

**REPUBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Relaciones  
Internacionales con mención en Política Exterior y Diplomacia

**TESIS  
INMIGRACIÓN VENEZOLANA EN QUITO FRENTE A LA POLÍTICA  
DE REGULARIZACIÓN 2019**

Autor: Jairo Alonso Torres Alcívar

Director: Daniele Benzi

Quito, octubre, 2021



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**No.475 - 2022.**

## **ACTA DE GRADO**

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 18 de febrero de 2022, **JAIRO ALONSO TORRES ALCIVAR**, portador del número de cédula: 1725410409, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2018-2020)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema, **“INMIGRACIÓN VENEZOLANA EN QUITO FRENTE A LA POLÍTICA DE REGULARIZACIÓN 2019”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

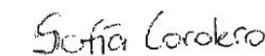
Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.48
Tesis Escrita:	8.76
Defensa Oral Tesis:	8.50
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.55</b>

En consecuencia, **JAIRO ALONSO TORRES ALCIVAR**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

  
**Dra. Katalina Barreiro**  
MIEMBRO

  
**Dra. Sofia Cordero**  
PRESIDENTA

  
**Dr. Pablo Garces**  
MIEMBRO

  
**Abg. Juan Maldonado.**  
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

## AUTORIA

Yo, Jairo Alonso Torres Alcívar, Master con CI 172541040-9 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



---

Firma  
C.I. 172541040-9

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Jairo Alonso Torres Alcívar cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, febrero, 2024



---

FIRMA DEL CURSANTE

JAIRO ALONSO TORRES ALCÍVAR

---

NOMBRE DEL CURSANTE

CI.172541040-9

Agradezco al Dr. Daniele Benzi por su guía y ayuda en esta investigación; a la Dra. Daniela Celleri y al Dr. Aníbal Seijas por el aporte, paciencia, esfuerzo y motivación hacia mi persona e investigación; a mis amigo(a)s y familiares que estuvieron conmigo en el transcurso de esta etapa; y finalmente a conocidos y extraños que aportaron con su tiempo y perspectiva para el desarrollo de este trabajo.

## **Resumen**

El proceso de regularización de la visa VERHU surge a partir de los constantes flujos migratorios venezolanos que, durante casi una década, acoge la región suramericana. El trabajo se enfoca en el caso ecuatoriano, país caracterizado por una “paradoja inversa migratoria” en la que se promueve la libre movilización de personas mientras que la gestión migratoria limita dicha movilidad. La tesis analiza esta discrepancia al comparar la normativa relevante con los testimonios de las personas afectadas en Quito, complementando con cifras del proceso regulatorio, cuyo resultado alcanzó apenas el 9,17% de regularizados. Para ello, se planteó como objetivo el conocer las perspectivas de los funcionarios públicos y de los migrantes venezolanos frente al proceso de regularización, sustentándose en la teoría de la acción, tanto *explícita* como *en uso*, para analizar lo que se dice contra lo que se hace. Se usó el método hermenéutico para la interpretación de la información, apoyado en la Teoría Fundamentada que busca identificar procesos sociales básicos, motivo por el que las entrevistas realizadas se codificaron bajo el método comparativo constante. Este procedimiento ayudó a identificar mejor el grado de discrepancia entre las visiones del gobierno ecuatoriano y los inmigrantes venezolanos.

## **Abstract**

The VERHU's regularization process is the Ecuadorian response to the constant migratory flows from Venezuela during the past decade. Ecuador is characterized by the “*receive but reject paradox*” in which the government's speech promotes freedom of movement across the borders but in practice there are limitations in the migratory management. In order to analyze this gap, this thesis compares the Ecuadorian normative in terms of migration with the testimonies from Venezuelan immigrants, complemented all by the numbers from the regularization process (9,17% regularized people). To do this, the thesis's objectives were to know the perspectives from government workers and from Venezuelan immigrants based on the action theory and its *explicit* (what they say) and *in use* (what they do) perspectives. Later the interpretation comes from the hermeneutical method, supported by the Grounded Theory which looks for the identification of basic social processes. That's why the interviews were codified using a constant comparative method, because like that it's easier to identify the gaps between government workers and immigrants' perspectives.

## Índice de Contenido

1. Desarrollo teórico .....	10
1.1. Inmigración irregular .....	11
1.2. Paradoja Inversa Migratoria: Dicotomía entre Discurso y Práctica .....	13
1.3. Política de Visado .....	17
1.4. Gestión migratoria .....	18
2. Panorama político, socioeconómico y migratorio de Ecuador y Venezuela.....	21
2.1. Panorama socioeconómico y cultural del Ecuador .....	21
2.1.1. Crisis del Feriado bancario .....	21
2.1.2. Migración ecuatoriana: de exportador de migrantes a país de tránsito y receptor.....	24
2.1.3. Constitución de Montecristi y Marco jurídico migratorio .....	30
2.2. Contexto Económico, Político y Migratorio venezolano ante la crisis.....	32
2.2.1. Contexto Económico .....	32
2.2.2. Contexto Político.....	34
2.2.3. Contexto Migratorio.....	36
3. Flujo migratorio venezolano en Ecuador: características de la población migrante y del proceso regulatorio ecuatoriano .....	40
3.1. Política de gestión migratoria del gobierno ecuatoriano: Decreto ejecutivo 826 y Acuerdo Ministerial 103 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana .....	41
3.1.1. Objetivos del Decreto Ejecutivo N°826 y el Acuerdo Ministerial 103.....	43
3.1.2. Amnistía migratoria .....	43
3.2. ¿Qué es la VERHU? .....	45
3.2.1. Requisitos .....	45
3.2.2. Carta o tarjeta Andina.....	50
3.3. Cuadros de Entrevistas .....	50
3.3.1. Cuadro 1: Funcionarios Públicos .....	52
3.3.2. Cuadro 2: Experiencias de Migrantes Venezolanos .....	52
3.4. Visa humanitaria y su cumplimiento con la amnistía migratoria.....	56

3.5. Discrepancias discursivas y de implementación .....	61
3.6. Análisis con los lineamientos de la OIM para la gestión migratoria: Discrepancias de eficacia.....	68
3.7. Consideraciones finales.....	78
4. Conclusiones .....	81
5. Bibliografía.....	83
6. Anexos .....	88
6.1. Anexo 1. Formulación de códigos y categorías de las entrevistas .....	88

### **Índice de Ilustraciones**

Ilustración 1. Principales flujos migratorios a finales del siglo XX y principios del XXI.....	14
Ilustración 2. Evolución temporal de la emigración en Ecuador (en miles de habitantes) .....	25
Ilustración 3. Frecuencia de destinos de la emigración ecuatoriana por la crisis de feriado bancario .....	25
Ilustración 4. Total de emigrantes ecuatorianos no retornados por año.....	27
Ilustración 5. Saldo migratorio de ciudadanos cubanos en Ecuador (años) .....	28
Ilustración 6. Estimaciones destinos destacados de ciudadanos venezolanos .....	36
Ilustración 7. Países de acogida de la migración venezolana.....	36
Ilustración 8. Rutas migratorias del flujo migratorio de ciudadanos venezolanos .....	37
Ilustración 9. Corredor Andino.....	38
Ilustración 10. Cooperación internacional para movilidad humana 2019 .....	65
Ilustración 11. Razones para no realizar registro migratorio .....	72

### **Índice de Tablas**

Tabla 1. Riesgo País de países de América del Sur años 2016, 2017, 2018 y 2019 (en porcentaje) .....	33
Tabla 2. Arancel Consular, Diplomático y de Servicios de Movilidad Humana.....	46
Tabla 3. Registro biométrico por lugar de residencia.....	58
Tabla 4. Convenciones internacionales ratificadas .....	69

## **I. Introducción, planteamiento del problema y metodología**

La movilización de las personas es un fenómeno tan antiguo y normal que incluso en los inicios de la civilización el ser humano se diferenciaba por esta característica. En la actualidad, ante un mundo globalizado gracias a los avances tecnológicos y las políticas económicas neoliberales, las movilizaciones de personas están orientadas a la búsqueda de territorios que puedan ofrecer mejores condiciones de vida. Sin embargo, no es la única causa que provoca la migración de personas, ya que puede ser por motivos de “turismo, estudios, trabajo, desplazamientos forzados, deterioro ambiental, entre otros” (Düvell, 2011, p. 61).

A pesar de las diferentes causas que existen para que las personas decidan migrar, es muy común ver que las tendencias migratorias tengan como “destino a países considerados desarrollados y con alto nivel en condiciones de vida” (Castles, 2010, p.60). Esta tendencia ha provocado que los países que son escogidos para migrar o simplemente que por otras razones llegan a ser países de acogida, tengan que gestionar a las grandes cantidades de personas que quieren entrar en sus territorios.

Esta gestión migratoria de los países como Estados Unidos ha generado que se implemente un sistema obstaculizador y seleccionador para los migrantes, más intensamente desde 2001 cuando la potencia mundial sufrió un ataque terrorista.

Por otro lado, y ante el incremento de restricciones en los destinos más comunes, los países históricamente emisores de migrantes en Latinoamérica, como es el caso ecuatoriano, a principios de siglo optaron por promover un discurso abierto en favor de los migrantes. Así, en Ecuador se adoptó la Constitución de Montecristi de 2008, en la cual en los artículos 9 y 40 se reconocen a los migrantes los mismos derechos y deberes que a la ciudadanía ecuatoriana, además de que promueve la no discriminación por condición migratoria. En otras palabras, no se permite catalogar de ilegal a los migrantes independientemente de su condición migratoria (CRE, 2008).

El ámbito migratorio de la Constitución ecuatoriana de 2008 puede ser vista como una invitación para que los migrantes visiten el país. Sin embargo, la crisis económica y política que ha venido sufriendo la República Bolivariana de Venezuela, y como consecuencia del éxodo masivo de sus ciudadanos por el mundo y en especial en la región sudamericana, ha provocado que el país con la Constitución que favorece a los migrantes haya buscado establecer limitantes o restricciones ante flujos migratorios que sobrepasan las capacidades del Estado.

Es por eso que esta investigación analizó a la denominada Visa de Excepción por razones humanitarias para ciudadanos venezolanos (VERHU), para así entender sus objetivos y compararlos con el discurso oficial del gobierno, al mismo tiempo que se contrasta con las cifras y artículos de prensa que permitan determinar en qué medida la VERHU benefició a los migrantes.

De acuerdo con lo planteado, se cree pertinente valorar las concepciones de los expertos y de los inmigrantes involucrados. En este sentido, se formulan las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las concepciones de los funcionarios públicos con respecto al proceso de visado?

¿Qué perspectiva poseen los migrantes acerca del proceso de regularización?

En definitiva, tomando en cuenta las preguntas anteriormente planteadas podemos fijar los objetivos generales y específicos de la investigación:

*Objetivo General:*

- Contrastar lo establecido en el marco jurídico con el discurso político ecuatoriano actual y la percepción de los actores sociales en cuanto al proceso de regularización.

*Objetivos Específicos:*

- Recoger las concepciones de los funcionarios públicos y expertos con respecto al proceso de visado.
- Conocer la perspectiva de los migrantes venezolanos acerca del proceso de regularización.
- Analizar el marco jurídico ecuatoriano en el ámbito de la regularización.
- Examinar el discurso político ecuatoriano en cuanto a las cifras de personas regulares y no regulares.

Así, la estructura de esta investigación está orientada, en el capítulo 1, a explicar y definir la migración en términos generales para enfocarnos en uno de sus tipos, la inmigración irregular, para posteriormente describir y entender la “paradoja inversa migratoria” de Acosta y Freier (2015), en la cual nos podemos apoyar para entender la dicotomía entre el discurso y la práctica.

Dicotomía que, de acuerdo con estos autores, representa un “*discursive gap*” o una brecha discursiva entre el discurso oficial y la realidad de la práctica política y jurídica” (Acosta y Freier,

2015, p.172), que abarca a su vez la disparidad entre la legislación o documentos oficiales y la implementación de estos fuera del papel.

Posteriormente, se define lo que es una gestión migratoria, diferenciado así la gobernanza y la gobernabilidad migratoria a través de una descripción de sus diferentes tipologías explicadas en el trabajo de Lelio Mármora (2010). Finalmente, se selecciona a la política de visado como un instrumento de gestión migratoria para poder definirla y reconocerla según su necesidad, tipos y requisitos.

Continuando con la estructura de la investigación, el capítulo 2 busca otorgar una contextualización del estudio de caso. Así, se describen los hechos que desembocaron a que el Ecuador opte por una Constitución favorable a los migrantes, así como su historia migratoria; al mismo tiempo que se describen los hechos que desembocaron en la crisis económica y política de Venezuela y la evolución del éxodo masivo de sus ciudadanos.

Una vez entendido el contexto, se pasa a explicar en el capítulo 3 lo que abarca la VERHU, así como también se analizan los discursos de las autoridades que promovieron esta visa contrastándolos con las cifras de la prensa y de las autoridades. Así mismo, desde un punto de vista jurídico, se trata de entender si la VERHU es un instrumento que ayuda a la migración ordenada y segura o, caso contrario, obstaculiza a los migrantes.

Finalmente, se realizaron entrevistas a ciudadanos venezolanos residentes en Quito capital de Ecuador para intentar corroborar o falsear los hallazgos de esta investigación.

Con respecto al proceso argumentativo, el razonamiento y la organización que orienta la metodología para estudiar el fenómeno, se incluyen los siguientes apartados: fundamentación paradigmática; tipo de investigación; contexto y grupo participante; técnicas e instrumentos de recolección de datos; procedimiento de análisis e interpretación de la información. Así, la metodología de esta investigación está enfocada en el paradigma cualitativo, es de campo y documental, un contexto con sus respectivos grupos participantes y una técnica e instrumentos de recolección de datos que en conjunto ayudan al investigador en el procedimiento de análisis e interpretación de la información.

