	Gestión de la información migratoria para la interoperabilidad de los sistemas migratorios	\$ 75.000
<b>MONTO TOTAL</b>		<b>\$ 150.000</b>

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Estructura de ejecución.** El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud del beneficiario, el Gobierno de Ecuador, a través del Ministerio del Interior, y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la Unidad de Migración del Sector Social (MIG/SCL), la División de Género y Diversidad (SCL/GDI) y la División de Instituciones al Servicio del Ciudadano (IFD/ICS). Esto se debe a la experiencia generada por el Banco y a su capacidad, a través de la Unidad de Migración, de asesorar y transferir lecciones aprendidas de otros países, así como a la promoción de las mejores prácticas de dentro y fuera de la región en la materia. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá aportar contribuciones técnicas a los informes de los consultores. La unidad responsable del desembolso será la Unidad de Migración del BID. Los productos y la implementación de los planes, como las consultorías específicas, contarán con el apoyo del Ministerio del Interior para la supervisión y validación de estos.
- 4.2 El equipo del proyecto será responsable de la preparación y presentación de los informes del proyecto, de conformidad con lo estipulado por la Metodología del Sistema de Seguimiento e Información de la Cooperación Técnica (OP-1385-4). El período de desembolso (que incluye el período de ejecución) se estimó en 24 meses.
- 4.3 **Adquisiciones.** El plan de adquisiciones (Anexo IV) se ejecutará de acuerdo con los métodos de adquisición establecidos por el Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de empresas consultoras para servicios de naturaleza intelectual de acuerdo con GN-2765-4 y sus directrices operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos de consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

- 4.4 La naturaleza de las actividades y productos a desarrollar para cumplir con el objetivo de esta cooperación técnica es específica a las condiciones de los Beneficiarios. Por esta razón, es conveniente que esta institución sea la titular de los derechos de propiedad intelectual de los productos, garantizando un mecanismo para el uso adecuado de los mismos por parte del Banco. En este sentido, el Beneficiario será el propietario y titular de todos los derechos de propiedad intelectual, incluyendo sin limitación los derechos de autor, en relación y/o asociados a todos los productos a desarrollar en el marco de esta asistencia. En caso de que el Banco lo requiera, el Beneficiario concederá al Banco una licencia de uso, sin cargo alguno.
- 4.5 **Supervisión.** En cuanto a la supervisión de esta CT, bajo la dirección del especialista jefe de equipo, el equipo del proyecto se encargará de supervisar y facilitar las actividades necesarias para alcanzar los resultados esperados. La CT será supervisada y evaluada de acuerdo con los requisitos del Banco y a través de la Matriz de Resultados. Se prepararán informes anuales y un informe final en el sistema de seguimiento de proyectos del BID, Convergencia.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 El número de partes interesadas implica un importante esfuerzo de coordinación. Tanto por parte del BID como del Gobierno. Esto ha sido evaluado como un riesgo medio-bajo relacionado con la gestión del proyecto, que puede dar lugar a retrasos en los plazos de ejecución. Hay que recordar que la migración es un reto multidimensional, por lo que la respuesta debe ser multisectorial, y en este proyecto en particular, la coordinación de actores será muy importante para mejorar la eficiencia en la prestación, principalmente de servicios sociales.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 No se ha identificado ninguna excepción.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 La presente CT no financiará estudios de factibilidad o pre-factibilidad de proyectos de inversión ni estudios ambientales y sociales asociados por lo cual no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - EC-T1505](#)

[Matriz de Resultados - EC-T1505](#)

[Términos de Referencia - EC-T1505](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1505](#)