En referencia a la fundamentación paradigmática, esta investigación está orientada bajo los preceptos del paradigma cualitativo interpretativo, con base en la hermenéutica. En ese aspecto, Martínez (1998) lo define como “el fruto o resultado de una interacción, de una dialéctica o diálogo, entre el conocedor y el objeto conocido” (p.24). A su vez, para Martínez (2009), “la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades,

sus sistemas, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (p. 92).

La hermenéutica en cambio usa el método de interpretación y comprensión ya que se “trata de observar algo y buscarle significado... Estos métodos son adecuados y aconsejables siempre que los datos o las partes de un todo se presten a diferentes interpretaciones” (Martínez, 2009, p. 96).

El siguiente aspecto trata sobre el tipo de investigación. Ésta se enmarca en la investigación de campo, ya que “la información es recogida de forma directa de la realidad por el propio investigador con el propósito de describirlos e interpretarlos” (Bartis, 2004, p. 3).

En cuanto al contexto, puede ser definido como “el conjunto de propiedades de un fenómeno, proceso o evento, con el que se relacionan diversas acciones e interacciones en un espacio y tiempo determinados” (Strauss y Corbin, citados por Rodríguez, Gil y García, 1996, p. 29). Desde esta perspectiva, esta investigación contextualiza los hechos ocurridos que conllevaron a la movilización de los flujos migratorios venezolanos a fin de observar, entender, y explicar las concepciones y prácticas del gobierno ecuatoriano para gestionar a estos flujos.

En este mismo escenario, se tomaron fuentes de información de carácter documental y de carácter vivencial. Constituidas, en el primero de los casos, por la revisión de bibliografía académica relevante, así como documentos de prensa e informes sobre el tema, para la adquisición de conocimientos sobre las personas, permitiendo comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones y actividades de quienes los producen, en síntesis, permitió la formación de conceptos y términos para producir conocimientos.

En el segundo caso, las fuentes de carácter vivencial están constituidas por las personas importantes o claves quienes conformarán el grupo participante, como sujetos considerados de mucha importancia dentro del contexto de la investigación. En este sentido, el grupo se conforma con el personal burocrático quien trata los aspectos de la VERHU; y el personal social afectado por la VERHU, es decir los inmigrantes venezolanos, así como también expertos en temas de migración.

Con el fin de conocer las perspectivas de los grupos participantes, se empleó como técnica para la recolección de la información la entrevista semiestructurada, ya que según Archenti, Marradi y Piovani (2007) este tipo de entrevista “(...) da lugar a un continuum de grados de libertad posibles en función del nivel de estructuración o estandarización que adquiera la guía de preguntas y/o de las posibles respuestas predeterminadas” (p. 217). Es por eso que las preguntas

se las realizó de manera abierta para adquirir más matices de la información. Del mismo modo, “se decide de antemano la información que se requiere, y se establece un guion de preguntas (...) que serán aplicadas de forma flexible y de actitud abierta por el entrevistador” (Folgueiras, 2006, p.3).

En cuanto a la interpretación de la información, se inició con la lectura y relectura de cada entrevista, luego se procedió a identificar y codificar las unidades de información en el texto, y a medida que el proceso de análisis avanzaba, se organizó y relacionó los temas, procesos, sub-categorías y categorías, referidos a los significados aportados por los informantes.

Esta metodología de interpretación de la información viene de la teoría fundamentada, la cual, al estar situada en el paradigma constructivista, “trata de descubrir y explicar, mediante una metodología inductiva, la interpretación de significados desde la realidad social de los individuos” (Arantzamendi et al, 2010). La teoría fundamentada o Grounded Theory “tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos como punto central de la teoría” ya que a través de ella “se busca identificar las principales preocupaciones de los actores sociales relacionadas con algunas de las estrategias que se pueden emplear en la resolución de tales preocupaciones” (Glasser, 1992, en Páramo, 2015, p.9).

Por otro lado, la metodología de codificación de las entrevistas viene de la misma teoría fundamentada, solo que haciendo uso de sus mecanismos (muestreo teórico, saturación teórica, método comparativo constante). En otras palabras, se seleccionó a los participantes conforme a la precisión y necesidad de esta tesis, ya que el muestreo teórico “se va concretando durante el proceso de recogida y análisis de los datos” (Arantzamendi et al, 2010) hasta la saturación teórica, es decir, hasta que la información sea repetitiva.

El método comparativo constante es aquel por el cual se reduce la información de las entrevistas en códigos y categorías con el fin de brindar una información más organizada.

En relación con las otras fuentes de información consideradas, se utiliza el análisis documental, el cual es definido por María Pinto (1993) como “una operación intelectual que da lugar a un documento secundario (...) en donde el documentalista debe realizar un proceso de interpretación y análisis de la información de los documentos y luego sintetizarlo” (p. 1).

El decreto ejecutivo N° 826 es un ejemplo, ya que “la información es estudiada, interpretada y sintetizada minuciosamente para dar lugar a un nuevo documento que lo representa de modo abreviado pero preciso” (Pinto, 1993, p. 2).

Complementariamente, la teoría que sustenta la investigación empírica es la teoría de la acción de Argyris y Schön. Esta teoría recoge la esencia de esta investigación ya que puede “apreciarse la conducta humana desde dos perspectivas, la explícita y la perspectiva en uso” (1978, p.8).

La perspectiva explícita consiste en cómo un individuo “expresa su comportamiento ante una determinada situación, sus afirmaciones revelan ciertamente la teoría de acción que el aporta como explicación de su comportamiento” (Argyris y Schön, 1978, p.8).

La perspectiva en uso consiste en que “un observador podría detectar en un momento dado otro tipo de acciones concretas que podrían no coincidir con las afirmaciones del individuo” (Argyris y Schön, 1978, p.8).

En resumen, “el individuo no es consciente de las incongruencias que eventualmente se dan entre la perspectiva que construye para orientar su comportamiento (explícita) y la perspectiva que, en definitiva, gobierna sus actos (en uso)” (Argyris y Schön, 1978, p.8).

Finalmente, posterior al análisis de las entrevistas realizadas, el análisis documental y la examinación de las normas pertinentes al caso de estudio, se busca evidenciar o desmentir la existencia de la paradoja inversa migratoria en Ecuador en el caso de los inmigrantes venezolanos.

## **1. Desarrollo teórico**

La estructura del presente capítulo tiene como objetivo explicar la delimitación del trabajo de investigación. Así, se empieza por explicar que es la migración, sus tipos, haciendo énfasis en la inmigración irregular, que es la analizada en el capítulo 1.1. A continuación se pasará a revisar las tendencias tradicionales de los flujos migratorios para seguir con la explicación de la “paradoja inversa migratoria” de Acosta y Freier, empleada para entender las dicotomías o brechas que se aprecian en el caso ecuatoriano, en el apartado 1.2.

Dicho lo anterior, en el apartado 1.3 se desarrollará una explicación sobre lo que es y representa un documento de ciudadanía y una política de visado, así como los requisitos para su obtención y la necesidad de obtenerla por parte del inmigrante irregular; posteriormente, de forma paralela, se desarrollará en el apartado 1.4 lo que académicamente se entiende por gestión migratoria, realizando una descripción de sus tipos desde la perspectiva de securitización hasta la perspectiva de derechos humanos.

## 1.1. Inmigración irregular

Las migraciones son movilizaciones de personas que con el paso del tiempo han ido adquiriendo características que se diferencian según el contexto en que ocurren. Este amplio espectro puede entenderse desde diferentes enfoques según sea el caso o la perspectiva, adquiriendo terminologías tales como emigración, inmigración, refugio, retorno, tránsito, pero que, a pesar de sus distinciones, tienen mucha relación entre sí y cualquiera sea el caso son personas en condición de movilidad (OIM, 2019, p. 6).

Para fines de la investigación, se realizará especial énfasis en la inmigración y, para más precisión, a la población denominada “irregular”. Se trata de un porcentaje de extranjeros en el territorio de un país que, “muy aparte de sus razones para migrar, se encuentran residiendo ilegalmente según las leyes rigentes en el territorio. Estos pueden ser migrantes laborales, refugiados, familiares de diversos grados, estudiantes que excedieron su tiempo, entre otros” (Düvell, 2011, p. 61).

Tradicionalmente, se ha categorizado a los inmigrantes irregulares bajo la denominación de migración no deseada. Esto desemboca en que los gobiernos tiendan a tener una perspectiva peyorativa hacia este grupo vulnerable y por ende una política migratoria restrictiva y enfocada a la seguridad del territorio y sus ciudadanos. Así, “estos grupos tienden a ser vistos como un problema social, político y económico” (Acosta y Freier, 2015, p.3).

Con el mismo pensamiento, ha habido cambios importantes y una suerte de “giro interpretativo” (Shore, 2010, p. 24) en el estudio de las políticas públicas. Shore (2010) destaca que

en la construcción de las políticas públicas participan diversos actores, no solo de la institucionalidad pública, sino también del resto de la sociedad y desde ámbitos locales, nacionales e internacionales, cuyas comprensiones de las problemáticas sociales no son homogéneas, sino que están basadas en una variedad de razones e intereses (pp. 44-45).

Enfocándonos en la inmigración irregular, dentro de este espectro existen muchas personas irregulares con diversas percepciones acerca de la legalidad. Es decir, existen migrantes que se encuentran entre la legalidad y la ilegalidad en el transcurso del tiempo, así como también hay migrantes que se esfuerzan para adquirir el estatus de regular y otros irregulares que ni siquiera intentan salir del estatus irregular. “Los gobiernos son los encargados de facilitar programas de regularización, registro, amnistía” (Castles, 2010, p.51), pero esto no significa que “todos los irregulares puedan hacerlo ya que existen requisitos o impedimentos personales que obstaculizan el proceso” (Ruhs y Anderson, 2006 en Castles, 2010, p.51).

Tal y como se menciona en la introducción de esta tesis, Castles (2010) asegura que esta migración no deseada, la irregular, “se encuentra altamente politizada y con juicios de valor negativos, por lo que la irregularidad puede ser concebida de otras maneras tales como: ilegal, indocumentada, no autorizada, clandestina” (p.52). Empero, es necesario tener en cuenta que “todas las personas tienen dignidad y derechos humanos que deben ser respetados, y también el hecho de que la mayoría de los inmigrantes preferiría acogerse a la ley” (Castles, 2010, p.52).

Teniendo lo mencionado anteriormente en cuenta, surge el cuestionamiento de ¿por qué existen migrantes irregulares?

Stephen Castles (2010, p.53) agrupa las causas de la migración irregular en cinco categorías:

1. Las leyes y regulaciones nacionales.
2. Las contradicciones que surgen de la globalización neoliberal.
3. La agencia individual y colectiva de los migrantes.
4. Las actividades de la industria de la migración.
5. Vulnerabilidad de los grupos específicos.

A partir del 2001, con el ataque terrorista a las torres gemelas de los Estados Unidos, se dio paso a “una politización y securitización de las migraciones y con el apoyo de los medios de comunicación, se afianzó la concepción de la migración como un problema de seguridad nacional” (Castles, 2010, p.54). Debido a este hecho, la primera causa argumenta que esa visión de ver a la migración como un problema, genera una serie de políticas restrictivas que a su vez genera la existencia de irregularidad en los migrantes. Así entonces, si las fronteras se mantuvieran abiertas, por definición no podría existir la migración irregular, ya que existiría libre circulación de personas.

Para la segunda causa, a raíz de la globalización neoliberal y el avance de las tecnologías, la información mundial es más accesible, así como el viajar grandes distancias, por lo que la migración es un fenómeno más común. Por otro lado, “la neoliberalización económica desde los años 70 ha derivado en todo el mundo a que existan brechas más grandes de desigualdad, en especial en el sentido norte-sur” (Castles, 2010, p.57). Esta desigualdad Norte-Sur ha provocado que tanto “Estados Unidos como Europa tengan más ingresos que Latinoamérica y el norte de África, y a su vez, que se incremente la seguridad en términos de pobreza, violencia, hambruna”. Esta es una realidad observada por la Comisión Global sobre la Migración Internacional, la cual resume la migración en “desarrollo, demografía y democracia” (GCIM, 2015).

En la tercera causa, Castles (2010) afirma que existe la tendencia de los gobiernos a ver a los migrantes como personas con problemas económicos, y en parte ese es uno de los principales motivos, sin embargo, “los asuntos familiares tienen gran peso en esas decisiones, ya que mientras más pasa el tiempo y los lazos se van formando, las posibilidades de quedarse en el país de destino incrementan, así como la posibilidad de traer más familia” (Castles, 2010, p.59). Por otro lado, está el hecho de que los migrantes son personas que vienen de territorios en donde existe corrupción, violencia y demás problemas sociales, por lo que “tienden a arreglárselas a pesar del Estado y no gracias a él. Esta visión hace que vean las restricciones como un obstáculo a superar para sobrevivir y no se quedan inmóviles solo porque el Estado se los pida” (Castles, 2010, p.59-60). Así, existe más probabilidad de que existan migrantes irregulares.

Para la cuarta causa, existe la industria de la migración, es decir, personas que se dedican a facilitar la migración cuando las leyes y restricciones son muy complicadas. Sin embargo, es “difícil distinguir cuales de ellos lo hacen legalmente y cuales lo hacen a través del tráfico de personas para luego explotarlas” (Castles, 2010, p.60). Esta industria puede “convertirse en una fuerza impulsadora para la migración y puede continuar en el tiempo independientemente de las leyes restrictivas que se tomen” (Castles, 2010, p.61).

En la quinta y última causa, los grupos vulnerables son los que tienen más probabilidades de adquirir el estatus de irregular, ya que a las personas con educación y capacitadas a veces se les facilita la legalidad por los mismos estados, pero “las personas sin capital humano elevado, así como mujeres y niños que son explotados porque carecen de recursos, y las personas que huyen de conflictos, tienden a cruzar fronteras por pasos ilícitos o son víctimas de tráfico de personas” (Castles, 2010, p.61).

Ahora que se entienden las causas de por qué existen migrantes irregulares, y que no tienen registro para las autoridades, es imposible tener una cifra exacta de cuantas personas viven bajo ese estatus. Es por eso que, si no se quiere mantener la situación de ilegalidad de un gran número de personas, existen dos alternativas en términos jurídicos ante este hecho: la regularización y registro de inmigrantes o permitir la libre circulación de personas.

## **1.2. Paradoja Inversa Migratoria: Dicotomía entre Discurso y Práctica**

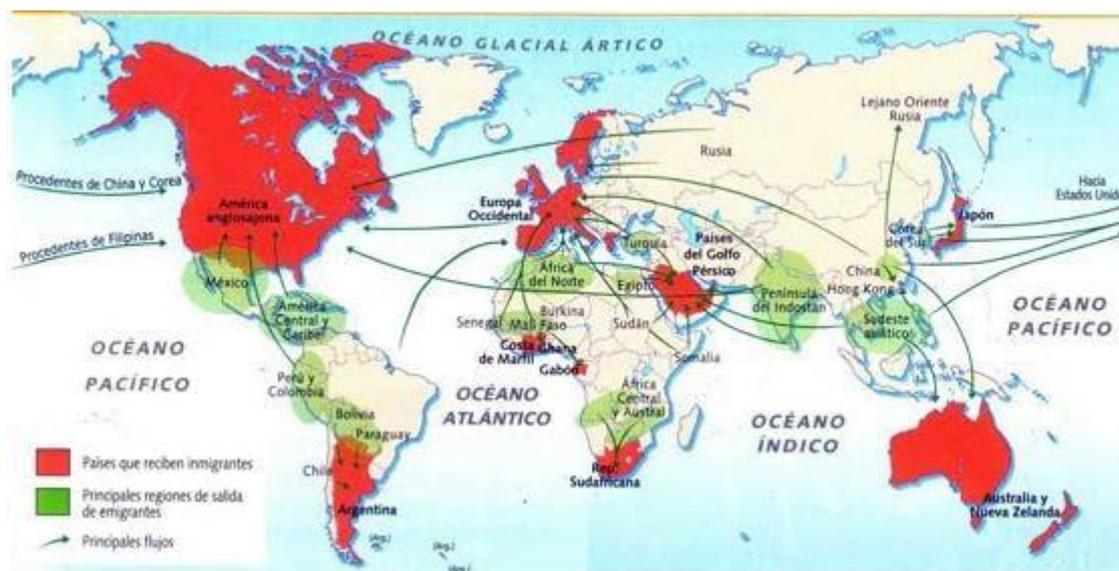
Tradicionalmente, y con mayor fuerza desde el ataque a las torres gemelas de Estados Unidos en 2001, se ha visto a los flujos migratorios no controlados como un problema de seguridad nacional para los países con altos ingresos, desarrollados y con seguridad social. Tal

y como se mencionó en el apartado de Inmigración, con “el surgimiento del neoliberalismo económico en los años 70, la brecha de desigualdad ha ido incrementando exponencialmente” (Castles, 2010, p.57).

La desigualdad existente entre países o regiones como Estados Unidos - Europa y los países del Sur, los cuales son los más perjudicados en esta brecha, ha provocado que “muchas personas provenientes del sur que han sufrido violencia, hambre, corrupción o falta de oportunidades, busquen migrar hacia los países que sí han logrado un nivel de vida más alto” (Castles, 2010, p.60).

Como respuesta, los países de primer mundo han optado por una visión de seguridad nacional por encima de los derechos humanos, y han optado por poner restricciones a la migración, así como la militarización de la frontera. Donald Trump, expresidente de los Estados Unidos, es ejemplo de lo anteriormente expresado, ya que exclamó públicamente: “hemos construido 300 millas (480 km) del muro fronterizo” (BBCMundo, 2020). Este accionar estadounidense no es nuevo ya que en las anteriores administraciones también se observaron tendencias anti migratorias.

Ilustración 1. Principales flujos migratorios a finales del siglo XX y principios del XXI



Fuente: García, M. 2016.

En la ilustración anterior se puede observar las tendencias de los flujos migratorios, y se puede corroborar la desigualdad Norte-Sur. Sin embargo, en Latinoamérica, la visión de problema de seguridad nacional frente a los inmigrantes dio un giro con los gobiernos

denominados de izquierda o “progresistas”. Así, para 2008, “11 de 15 países de Sudamérica tenían gobiernos de izquierda y centro izquierda” (Castles, 2010, p.52).

Bajo estos gobiernos, se escucharon discursos en materia de inmigración que se alejaban del discurso occidental antes descrito. Acosta y Freier los definen como “paradoja inversa migratoria” ya que, con un discurso altruista, se evidencia un claro “enfoque hacia los migrantes y sus derechos, así como la promoción de una ciudadanía universal en contraste con la tradicional diferenciación entre los estatus legal e ilegal” (2015a, p2).

La denominación de ‘inversa’ se da ya que existe una paradoja ‘tradicional’ encontrada por la literatura académica en Europa y Estados Unidos. Esta paradoja comprende desde la década de los 80, “un discurso por parte de ambas regiones, más restrictivo en torno a la inmigración irregular mientras que al mismo tiempo han aceptado la entrada y residencia de una gran cantidad de indocumentados”. Esta paradoja es denominada como “*reject but receive paradox* o paradoja de rechazo, pero recibo” y representa un “*discursive gap* o una brecha discursiva entre el discurso oficial y la realidad de la práctica política y jurídica” (Acosta y Freier, 2015, p.172).

La brecha discursiva no es el único tipo de incongruencia, hay tres tipos de dicotomías, paradojas o brechas:

1. La ya mencionada discursiva, que describe la discrepancia entre lo planteado o prometido en un discurso oficial y los resultados finales, es decir la legislación y documentos legales vinculantes.
2. La de implementación, que mide la disparidad entre la legislación y/o documentos oficiales vinculantes y la implementación de estos fuera del papel.
3. Y la de eficacia, que describe en qué medida las políticas en papel lograron un resultado esperado (Czaika y de Haas, 2013 en Acosta y Freier, 2015a, p.5).

Ante las mencionadas dicotomías, se puede deducir que para la paradoja de la eficacia es necesario realizar un análisis de los discursos de las autoridades respecto a las políticas en rigor. Es por eso que Acosta y Freier aseguran que es importante “diferenciar entre los discursos políticos-gubernamentales y los discursos de éxito o fracaso de la medida o política, con los resultados de las políticas en cifras” (2015a, p.5).

Ese es el objetivo de esta tesis, el analizar las promesas del gobierno ecuatoriano a través de la Visa de excepción por razones humanitarias - VERHU, y compararlo con el discurso de los resultados oficiales, para revisar si tienen concordancia con las cifras y con los testimonios de los entrevistados. De ese modo se tiene una mejor perspectiva de la información ya que según Acosta y Freier “constituye una diferente fase en el ciclo de la política migratoria” (2015a, p.5).

Retomando la terminología de paradoja inversa migratoria, esta nació, como se mencionó en apartados anteriores, con el auge de los gobiernos denominados de izquierda en donde los países sudamericanos, a través del discurso, “se muestran abiertos con un claro énfasis en los derechos de los migrantes y en la promoción de la movilidad humana de carácter universal”. Así, al contrario de Estados Unidos y Europa, en donde se hace una clara diferencia entre un migrante regular y uno no deseado o irregular, “los funcionarios y políticos sudamericanos enfatizan en la universalidad de los derechos de los migrantes con independencia de su origen o situación administrativa” (Acosta y Freier, 2015b, p.172).

Con lo anteriormente mencionado, las políticas liberales de integración, como los programas de regularización, son para Acosta y Freier (2015a) una forma de “compensar las regulaciones de acceso restrictivas y son políticas que pueden atraer inmigrantes” (p. 6). Bajo la anterior concepción, se puede afirmar que las políticas de regularización son un instrumento que favorece al migrante irregular.

Para un entendimiento más claro, la definición de políticas inmigratorias se basa en “reglas y procedimientos gubernamentales que seleccionan, admiten y deportan ciudadanos extranjeros” (Brochmann, 1999 en Acosta y Freier, 2015a, p.6) y, por otro lado, se encuentran las políticas de integración migratoria como los programas de regularización (Acosta y Freier, 2015a, p.6).

Los discursos de los gobiernos latinoamericanos sobre la ciudadanía universal y derechos pro migrantes también tienen un componente regional, así, por ejemplo, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (en adelante SACM), refleja un “consenso en contra de la criminalización de los inmigrantes indocumentados” (Hansen, 2010 en Acosta y Freier, 2015a, p.8).

Estos discursos progresistas en los países latinoamericanos vienen de la base de que la emigración era algo común y en aumento. De ahí el discurso proderecho de los migrantes y ciudadanía universal (Acosta y Freier, 2015a, p.11). Fue tal la magnitud del discurso que Ecuador lo convirtió en norma, pasando a estar plasmada en la Constitución esta visión de aceptación del migrante sin distinción del estatus migratorio. Esto se verá más en detalle en el siguiente capítulo.

Ahora bien, a pesar del discurso de aceptación a todos los migrantes, en la mayoría de los países del mundo es necesario un documento de identificación o permiso que permita acceder a los servicios básicos y procedimientos legales que ofrece el territorio, es por eso que es necesario un documento que permita legalmente formar parte de la población de acogida.

Sin embargo, es necesario aclarar que lo que es legal no impide a los ciudadanos que, por costumbre, ignorancia o desinterés en la norma, tengan la tendencia a ofrecer servicios a los

indocumentados o bien aceptar sus servicios, en muchos casos vulnerando sus derechos al explotarlos.

### **1.3. Política de Visado**

Una de las maneras para gestionar la migración es un visado. Este instrumento, “utilizado por los gobiernos para seleccionar y registrar quienes ingresan al territorio”, tiene en cuenta los intereses del migrante ya que, a través de un permiso, se le permite tener derechos en el territorio sin la necesidad de abandonar su propia nacionalidad, y cierta libertad de acción (Neumayer, 2005, p. 11).

Ese permiso es la Visa o Visado que se traduce en una autorización que otorga un Estado a ciudadanos extranjeros, para entrar o permanecer temporal o permanentemente en sus territorios. El visado no es lo mismo que un pasaporte, sin embargo, es un documento que complementa el pasaporte. Es decir que para poder movilizarse e ingresar a otro país por medios legales son necesarios tanto el pasaporte como la Visa. Neumayer (2005) asegura que estos instrumentos sirven para “preseleccionar a los migrantes bajo una concepción de seguridad nacional y así asegurarse que no representan una amenaza” (p. 12).

Los visados se expiden generalmente cuando no existen acuerdos de libre tránsito entre países para sus ciudadanos, como por ejemplo en el MERCOSUR en América del Sur, o el acuerdo Schengen que existe dentro de la Unión Europea y que permite la libre circulación de los ciudadanos por todos los Estados miembros sin presentar visa.

Entrando más en detalle, existen diferentes tipos de visado que limitan el tiempo y el tipo de actividades que puede realizar una persona dentro de un país. Estas limitantes están establecidas de acuerdo con las actividades específicas que se van a realizar. Así, por ejemplo, se categorizan por visas de trabajo, de estudios, de tránsito, de turista, de periodista, diplomático y, en el caso de esta tesis, humanitaria.

Con respecto al tiempo o vigencia de las visas, si una persona superara el tiempo de estancia que marca su visado o incumple sus condiciones, pasaría a encontrarse en situación irregular.

Pasando a una perspectiva gubernamental, “la política de visas es considerada una herramienta política útil en la gestión de las poblaciones móviles” ya que de esa forma los Estados “logran regular la entrada a sus territorios” (Salter, 2006 en Trabalón, 2018, p.3). Por otro lado, una definición más analizada por parte de Salter y Multu (2010) argumenta que la política de visado es

un espejo que refleja como el Estado ve a su propia población y al mundo: los Estados que perciben su sistema de bienestar como una carga excesiva pueden tener regulaciones estrictas para la admisión de refugiados o mano de obra poco calificada; los Estados que están preocupados por las tasas de fertilidad, por otro lado, pueden fomentar la inmigración; los Estados que pueden identificar poblaciones particulares de alto o bajo riesgo pueden optar por facilitar o dirigirse a esos grupos perfilados, con visas de entrada múltiple a largo plazo o restricciones nacionales (En Trabalón, 2018, p.4).

En resumen, la política de visado es un mecanismo por el cual los gobiernos regulan la entrada de flujos migratorios a sus territorios, gestionándolos por calidad, actividad y tiempo a través de un documento o autorización que confirma que la persona aprobó y cumplió los requisitos para poder ingresar.

#### **1.4. Gestión migratoria**

Ahora bien, a pesar de que internacionalmente es aceptada y aplaudida la concepción de que todos los seres humanos somos sujetos a un documento que nos otorga derechos y deberes, las tendencias de los habitantes y las instituciones de un determinado territorio ante situaciones como grandes flujos migratorios, son de dejar a los extranjeros o migrantes a la deriva y a su suerte, o bien tratar de explotarlos laboral o sexualmente tratando de sacar provecho de una situación desesperada por la supervivencia.

Ante lo anteriormente mencionado, se puede constatar que las violaciones a los derechos humanos a inmigrantes, con mayor énfasis a los indocumentados, se producen tanto a nivel cultural y personal (dimensión social) como a nivel laboral y estatal (dimensión económico-político).

Es por eso por lo que se busca estudiar o analizar si la visa humanitaria de excepción promovida por el estado ecuatoriano cumple con los aspectos que discursivamente se vende a la población, o bien es una fachada para un mecanismo que obstaculice la estadía o la entrada al país. Para eso, una perspectiva de las partes involucradas es necesaria para poder realizar un mejor análisis de la coyuntura. Del mismo modo, es oportuno conocer lo que se entiende como gobernanza - gobernabilidad migratoria.

La Real Academia Española define la gobernanza como “La acción y efecto de gobernar y gobernarse” con el fin de “promover un sano equilibrio entre Estado, Sociedad Civil y el mercado de la economía”. Por otro lado, la definición de gobernabilidad se basa en una “cualidad de gobernable” que a su vez deriva en “que puede ser gobernado” (RAE, 2021).

Una vez entendidos los neologismos de gobernanza y gobernabilidad se puede deducir que la acción de la primera puede abarcar uno o varios tipos de la segunda. En otras palabras, la

governabilidad migratoria sería un conjunto de descripciones, tipos o formas de ver a un fenómeno migratorio mientras que la gobernanza migratoria implica solamente la forma en la que se aborda el fenómeno migratorio. Gobernanza es el ser y la Gobernabilidad el deber ser.

En la misma dinámica, para Lelio Mármora (2010):

La gobernabilidad migratoria puede definirse como el ajuste entre percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para responder a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia (p. 71).

Mármora diferencia los tipos de gobernabilidad migratoria en 3 modelos:

1. El modelo de securitización migratoria tiene como principales ejes la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Los derechos de los migrantes están sujetos a una catalogación de regular y nacionalidad. La irregularidad representa ilegalidad y por ende un delito sancionable.
2. El modelo de beneficios compartidos parte de la idea de que las migraciones pueden aportar beneficios tanto a los países de origen como a los países receptores, siempre y cuando sea una migración ordenada y regulada. A pesar de que este modelo se encuentra enfocado en la población migrante en situación regular, también reconoce el derecho del migrante en general a los servicios sociales (Mármora, 2010, p. 82), en otras palabras, el que este modelo se enfoque en migrantes con estatus regular, tampoco puede desconocer los derechos humanos de los migrantes en caso de vencimiento de permiso o indocumentación.
3. El modelo de desarrollo humano para las migraciones tiene características éticas ya que parte de la noción de que los derechos de los migrantes son el centro de toda política migratoria, naciendo así las políticas de libre circulación, residencia, retorno y justicia social para los migrantes (Mármora, 2010, pp. 76 – 77).

La gestión migratoria de los países siempre se ve influenciada por diversos factores, entre ellos, las entidades internacionales o de la sociedad civil que se dedican a los temas migratorios y sus respectivos intereses.

La Organización Internacional para los Migrantes OIM, organizaciones de la sociedad civil, así como tratados – acuerdos que tratan sobre la integración de los inmigrantes, son el conjunto de entidades cuyos intereses velan por los derechos de los migrantes (aspecto que interesa directamente a los inmigrantes y a la dimensión social de esta tesis).

Al igual que las anteriores entidades mencionadas, el Estado en principio debería ser el actor de la lucha contra la inmigración irregular en el marco de un control de los flujos migratorio

(aspecto que interesa más a la dimensión económico político de esta investigación). De este actor depende la gobernanza migratoria, por ende, “tiende a estar influenciado por diversos intereses de distintos actores” (Bruycker, 2001, p. 180).

En la misma línea, los organismos internacionales como la OIM también puede influir en las gestiones migratorias de los países, así como las organizaciones de la sociedad civil. Después de todo, en la

construcción de las políticas públicas participan diversos actores, no solo de la institucionalidad pública, sino también del resto de la sociedad y desde ámbitos locales, nacionales e internacionales, cuyas comprensiones de las problemáticas sociales no son homogéneas, sino que están basadas en una variedad de razones e intereses. (Shore, 2010, p.26).

La influencia y reconocimiento de la OIM en temas migratorios permitió que esta organización establezca indicadores que sirvan como modelo para los países para mejorar la gestión migratoria. Estos indicadores fueron categorizados en 6 dimensiones (OIM, 2015), las cuales son:

1. Derechos de los Migrantes. - Se analizan los derechos de los migrantes a los servicios sociales básicos, como salud, la educación y la seguridad social. Así como los derechos a la reunificación familiar, al trabajo, a la residencia y a la ciudadanía. La ratificación de las principales convenciones internacionales también se incluye dentro de esta dimensión.
2. Enfoque de gobierno integral. - Se evalúan los marcos institucionales, legales y regulatorios de los países relacionados con las políticas migratorias. También revisan la existencia de estrategias nacionales de migración que están en línea con el desarrollo, así como la transparencia institucional y la coherencia en relación con la gestión de la migración. Esta dimensión investiga en qué medida los gobiernos recopilan y usan los datos de migración.
3. Alianzas. - Se enfoca en los esfuerzos de los países para cooperar con otros Estados y con actores no gubernamentales (incluyendo organizaciones de la sociedad civil y el sector privado) en asuntos relacionados con la migración.
4. Bienestar socioeconómico de los Migrantes. - Analiza las políticas de los países para gestionar el bienestar socioeconómico de los migrantes, a través de aspectos como el reconocimiento de las calificaciones educativas y profesionales de los migrantes, las disposiciones que regulan la migración estudiantil y la existencia de acuerdos laborales bilaterales entre países.
5. Movilidad en situaciones de crisis. - Estudia el tipo y el nivel de preparación de los países cuando se enfrentan a crisis de dimensiones de movilidad, vinculadas a desastres, el medio ambiente y/o conflicto. Las preguntas se usan para identificar los procesos vigentes para nacionales y no nacionales durante y después de un desastre, incluso si la asistencia humanitaria esta igualmente disponible para los migrantes que para los ciudadanos.
6. Migración Segura, Ordenada y Digna. - Analiza el enfoque de los países respecto a la gestión migratoria en términos de control fronterizo y políticas de aplicación, criterios de admisión para migrantes, preparación y resiliencia en casos de flujos migratorios

significativos e inesperados, así como la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Teniendo en cuenta las dimensiones antes mencionadas, para el año 2018, la OIM encontró los siguientes hallazgos para el caso ecuatoriano:

1. La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) otorga a los migrantes el mismo derecho al trabajo y a la seguridad social que a los ciudadanos; la educación es accesible para todos los migrantes. Las personas extranjeras pueden obtener nacionalidad ecuatoriana a través de una carta de naturalización después de 3 años de residencia regular y continuada en el país.
2. La LOMH establece un marco abierto para los flujos migratorios, promueve los derechos humanos y promueve la coordinación de estrategias a sus agencias.
3. Ecuador posee acuerdos bilaterales para coordinar procesos migratorios. El País participa en varios procesos consultivos regionales sobre migración.
4. Los estudiantes extranjeros pueden acceder a todos los cursos en universidades públicas y la educación es gratuita. Los títulos extranjeros pueden ser fácilmente homologados.
5. En el marco de situaciones de crisis la LOMH garantiza que los migrantes gocen de los mismos derechos que los ciudadanos; las personas que no cumplen con el requisito establecido para adquirir una condición migratoria pueden acceder a una visa humanitaria.
6. Ecuador tiene claros mecanismos de control y aplicación de políticas de movilidad humana en las fronteras y sus agentes están capacitados.

En resumen, se puede decir que el Ecuador, bajo los lineamientos de la OIM y desde una perspectiva legal o jurídica, tiene una buena gestión migratoria y es amigable con los migrantes. Sin embargo, surge el cuestionamiento de ¿por qué existe xenofobia, discriminación, y rechazo hacia los ciudadanos venezolanos?

## **2. Panorama político, socioeconómico y migratorio de Ecuador y Venezuela**

### **2.1. Panorama socioeconómico y cultural del Ecuador**

Haciendo un poco de memoria histórica, Ecuador vivió a finales de los años 90-2000, al igual que Venezuela actualmente, una crisis económica que no solo provocó emigraciones masivas de sus ciudadanos, sino que también dolarizó a la economía del país. Sin embargo, y para fines de esta tesis no se realizará una historia migratoria ecuatoriana exhaustiva, sino que se tomará como objeto de análisis y punto de partida, la crisis del feriado bancario, ya que en ese entonces Ecuador empieza a ser visto no solo como un país emisor de migrantes sino también como receptor y de tránsito.

#### **2.1.1. Crisis del Feriado bancario**

Suspensión de las actividades y la atención a clientes de las entidades financieras fue la noticia que recibió la población ecuatoriana el 8 de marzo de 1999 a través del Superintendente de Bancos y Seguros, Jorge Egas; y que se prolongó hasta el 12 de marzo. Esta decisión se denominó como ‘feriado bancario’, el cual comprendió “un decreto confiscatorio improvisado que impidió el movimiento de capital y depósitos de los clientes de todo tipo”. Posteriormente, “a finales de 1999 el entonces presidente del Ecuador, Jamil Mahuad, anunció la dolarización de la economía ecuatoriana” (Oleas, 2020, p.50), la cual provocó un encarecimiento del estilo de vida de los ecuatorianos.

Estas medidas no fueron aplicadas bajo un “libreto preestablecido” sino que fueron “decisiones reaccionarias conforme los acontecimientos evolucionaban” (Oleas, 2020, p.49). Empero, el hecho de que se haya improvisado ante la evolución de la crisis económica ecuatoriana, no quiere decir que la crisis económica misma no tenga sus antecedentes.

Es a partir de la década de 1980, tras la aplicación de medidas neoliberales y peculiar manejo de la economía ecuatoriana, así como una pobre administración por parte de los presidentes ecuatorianos, que desembocaron los “desequilibrios macroeconómicos”. Así en 1982, tras “un cuarto de siglo de estabilidad cambiaria” la moneda del país (Sucre) comenzó a “devaluarse un 32 por ciento” (Oleas, 2020, p.49). Esa devaluación monetaria continuó progresivamente, al punto que en 1996 el Banco Continental anunció “problemas de liquidez” los cuales desembocaron poco después en una “situación irreversible de insolvencia” (Oleas, 2020, p.49), ya que el Banco Central del Ecuador y la Junta Monetaria accedieron a otorgar “un crédito subordinado de 121,7 millones de dólares” para intentar salvar al banco de la quiebra, la cual fue inevitable (Oleas, 2020, p.56).

Alberto Dahik, el entonces vicepresidente del Ecuador y principal promotor de las medidas neoliberales, renunció a su cargo en 1995. Ese hecho, en conjunto con la quiebra del Banco Continental, provocó una crisis de confianza a tal punto que entre “agosto de 1996 y febrero de 1997, la inestabilidad política alcanzó niveles inusuales” (Oleas, 2020, p.56-57). Además de los anteriores sucesos, se suman las condiciones climáticas que asentaron aún más la crisis económica ecuatoriana ya que

el fuerte fenómeno del niño de 1997-98, provocó fuertes inundaciones que resultaron en la muerte de cientos de personas, así como la destrucción de infraestructura de transporte, escuelas y hospitales públicos; también se malograron amplias superficies de banano, cacao y otros productos de exportación; el calentamiento del Océano Pacífico redujo la pesca y las marejadas destruyeron vastas superficies de piscinas camaroneras (Oleas, 2020, p.57).

En adición a lo anterior, los precios el petróleo también bajaron a “\$9,2 el barril en 1998 en comparación a los \$15,4 del año anterior, mientras que el PIB bajó 0,4 en comparación con los 3,4 del año anterior” (Oleas, 2020, p.57).

A pesar de que todos los acontecimientos antes mencionados tales como la disminución del precio del petróleo, el fuerte fenómeno del niño, la crisis de confianza política, así como la reducción de la producción, entre otros, profundizaban y concentraban aún más la crisis económica ecuatoriana, el Banco Central del Ecuador (BCE) continuó otorgando créditos de millones de dólares para intentar salvar a bancos de la quiebra. Según Oleas (2020), Filanbanco era una entidad bancaria que en 1998 “ya estaba quebrada, sin embargo el BCE aprobó otorgar un crédito de liquidez de 151 millones y posterior a ese, aprobaron más créditos con un equivalente a 250 millones de dólares” (p.59).

Continuando con la lógica de las constantes aprobaciones de créditos para rescates bancarios, “en 1998 la emisión monetaria creció 35,3 por ciento” (Oleas, 2020, p.60). Sin embargo, entre “diciembre de 1998 y enero de 1999 quebraron 6 bancos más” (Oleas, 2020, p.60). Todos los esfuerzos por parte de las autoridades ecuatorianas para salvar de la quiebra a los bancos no dieron los frutos esperados, al contrario, dejaron al país con una “inflación de alrededor del 80% anual en 1999” (Oleas, 2020, p.63).

Empresas internacionales líderes en servicios financieros como JP Morgan son expertos en análisis de lo que se denomina Riesgo País. Este “análisis toma en cuenta varios factores como la inflación, la liquidez, el volumen de importación y exportación, entre otros” (Erazo y Lindao, 2004, p.10). Es por eso que, el aumento de la emisión monetaria para cubrir los créditos aprobados a los bancos ecuatorianos quebrados, y la posterior inflación generada, se traduce en que internacionalmente el país no tenga acceso a créditos, préstamos o inversiones.

En resumen, el feriado bancario es uno de cinco hitos de la crisis económica ecuatoriana, según lo plantea Julio Oleas (2020); así la clasificación de los hitos en forma cronológica sería la siguiente:

el primero en los primeros meses de 1996, cuando el BCE otorgó el crédito subordinado al Continental iniciando así un largo período de riesgo moral hasta 2000; el segundo tuvo lugar entre septiembre y noviembre de 1998 cuando el BCE aprobó varios créditos de liquidez al ya banco en quiebra, Filanbanco; el tercero fue la aprobación de una ley de reordenamiento en diciembre del 98, que ofrecía incentivos para evitar el uso de servicios financieros, lo que acentuó la falta de liquidez; el cuarto hito es el feriado bancario que se impuso para tratar de salvar de la quiebra

al banco del Progreso; mientras que el quinto y último hito es el congelamiento de los depósitos de los clientes del sistema financiero (p.64).

Todos estos acontecimientos de la crisis económica antes mencionados, perjudicaron a los ciudadanos ecuatorianos en gran medida, por lo que muchos se vieron en la necesidad de emigrar del Ecuador con el fin de poder encontrar condiciones de vida más altas y poder así ayudar a los familiares que se quedaron en el país.

Sin embargo, con la actual crisis económica venezolana, así como los grupos migratorios cubanos y colombianos, los ciudadanos ecuatorianos ya no tienen que enfrentarse solamente a la emigración, sino que ahora también son un país receptor de inmigración, así como de tránsito.

### **2.1.2. Migración ecuatoriana: de exportador de migrantes a país de tránsito y receptor**

Teniendo como punto de partida la crisis económica, política y social del Ecuador entre 1998 y 2000 que desembocó en el feriado bancario antes expuesto, y la dolarización de la economía, se puede evidenciar la salida de grandes flujos migratorios principalmente hacia países como Estados Unidos y España (Goycochea y Ramírez, 2002).

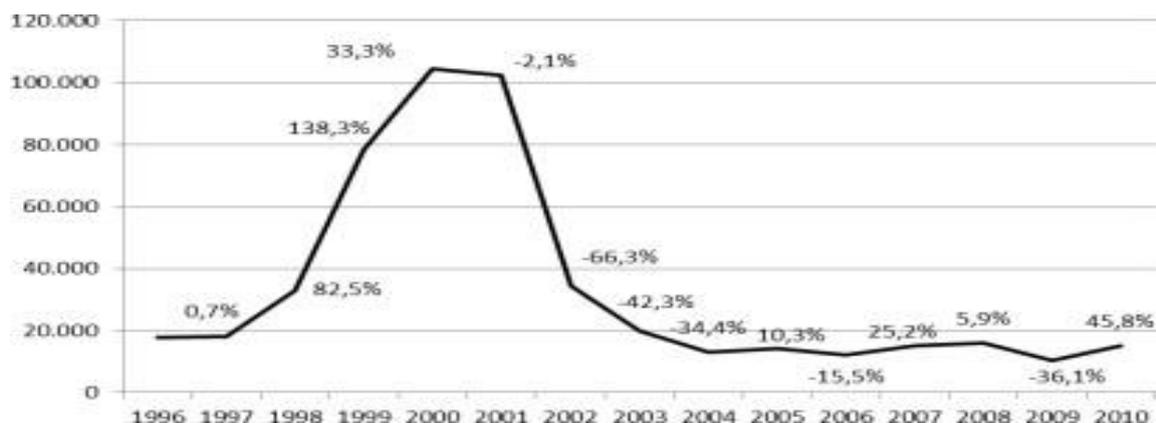
Sin embargo, esta tendencia emigratoria de los ecuatorianos no es nueva ya que en 1949 se vivió la denominada crisis de los sombreros de paja toquilla o los *Panama Hats*, la cual provocó la emigración principalmente de los “artesanos del sur del país” (ElTelégrafo, 2015). Esta primera crisis “se dio gracias a que después de la segunda guerra mundial, los hombres modernos dejaron de usar sombrero” (Gratton, 2005, p.33).

Con esa tendencia se puede deducir que Ecuador es un país emisor de migrantes. Así, y retomando a la emigración de los años 90, se puede evidenciar en la ilustración 2 un mayor incremento de salidas desde 1998 en adelante, cuando la crisis se agudizaba, siendo que “en 1998 salieron alrededor de 34.000 y que aproximadamente un año después el porcentaje de salidas incrementó a un 138%” en relación al período anterior (Gratton, 2005, p.39).

Los flujos migratorios son un fenómeno difícil de medir, así Gratton (2005) asegura que “los datos más fiables sobre la emigración ecuatoriana provienen del Censo de 2001 en el cual se registra tanto a los migrantes documentados como a los indocumentados” (p. 38). Así, autores como Goycochea (2002, p. 36) y Gratton (2005, p.39) llegan a la conclusión de que “la migración neta de ecuatorianos llegó a un pico aproximado de 107.000 salidas”, es decir a personas que emigraron independientemente de si regresaron o no, mientras que “el número más

alto de salidas del Ecuador en general fue en el año 2000 con alrededor de 560.000 personas” (Gratton, 2005, p.38). Ante la falta de exactitud en las cifras, en la época de la crisis del feriado bancario, “se estima que alrededor de 1 millón, o millón y medio, de ecuatorianos salieron de las fronteras de Ecuador” (Gratton, 2005, p.39).

Ilustración 2. Evolución temporal de la emigración en Ecuador (en miles de habitantes)



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001 y 2010

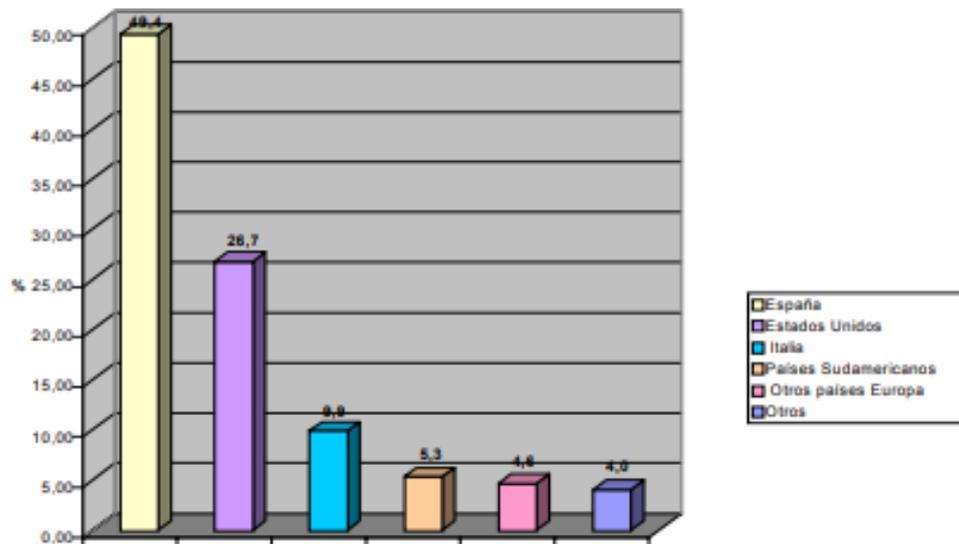
Elaborado por: Miguel Ángel Tomalá

Goycochea (2002) aclara que “lo destacable en las tendencias de los flujos migratorios son el incremento de estos a España y la reducción de los flujos hacia Estados Unidos” (p.36).

Esta tendencia de los flujos migratorios a España se puede explicar a través de los acontecimientos terroristas ocurridos en 2001 a las Torres Gemelas de Estados Unidos. Ante estos desafortunados hechos, la administración de los Estados Unidos declaró la guerra en contra del terrorismo, al mismo tiempo se dio paso a “una politización y securitización de las migraciones y con el apoyo de los medios de comunicación, se afianzó la concepción de la migración como un problema de seguridad nacional” (Castles, 2010, p.54). Por otro lado,

la demanda en España de mano de obra femenina, y el hecho de compartir la misma lengua incentivaron, de modo particular, la salida hacia tal país. A estos elementos, aportó también la ausencia de restricciones migratorias para viajar, en calidad de turistas, hacia los países miembros del acuerdo Schengen hasta agosto de 2003 (Ramírez, 2005 en Tomalá, 2016, p.18).

Ilustración 3. Frecuencia de destinos de la emigración ecuatoriana por la crisis de feriado bancario



Fuente: INEC – SIISE

Elaborado por: Ramírez, J. y Ramírez, F. (2005)

Los anteriores acontecimientos son confirmados por los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos INEC y los datos del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de España. Sin embargo, a partir de 2002-2003, la salida de los ecuatorianos del país se redujo notoriamente. Entre los factores que determinaron esa reducción está el ya antes mencionado aumento de controles fronterizos por parte de los países de alto ingreso, así como otros factores externos tales como

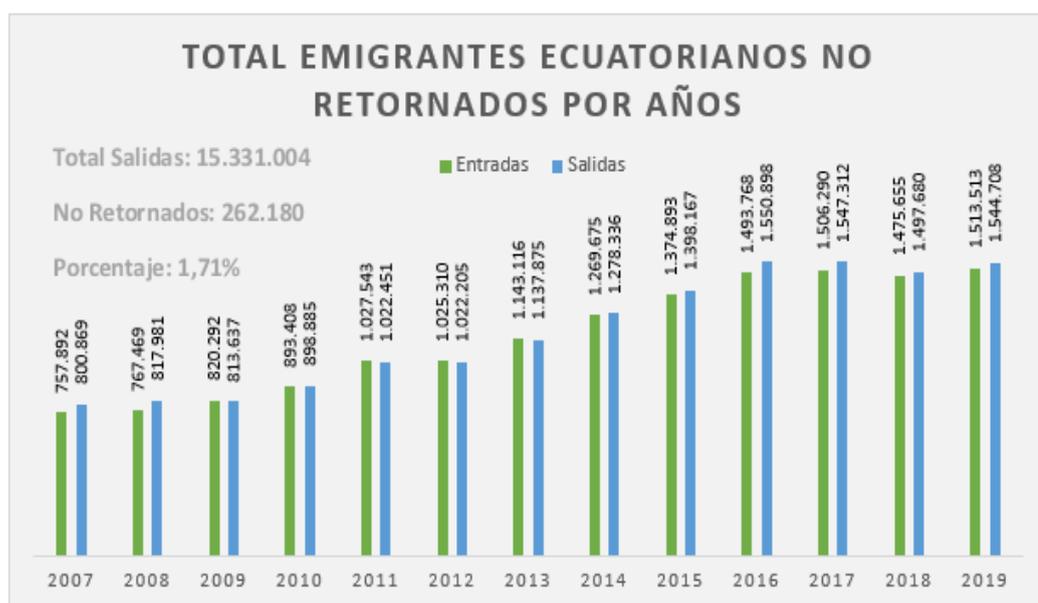
la implementación de la visa Schengen a los ciudadanos ecuatorianos y, desde 2008 en adelante, la crisis financiera global que se traduce en una caída drástica del empleo en España. La agudización de la crisis en los países de destino no solo ha inhibido la salida de nuevos emigrantes del Ecuador, sino que está incentivando el retorno (Herrera, Moncayo y Escobar, 2012 en Tomalá, 2016, p.21).

A partir de entonces, el gobierno ecuatoriano comenzó a preocuparse más por su diáspora y a tratar de establecer acuerdos con los países de destino para que puedan tener acceso a mejores condiciones de vida, en especial los indocumentados.

Bajo esa preocupación, poco a poco se ha ido conformando una visión en favor de las personas migrantes, surgiendo así el discurso abierto antes mencionado en el cual los gobiernos progresistas de Latinoamérica ofrecieron discursivamente a los migrantes libre circulación y que en el caso ecuatoriano se llegó a convertir en norma suprema en la Constitución de Montecristi de 2008 a través del artículo 40 (CRE, 2008) que será abordado más adelante.

A pesar de los esfuerzos del gobierno ecuatoriano en establecer una nueva normativa favorable a los migrantes y el cuidado de la diáspora en el exterior, aún hay ciudadanos ecuatorianos que continúan saliendo del país. Así, a través de los registros oficiales de entradas y salidas internacionales, se puede constatar en la ilustración 4 la continua salida de ecuatorianos a través de los años.

Ilustración 4. Total de emigrantes ecuatorianos no retornados por año



Fuente: INEC (2019). Entradas y Salidas Internacionales – Información Histórica.

Elaboración: autor

Sin embargo, estudios que analizan más profundamente sobre la política migratoria ecuatoriana post-2008, hablan de una política “inconsistente” y “paradójica”, entre otras cosas por “las diferentes medidas y posturas que el Estado ecuatoriano ha tomado frente a la diáspora ecuatoriana en el exterior y frente a las poblaciones de inmigrantes en Ecuador” (Margheritis, 2011 y Góngora-Mera et al, 2014).

En otras palabras, esta inconsistencia en la política da a entender que el discurso abierto a la libre movilización de los migrantes, así como la garantía de sus derechos, fue usado para que los países receptores de altos ingresos no discriminen a la diáspora ecuatoriana. Empero, el accionar migratorio del Ecuador como país receptor de migrantes no tiene mucha diferencia en comparación con una perspectiva securitista de la migración, como se verá en el caso cubano.

El Ecuador es un país que además de ser conocido como emisor de migrantes, pasó a ser visto como un país de tránsito para los migrantes, así como de destino o receptor. Muchos extranjeros, principalmente provenientes de los países vecinos Perú y Colombia, llegaron al

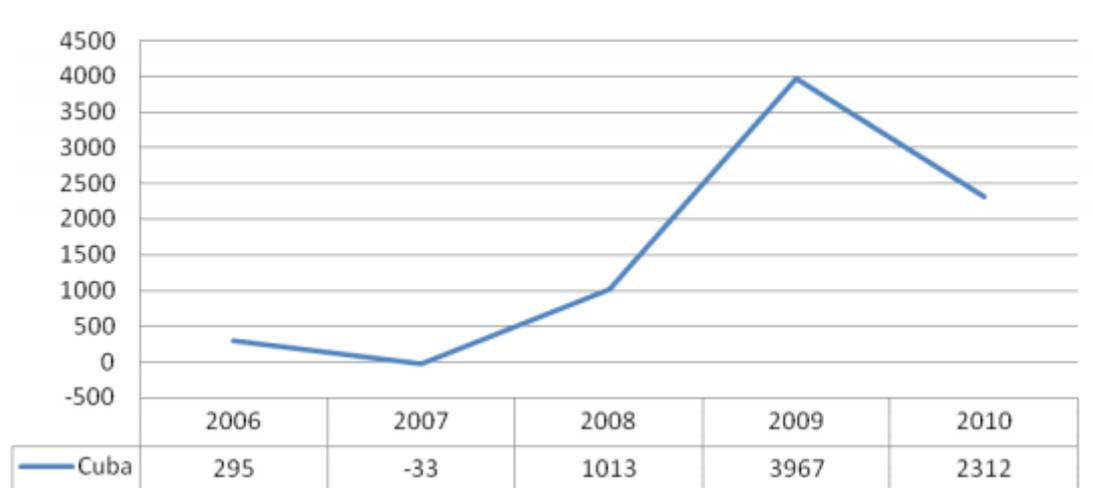
Ecuador por diversos motivos, entre los más importantes podemos citar, la solicitud de refugio a raíz del conflicto interno en Colombia y el atractivo salario mínimo dolarizado ya que, al ser una moneda fuerte, el tipo de cambio con el peso y el sol de Colombia y Perú es rentable.

Por otra parte, se debe agregar que, según el censo de población y vivienda realizado en Ecuador en 2001, se registró 104.130 nacimientos de hijos de extranjeros en el país o lo que representa menos del 1% de la población del país. Casi la mitad de los nacimientos proceden de padres de nacionalidad colombiana radicados en el Ecuador (51.556 residentes, 49.5%), seguido por Estados Unidos (11.112 residentes, 10.7%) y Perú (5.682 residentes, 5.5%).

En el capítulo 2.1.3. se analizará el contenido de la Constitución de Montecristi de 2008, la cual es conocida por promover la libre circulación de migrantes y la garantía de sus derechos; así como también el marco jurídico migratorio para que sirva de base en el análisis de la VERHU en el capítulo 3.

Es la Constitución de Montecristi del 2008 la que atrajo el flujo migratorio cubano al Ecuador, como se puede evidenciar en la ilustración 5, pasando así a ser un país tanto de tránsito como receptor de migrantes.

Ilustración 5. Saldo migratorio de ciudadanos cubanos en Ecuador (años)



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional

Elaborado por: Javier Arcentales (2010)

La inmigración cubana hacia el Ecuador es un suceso que al igual que pasa con la inmigración venezolana tuvo “grandes discrepancias entre la política de libre circulación para el migrante y las restricciones para ‘securitizar’ la migración” (Flor, 2015, p.7). En otras palabras, lo que Flor denomina como securitizar la migración también puede entenderse como un exceso de burocracia en Ecuador.

La misma autora menciona estos excesos de burocracia. Por el lado ecuatoriano, “las dificultades en el proceso de regulación como largos tiempos de espera e información confusa, así como dificultades para la inscripción de títulos universitarios con dos apostillas”; y por el lado del gobierno cubano, que “no quería perder a ‘sus cerebros’ y por ende dificultaba los trámites” (Flor, 2015, p.7), no son otra cosa que temas administrativos para obstaculizar la libre movilidad de las personas.

Estas mismas trabas administrativas y burocráticas viven las poblaciones de migrantes venezolanos casi diez años después. Sin embargo, el número del actual flujo migratorio venezolano en Ecuador, que se verá en detalle en el apartado 2.2, supera en gran porcentaje a la población migrante cubana del 2008-2009, ya que, según el censo de población y vivienda del 2010, “se censaron alrededor de 6717 personas cubanas y que en tamaño poblacional representaba el quinto puesto de población inmigrante, detrás de estadounidenses (16800) y españoles (15000)” (Correa, 2014, p. 65).

El cuestionamiento que surge es el por qué los cubanos migraron a Ecuador a pesar de ser conocido como un país emisor de migrantes, en especial después del ya mencionado feriado bancario (2.1.1), y además ser un país catalogado como en vías de desarrollo. A su vez, hay que preguntarse por qué las poblaciones de migrantes españoles y estadounidenses no sufrieron trabas administrativas.

Entre las respuestas se puede decir que, para el caso cubano, es gracias a una economía dolarizada adquirida a consecuencia del feriado bancario, sin embargo, el mayor número de migrantes cubanos que ingresaron a territorio ecuatoriano fue a partir del 2008, como se puede constatar en la ilustración 5, con el establecimiento de la nueva Constitución.

Con ese nuevo reglamento que favorece a los migrantes, como se verá en el próximo apartado (2.1.3), viene la no exigencia de visas. Estos factores son los propicios para que el Ecuador “se convierta en una plaza de recepción de cubanos y cubanas” (Correa, 2014, p. 69).

Los casos de migrantes españoles y estadounidenses tienen dos características favorables que los migrantes cubanos no tienen y, por ende, no presentaron mayores trabas. Una es el modelo de gobierno y la otra es la capacidad adquisitiva. En otras palabras, tanto USA como España son considerados países desarrollados, en consecuencia, sus ciudadanos tienen la capacidad adquisitiva para adquirir una visa en el Ecuador.

Por otro lado, Estados Unidos es una de las grandes potencias militares, y principal actor en contra del Comunismo, modelo de gobierno establecido en Cuba. Es por eso que Cuba tiene un bloqueo económico que no le permite comerciar y tener una gran capacidad adquisitiva.

Los asambleístas de la Constituyente de Montecristi, según Correa (2014), “marcaron a nivel normativo un acto de especial significación para cualquier experiencia de transformación político-social (...) pero que se encuentra empañado por una política inmigratoria” que versa desde la época militar, en 1971, y que “se sostiene sobre lógicas de seguridad, exclusión y criterios de selección de la población inmigrante” (p. 71). En otras palabras, se puede decir que, a pesar de que la normativa y la promoción de una ciudadanía universal en conjunto con la libre movilidad de personas sea un gran paso y novedad en temas migratorios, la excesiva burocracia ecuatoriana no ha evolucionado con la normativa por lo que genera trabas en los respectivos procesos, lo que desemboca en la ya mencionada “securitización migratoria” (Flor, 2015, p.7) y las trabas burocráticas de las “políticas inmigratorias no explícitas” (Correa 2014, p.71).

### **2.1.3. Constitución de Montecristi y Marco jurídico migratorio**

Después de la crisis del feriado bancario en Ecuador, la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades era evidente, es por eso que con la llegada al poder del Economista Rafael Correa se establece una estabilidad política de 10 años.

Bajo la estabilidad política, en el año 2008 se adoptó una nueva Constitución, en la que se visibilizó la importancia que tiene el tema de la movilidad humana para el Estado y la sociedad ecuatoriana. Se definieron principios y derechos con respecto a las migraciones y las personas migrantes, logrando así un precedente importante ya que las ideas a favor de los derechos de los migrantes se vieron plasmadas jurídicamente.

A continuación, se procederá a detallar los artículos de la Constitución de Montecristi referente a los temas migratorios, así como también los artículos citados para la implementación del decreto 826, para poder analizarlos en profundidad en el capítulo 3:

- **el Artículo 9** determina que “las personas extranjeras que se encuentran en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas”; (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).
- **el Artículo 11** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  
**Numeral 2.** “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia

física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (CRE, 2008).

- **el Artículo 40** “reconoce a las personas el derecho de migrar y garantiza que a ningún ser humano se lo identifique ni considere como ilegal por su condición migratoria”; (CRE, 2008).
- **el Artículo 392** señala que “el Ecuador velará por los derechos de las personas en movilidad humana y es su deber diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos con los órganos competentes nacionales en distintos niveles de Gobierno, organismos de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional” (CRE, 2008).
- **el Artículo 416 Numeral 6** determina que “las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores, y en consecuencia propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (CRE, 2008).
  - **Numeral 11** determina que “las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que rendirán cuentas sus responsables y ejecutores, y en consecuencia impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica” (CRE, 2008).

### **Ley Orgánica de Movilidad Humana LOMH**

- **el Artículo 43** de la Ley Orgánica de Movilidad Humana “reconoce el derecho a la libre movilidad responsable y migración segura y que las personas extranjeras en el Ecuador tendrán el derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo con la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador” (LOMH, 2017).
- **el Artículo 53 numeral 2** de la LOMH establece como “obligación de las personas extranjeras en el Ecuador permanecer en el país con una condición migratoria regular” (LOMH, 2017).
- **el Artículo 62** de la LOMH define a “la residencia temporal de excepción como una condición migratoria que autoriza la estadía en el territorio nacional hasta por dos años y que puede ser renovada una sola vez” (LOMH, 2017).
- **el Artículo 66 numeral 5** define a la “Visa Humanitaria como una autorización que concede la máxima autoridad de Movilidad Humana para permanecer en el Ecuador a los solicitantes de protección internacional o a personas en protección por razones humanitarias por un lapso de hasta dos años. Esta visa no tendrá costo alguno” (LOMH, 2017).

### **Reglamento a la LOMH**

- **el Artículo 45 numeral 3** del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana “otorga la atribución para establecer visa de residencia temporal de excepción a las personas extranjeras que se considere pertinente” (RLOMH, 2017).

### **Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos**

- **el Artículo 2** establece “Continuar trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno, con la provisión de asistencia humanitaria; acceso a mecanismos de permanencia regular, incluyendo la consideración de procesos de regularización migratoria; combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes; lucha contra la violencia sexual y de género; protección infantil; rechazo a la discriminación y la xenofobia; acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado; y, en general, continuar trabajando en la implementación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de todos los migrantes en sus respectivos países, en concordancia con las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales y regionales aplicables (Declaración de Quito, 2018).

## **2.2. Contexto Económico, Político y Migratorio venezolano ante la crisis.**

En esta sección se analizan brevemente los sucesos económicos y políticos referentes a la crisis humanitaria y política que vive Venezuela desde 2014. Crisis que ha ido generando paulatinamente olas de ciudadanos venezolanos que salen del país bolivariano hacia otros destinos en el mundo, con la esperanza de mejorar su condición de vida y ayudar a los familiares que dejaron atrás.

Posteriormente, en el capítulo 3 se analizará la reacción que tuvo el gobierno ecuatoriano frente a este fenómeno.

### **2.2.1. Contexto Económico**

En el aspecto económico, la República Bolivariana de Venezuela, conocida internacionalmente por poseer las reservas de petróleo extrapesado más grandes del mundo, así como por haber sido hasta hace pocos años uno de los mayores exportadores del mencionado commodity, ha sufrido desde 2014 una gran caída de su producto interno bruto (PIB), después de 10 años de boom petrolero.

La caída de aproximadamente el 40% del PIB venezolano, se debe en gran medida a “las obligaciones financieras externas heredadas de la época de bonanza que actualmente equivalen alrededor del 45% de las exportaciones anuales”. En adición a lo anterior, “el gobierno de Nicolas Maduro recortó las importaciones del país en un 76% lo que incluye bienes y servicios” causando así un “proceso de hiperinflación que entre los años de 2015 y 2016, ha provocado que 10 millones de personas se encuentren bajo el umbral de la pobreza” (Vera, 2018, p.83-84).

El análisis de tal crisis tiene diversas aristas, entre las más destacables, el hecho de que Venezuela es un país que “depende de las exportaciones del petróleo, commodity cuyo mercado

es altamente volátil y cambiante”, así lo corrobora Paravisini (experto petrolero) en BBC Mundo, diciendo que “en 2014 el precio del petróleo tuvo una drástica caída de alrededor de \$70 o más, dejándolos con un barril de veintitantos dólares” (en 2016). Por otro lado, tenemos aspectos que también influyen en la crisis venezolana, tales como el “gran tamaño del aparato público, así como el casi nulo interés del sector privado no petrolero en proyectarse en el mercado internacional” (Vera, 2018, p. 84).

Continuando con lo anteriormente dicho, desde una perspectiva internacional, y con la afirmación de Vera acerca de la sobrevaluación crónica de la moneda y la disminución de la productividad (2018, p. 84), el país bolivariano se convierte en un lugar no muy atractivo para inversiones.

Tabla 1. Riesgo País de países de América del Sur años 2016, 2017, 2018 y 2019 (en porcentaje)

PAÍS	2019	2018	2017	2016
Perú	1.07	1.68	1.36	1.70
Chile	1.35	1.66	1.17	1.58
Uruguay	1.48	2.07	1.46	2.44
Colombia	1.61	2.28	1.73	2.25
Paraguay	2.03	2.60	2.00	2.81
Brasil	2.12	2.73	2.32	3.30
Bolivia	2.18	3.78	2.03	0.83
<b>Ecuador</b>	<b>8.26</b>	<b>8.26</b>	<b>4.59</b>	<b>6.47</b>
Argentina	17.44	8.17	3.51	4.55
Venezuela	147.40	68.45	48.54	21.68

Fuente: JPMorgan, 2019.

El riesgo país es un reflejo de las condiciones socioeconómicas y políticas de un país que más que ser un medidor de insolvencia puede ser considerado un causante de ella (Erazo y Lindao, 2004, p. 9). Normalmente se lo determina por puntos, de los cuales cada 100 puntos representan un punto porcentual y que deben rendir por sobre la tasa de bonos de Estados Unidos. Así el pago de intereses ante la solicitud de un crédito es mucho mayor mientras más puntos se tenga (Erazo y Lindao, 2004, p. 15).

En el cuadro anterior, podemos constatar cómo Venezuela es el país calificado con el riesgo más alto lo cual convierte al territorio en un lugar vetado para las inversiones creando una especie de bloqueo internacional.

La deuda Pública Externa de Venezuela desde el 2011 hasta el 2017, es para Vera una cifra que indica que Venezuela en 2012 ya se encontraba con grandes problemas externos, ya que para ese entonces la deuda externa se encontraba alrededor de los 113.000 millones de

dólares a pesar del alto precio del barril de petróleo (\$103 aproximadamente), para 2015 era de \$120.200 millones y en 2016 de \$138.800 millones. Por otro lado, pero en la misma línea de tiempo, las importaciones que eran la base del estilo de vida del país sudamericano, en 2012 fueron de \$66.000 millones; en 2015 de \$33.300 millones; y en 2016 de \$16.400 millones (2018, p. 87-88).

En resumen, según la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, “la economía se ha contraído en un 50,61% en el breve período que va desde el 2013 al 2018, una destrucción económica nunca antes vista en América” (El Nacional, 2018 en Sutherland, 2020, p.291). La estimación oficial del Banco Central de Venezuela “no se queda muy lejos de esa cifra y ubica la contracción en un 47,7 %” (Sutherland, 2020, p.291).

Teniendo en cuenta la situación económica en la que se encuentra el país bolivariano, surge el cuestionamiento de ¿por qué la administración de Nicolas Maduro sigue en el poder?

### **2.2.2. Contexto Político**

Ante el anterior cuestionamiento, es necesaria una perspectiva política para poder entender el actuar de las autoridades. Así, Sutherland asegura que aparte de la crisis financiera y económica, una crisis política empezó en enero de 2019 cuando Juan Guaidó, el presidente de la Asamblea Nacional se autoproclama presidente de la República y posterior a ello, conllevó a una serie de eventos que profundizaron más la crisis, tales como incursiones guerrilleras, intentos de insurrecciones militares, reforzamiento de sanciones, entre otras (Sutherland, 2020, p. 279).

En primer lugar, las autoridades en el poder vienen del denominado chavismo, término por el cual se caracteriza la ideología política del anterior mandatario Hugo Chávez. Ideología con la cual la redistribución de la riqueza era imperante ante un “descontento general ante los paquetes de ajuste macroeconómicos del FMI, la austeridad, las devaluaciones y merma del poder adquisitivo” (Rondón, 1998 en Sutherland, 2020, p.280). Así se podría definir al chavismo, en palabras de Sutherland, como “nacionalista, popular y militar”, siendo este último indiscutiblemente el pilar hegemónico.

En adición a lo anteriormente mencionado, es necesario un breve recorrido histórico para poder entender la actual crisis política que vive actualmente el país bolivariano.

Así, en noviembre del 2001, el gobierno chavista, 2 años después de ser elegido democráticamente, empezó a preocuparse por la redistribución de la riqueza e “implantó una

serie de 49 leyes que beneficiaba a los campesinos más necesitados intentando darles tierras” (García Brito, 2004 en Sutherland, 2020, p.283). Sin embargo, las élites de la burguesía agraria y empresarial reaccionaron realizando paros nacionales y tildando al gobierno de comunista, al punto que alrededor de un año después, el 11 de abril del 2002, se dio un intento de golpe de estado en el cual se encarceló a Hugo Chávez (Sutherland, 2020, p.284).

El golpe de estado de abril del 2002 no terminó solamente en la destitución y encarcelamiento de Hugo Chávez, sino que también conllevó una violencia a tal punto que “todo simpatizante del chavismo fue golpeado, apresado, hostigado e incluso asediado y amenazado de linchamiento” (Sutherland, 2020, p.284). Sutherland afirma que “esas heridas aún no han sido sanadas y es debido a eso por lo que a pesar de que el país sufra la peor crisis de la historia, el chavismo se aferra al poder por temor a una cacería antichavista” (Sutherland, 2020, p.285).

Ya en 2020, Sutherland afirma que “la oposición más beligerante con gran poder adquisitivo aún sigue tratando de derrocar al chavismo a través de un golpe de estado o una intervención militar extranjera, a la vez que los desprestigia internacionalmente intentando que desconozcan al gobierno chavista” (2020, p.298).

La crisis política que vive Venezuela ha sido abordada internacionalmente en diferentes ámbitos, como por ejemplo las sanciones económicas unilaterales de Estados Unidos y la Unión Europea, por un lado, y por otro, el reconocimiento y apoyo al gobierno chavista por parte de Rusia, China y Turquía. Así como un intento de diálogo en Noruega/Suecia y la exhortación de la ONU para levantar las sanciones que han profundizado la crisis (El Comercio, 2021).

Sin embargo, “la ultraderecha venezolana representada por Juan Guaidó, desechó la idea de dialogar o negociar con los chavistas”. Así mismo “la oposición no cuenta con un respaldo popular sólido ni con insumos que fuercen al chavismo a rendirse” (Sutherland, 2020, p.300). En adición, la oposición acusa a las Naciones Unidas por “prestarse a la narrativa que exime al régimen de la responsabilidad ante la crisis humanitaria y violación de derechos humanos en el país (Pizarro, 2021 en El Comercio, 2021).

Ante la posesión del nuevo mandatario de Estados Unidos, Joe Biden, y la exhortación de la ONU para levantar las sanciones a Venezuela, el país norteamericano a través del Departamento del Tesoro de USA emitió una licencia para eximir a Venezuela de las sanciones impuestas a transacciones en puertos y aeropuertos (DW, 2021). En adición, el congresista estadounidense Andy Levin declaró que “debemos asegurarnos de que se tomen todas las precauciones para que las sanciones no impidan la entrega de asistencia humanitaria”. Ante la

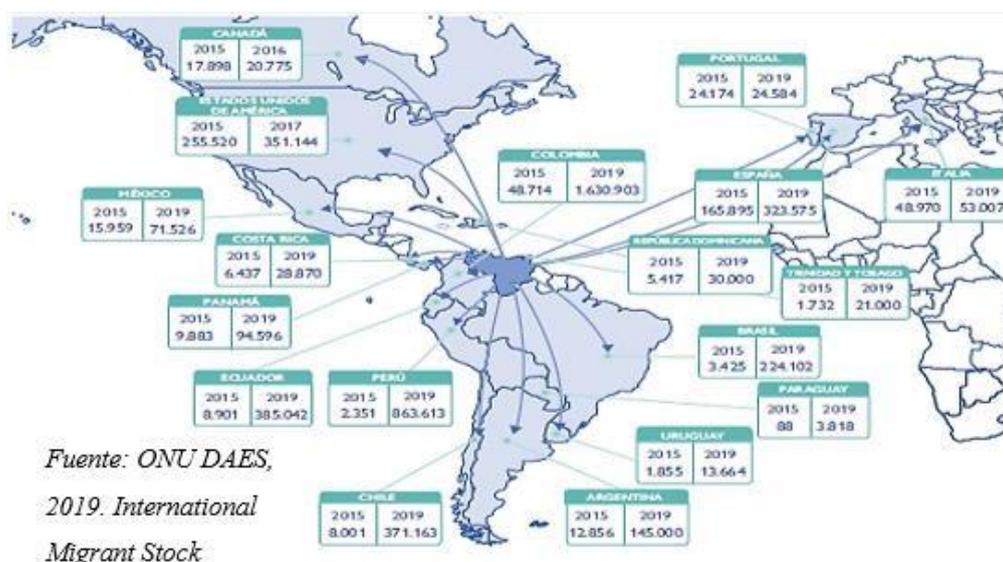
mencionada declaración y el nuevo gobierno de USA, existe una esperanza de que la crisis vaya menguando.

Por otro lado, las esperanzas no llegarán a ningún lado mientras, como dice Porras (2020), “el chavismo, así como la oposición, dejen de lado esa ilusión maximalista que les hace pensar que la victoria total es posible. Para así dejar de lado las estrategias de escalada y mejor ponerse a negociar (p.3).

### 2.2.3. Contexto Migratorio

Una vez desarrollados los ámbitos económico y político de la crisis del país bolivariano, pasaremos a un ámbito más social, y el motivo por el cual se realiza esta tesis, el flujo migratorio venezolano.

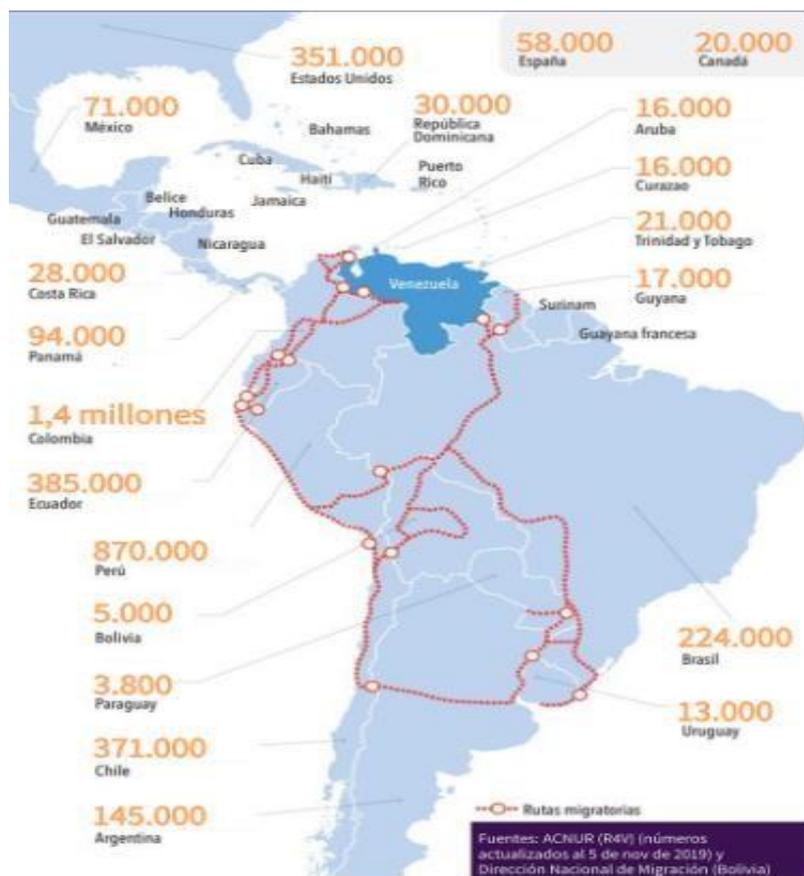
Ilustración 6. Estimaciones destinos destacados de ciudadanos venezolanos



Tal y como se muestra en la ilustración 6 de estimaciones de destinos para flujos migratorios venezolanos realizada por OIM en diciembre de 2019, la crisis que ha estado atravesando el país bolivariano los últimos años ha provocado una gran salida de sus ciudadanos a diferentes partes del mundo con el fin de mejorar su situación y poder subsistir.

Sin embargo, los flujos migratorios venezolanos tienen una tendencia regional. Según datos de OIM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR, entre “el 77% y el 80% de los ciudadanos venezolanos que salieron de sus tierras se encuentran en Sudamérica” (OIM, 2019).

Ilustración 7. Países de acogida de la migración venezolana



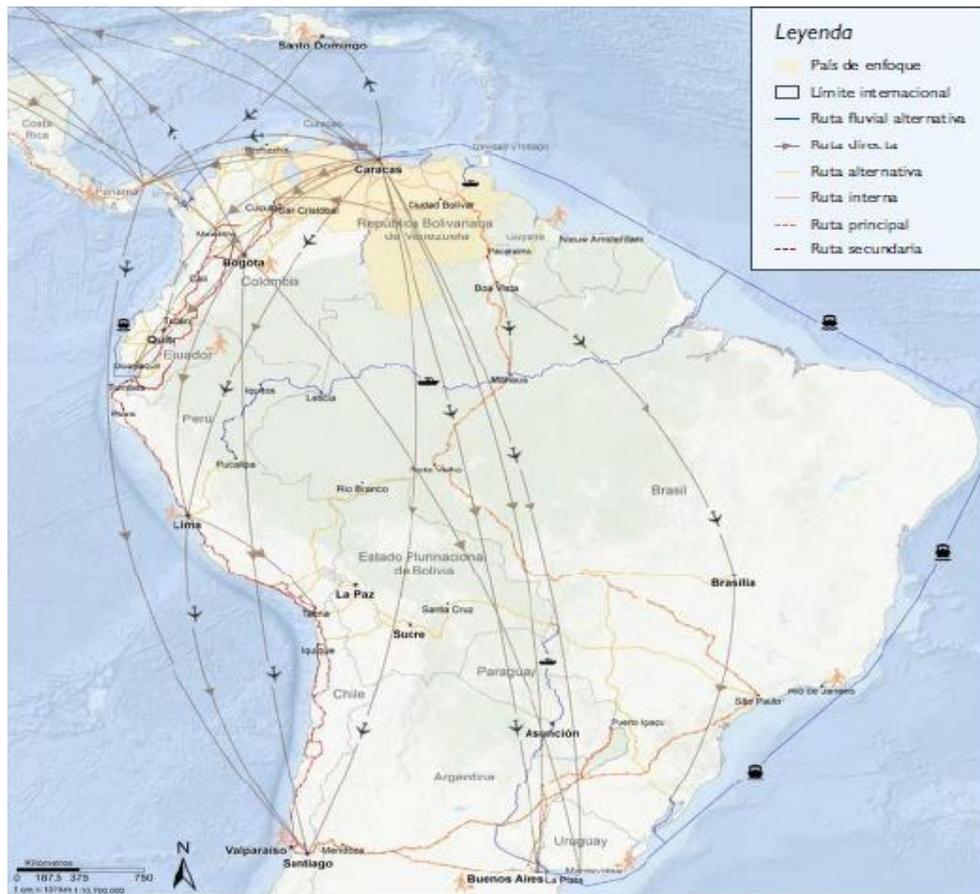
*Fuente: Granados, G. (2019). Migración Venezolana. Banco Mundial*

Un punto que se debe aclarar es que las estimaciones y datos que la OIM brinda en sus informes tienen en cuenta solamente cifras oficiales o, dicho de otra manera, de personas que se registraron para entrar al territorio, por lo que muchos migrantes que ingresaron a las diversas jurisdicciones por caminos no oficiales o informales no se toman en cuenta. Y ese es uno de los problemas que buscan solucionar los gobiernos sudamericanos.

Del mismo modo, las encuestas realizadas de monitoreo de flujo son realizadas con una muestra poblacional reducida en comparación con el total de la población. Según OIM, se realizaron alrededor de 60.000 encuestas en 10 países de Sudamérica (2019, p.10). Poniendo en porcentajes, OIM informa que alrededor 4.6 millones de ciudadanos migrantes venezolanos se encuentran en Sudamérica (sin tomar en cuenta cruces informales) y el equivalente de 60.000 encuestas abarca solamente el 1.6% de representatividad.

En la ilustración 7 elaborado por ACNUR (Granados, 2019) se puede constatar que entre los principales destinos de los migrantes venezolanos se encuentran: Colombia 1.4 millones; Perú 870 mil; Ecuador 385 mil, Chile 371 mil; y Estados Unidos 351 mil.

Ilustración 8. Rutas migratorias del flujo migratorio de ciudadanos venezolanos



Fuente: OIM, 2019. Tendencias migratorias en las Américas.

Por otro lado, la ilustración 8 elaborado por la OIM (2019), muestra las rutas utilizadas para los flujos migratorios.

Una de las rutas más utilizadas es precisamente el denominado Corredor Andino, el cual posee 5 pasos internacionales, representados en la ilustración 9, y de los cuales: el puente internacional Rumichaca y el Centro Binacional de atención fronteriza Huaquillas-Tumbes fueron los más utilizados entre 2017-2018 (OIM, 2019) y ambos cruces se encuentran en las fronteras norte y sur respectivamente de Ecuador.

Ilustración 9. Corredor Andino

## CORREDOR ANDINO

Son en total 5 pasos internacionales:



**Paso 1:** Puente internacional Simón Bolívar-Villa del Rosario

**Paso 2:** Puente Internacional Rumichaca

**Paso 3:** Centro Binacional de Atención fronteriza Huaquillas-Tumbes.

**Paso 4:** Puesto de Control Santa Rosa-Chacalluta

**Paso 5:** Sistema Cristo Redentor

Fuente: OIM, 2019. Tendencias migratorias en las Américas.

Ante los desbordantes flujos migratorios que suceden en Sudamérica, los gobiernos realizan esfuerzos para poder garantizar que los derechos de los ciudadanos venezolanos en movilidad no sean vulnerados.

Es así que en septiembre de 2018 se da la reunión de los representantes de los gobiernos sudamericanos con el fin de “intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos” (Declaración de Quito, 2018, p.1).

A pesar de la coordinación regional con respecto a los flujos migratorios, el artículo 2 de la declaración de Quito (véase apartado de marco jurídico migratorio) aclara que cada gobierno debe continuar trabajando de manera individual. Bajo este precepto esta investigación se enfocará en el siguiente capítulo a analizar caso ecuatoriano y su proceso de regularización.

### **3. Flujo migratorio venezolano en Ecuador: características de la población migrante y del proceso regulatorio ecuatoriano**

El éxodo masivo de ciudadanos venezolanos de sus territorios, en especial los flujos que atraviesan Sudamérica han provocado diversas reacciones por parte de los gobiernos de la región. Según la OIM, en su último reporte de diciembre de 2019 enfocado en los flujos migratorios venezolanos, titulado Tendencias migratorias en las Américas, “el 77% de los migrantes venezolanos se encuentran en el cono sur” (p. 2). Este porcentaje de la OIM se basa en los registros migratorios oficiales de cada país, por lo que los migrantes que se han movilizado por pasos fronterizos ilegales o no oficiales, no están representados.

Ante la existencia de tantos migrantes venezolanos en la región sudamericana, en especial aquellos indocumentados, los diferentes gobiernos han tomado medidas para gestionar mejor los flujos migratorios. Es así que en América Latina se empezó a notar un efecto dominó en las decisiones gubernamentales en temas regulatorios. Unos más conservadores que otros.

La tendencia o efecto dominó regulatorio se puede constatar en el compilado de la OIM (2019) sobre los mecanismos gubernamentales en la región, que se plasman textualmente a continuación:

- En Colombia se implementó, en julio de 2017, un Permiso Especial de Permanencia con el fin de regularizar a la población migrante venezolana. La vigencia del mencionado permiso es de 90 días que se prorrogaron automáticamente por 2 años. Este permiso tuvo 5 fases siendo la primera en 2017, dos en 2018 y dos más en 2019 (p. 8).
- En Argentina, la disposición 520/2019 del 29 de enero del 2019 por parte de la Dirección Nacional de Migraciones, busca facilitar el ingreso a territorio argentino, la regularización de la condición migratoria y la inserción social en la comunidad de acogida; a través del Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos, en el cual se crea una mesa de trabajo con las instituciones nacionales e internacionales competentes (p. 7).
- En Bolivia se lanza en 2018 un proceso de regularización migratoria general, es decir que cualquier nacionalidad podía optar por un permiso de permanencia temporal por dos años, habiendo antes demostrado la estadía en el país de 6 meses (p.7).
- En Chile se lanzó un proceso de Regularización extraordinaria en abril de 2018, en el cual todas las nacionalidades podían registrarse (p. 8).
- En Ecuador, se aplica una amnistía migratoria a mediados de 2019 para regularizar y registrar ciudadanos venezolanos (p. 8).
- En Paraguay, se lanzó en febrero de 2019 el Protocolo de Facilitación Migratoria para Ciudadanos Venezolanos en situación de vulnerabilidad, con el cual se buscó flexibilizar los requisitos para la radicación temporaria (p. 9).
- En Perú se implementó en enero de 2017 un Permiso Temporal de Permanencia para venezolanos que ingresaron al territorio peruano antes de febrero de 2017. La vigencia del

permiso es de dos años por lo que en 2019 alrededor de 60.000 venezolanos tenían una ‘Calidad Migratoria Especial’, sin embargo, el flujo migratorio aún no termina por lo que el número de indocumentados se estima mucho mayor (p. 9).

En los casos más extremos y enfocados en la población venezolana, tenemos la decisión gubernamental de visado en Perú, Chile y Ecuador. El primero fue Perú, cuyo gobierno estableció que “a partir del 15 de junio de 2019 se debe exigir cualquier tipo de visado a los ciudadanos venezolanos para poder ingresar al territorio nacional” (OIM, 2019). Esa decisión desembocó en que los países vecinos también optaran por tomar la misma decisión.

Siguiendo la misma línea, el gobierno chileno no tardó en “exigir visa a los nacionales venezolanos a partir del 24 de junio del 2019” (OIM, 2019). Acto seguido, pero dos meses más tarde, Ecuador optó por la misma política, siendo que “a partir del 26 de agosto del 2019 se empieza a exigir visas para ingresar a territorio nacional a migrantes venezolanos” (OIM, 2019).

Resumiendo, de los tres países sudamericanos que implementaron una política de visado al flujo migratorio venezolano, se puede evidenciar que Ecuador es el último país en adoptar esta medida de gestión migratoria, con el fin de promover una migración más segura y ordenada.

Se puede decir entonces que la decisión de implementar un visado a ciudadanos venezolanos viene de un efecto dominó en la región, ya que todos los países han aplicado procesos regulatorios en sus territorios, con la excepción de los tres antes mencionados que dieron un paso más e incluyeron el requerimiento de visa. Cabe recalcar que para los países Suramericanos, el artículo 84 de la LOMH establece que “pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales” (2017, p.30).

A pesar de las tendencias en la región, esta tesis se enfoca solamente en el caso ecuatoriano y la decisión gubernamental de implementar no solo un proceso de regularización, sino también de visado a los inmigrantes venezolanos. En el proceso, se busca analizar el grado de dicotomía existente entre los discursos oficiales, el marco jurídico y la aplicación de estos. Para lograrlo, se realizaron una serie de entrevistas a informantes claves, quienes con su experiencias y conocimientos enriquecen a esta investigación.

### **3.1. Política de gestión migratoria del gobierno ecuatoriano: Decreto ejecutivo 826 y Acuerdo Ministerial 103 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

La tardía reacción ecuatoriana en comparación con los demás países de Sudamérica se da a través del decreto ejecutivo N° 826 del 25 de julio del 2019, en donde el entonces Presidente de la República Lenin Moreno, decreta lo siguiente:

Otórguese una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes de Ecuador y que hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador o se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo (PRE, 2019).

Del mismo modo, en el Registro Oficial N°5 Segundo Suplemento, y en conjunto con el decreto N°826, se encuentra el acuerdo ministerial N°103 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el cual se establece que se “Otorgue la Visa de Residencia Temporal de Excepción, por razones humanitarias, en el marco del proceso de amnistía migratoria dispuesta mediante el Decreto Ejecutivo N°826 de 25 de julio de 2019” (PRE, 2019).

Ambos acuerdos representan los procesos tanto de regularización como de visado que tuvieron cabida en Ecuador entre el 26 de julio del 2019 hasta el 31 de marzo del 2020, cuando se aplazó la fecha hasta el 13 de agosto del 2020 por la pandemia del Covid-19.

Esos planteamientos generales del decreto N°826, como se verá a continuación, dan una imagen de ayuda a los inmigrantes venezolanos que se encuentran con un estatus migratorio irregular, tanto discursivamente como teóricamente, ya que estos mecanismos son utilizados y recomendados para promover una migración ordenada y segura.

Este propósito de alcanzar una migración ordenada y segura es promovido tanto por la Declaración de Quito del año 2018, como por la ONU a través de la OIM. Citando el numeral 7 de la mencionada declaración:

Establecer un programa regional, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, particularmente la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, para el intercambio oportuno, a través de las instancias nacionales competentes, de información pertinente de migrantes venezolanos, tendiente a prestar la ayuda humanitaria y lograr una migración ordenada y segura (2018, p.2).

Estos actores internacionales, como se mencionará más adelante, también tuvieron un gran papel en el proceso regulatorio ecuatoriano, ya sea a través de directrices como el numeral 6 de la Declaración de Quito (2018) en la cual se sugiere que “de acuerdo con la legislación nacional de cada país, acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios” (p.2); o también a través de financiación o apoyo logístico como el caso de OIM.

La Declaración de Quito es un acuerdo entre los países de la Región en el que “enfatan la importancia de intercambiar información para articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región” (2018, p.1). Es así que, esta esfera de influencia exterior también contribuyó y en cierta medida presionó a la implementación del proceso regulatorio ecuatoriano.

### **3.1.1. Objetivos del Decreto Ejecutivo N°826 y el Acuerdo Ministerial 103**

Tal y como se menciona en la introducción del decreto 826 y el Acuerdo 103, en donde se describe a breves rasgos la esencia de los procesos regulatorios, los objetivos más detallados se presentan textualmente a continuación:

1. Otorgar una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador y que:
  - a. Hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador hasta el 26 de julio del 2019.
  - b. Habiendo ingresado regularmente al Ecuador, se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia.
2. Implementar un proceso de regularización por motivos humanitarios mediante la organización de un censo de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias. La visa será gratuita, debiendo el solicitante asumir solamente el costo del formulario de solicitud.
3. Disponer que se desarrollen los mecanismos que viabilicen el acceso al proceso de regularización al ciudadanas y ciudadanos venezolanos.
4. Reconocer la validez de los documentos de viaje hasta 5 años después de la fecha de caducidad de los mismos, para efectos del proceso de regularización aquí dispuesto.
5. Requerir a todo ciudadano venezolano, para su ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista por la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Esta medida empieza a regir a partir del 24 de agosto del 2019.
6. (Disposición única) Los recursos necesarios para la implementación de este Decreto Ejecutivo serán a cargo del presupuesto de cada una de las entidades involucradas.
7. (Disposición Final) De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, encárguese a los ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del Interior.

### **3.1.2. Amnistía migratoria**

La amnistía migratoria otorgada por el gobierno ecuatoriano en conjunto con la Visa extraordinaria por razones humanitarias es un proceso por el cual se registra y regula a los migrantes irregulares que se encuentran en el territorio ecuatoriano. Sin embargo, es necesario el conocimiento de lo que abarca el término amnistía en el ámbito migratorio para poder entender las acciones del gobierno ecuatoriano.

El término amnistía ha ido evolucionando en favor de los migrantes. Esta evolución se evidencia en las definiciones de los glosarios de la OIM que se citan a continuación:

- El Glosario sobre Migración elaborado por la OIM en 2006, define a la amnistía migratoria como “un perdón general que se usa junto a la ‘legalización’ y se confiere a personas que pueden demostrar que residen en el país en donde es otorgada la amnistía, a pesar del hecho de que tal residencia fuese ilegal” (p. 7).
- El Glosario de la OIM del 2019, vincula la amnistía con el término regularización, pasando a definir como “cualquier proceso o programa por el que las autoridades de un Estado autorizan a un extranjero en situación irregular a permanecer legalmente en el país, concediéndole la condición de migrante regular” (p. 196).

Las anteriores definiciones de la OIM para la amnistía migratoria muestran la evolución que ha habido en favor de los migrantes, en especial los irregulares. Se puede notar claramente en el uso de la terminología, ya que, en la definición de 2006, una amnistía se aplicaba para otorgar un perdón, mientras que para el 2019 ya no se otorga un perdón sino una autorización.

Del mismo modo, se evidencia una evolución en los requisitos, siendo que para 2006 era mandatorio demostrar la residencia en el país que otorga la amnistía para poder ser acreedor de la regularización, mientras que para el 2019 se retira ese requisito con el fin de reducir la vulnerabilidad de los migrantes.

En los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad de las poblaciones migrantes, los gobiernos tienen la potestad de poner otros requisitos con el fin de tener una migración ordenada y segura. En otras palabras, la implementación de una visa puede ser vista como una medida de seguridad nacional o un mecanismo limitante a la libre movilidad de personas.

La distinción realizada entre políticas inmigratorias y las políticas de integración migratorias nos permite esclarecer que tipo de mecanismo es la amnistía migratoria. Por un lado, tenemos la opción de un “procedimiento gubernamental que selecciona, admite y deporta ciudadanos extranjeros” (Brochmann, 1999 en Acosta y Freier, 2015a, p.6), y, por otro lado, una política integrante como un proceso de regularización.

El Decreto Ejecutivo 826 implementa una amnistía migratoria exclusivamente a los ciudadanos venezolanos, lo cual implica un perdón solamente a las multas migratorias generadas por irregularidad en el país, con el propósito de que puedan regularizarse sin pagar las mencionadas multas.

### 3.2. ¿Qué es la VERHU?

La Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) es un documento de visado otorgado por el estado ecuatoriano a los ciudadanos exclusivamente venezolanos mediante el cual se legaliza o regulariza la estancia de los mencionados extranjeros en el territorio ecuatoriano.

Leyendo cuidadosamente lo que significa VERHU y su objetivo 2, se evidencia que es una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias. En otras palabras, es una visa de residencia temporal con características humanitarias, lo que permite a la máxima autoridad en movilidad humana dictaminar los requisitos, pero no eliminarlos. En el artículo 62 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana [LOMH] se establecen las características de la visa de residencia temporal de excepción, siendo éstas “una duración de 2 años y que podrá ser renovada solamente por una vez” (2017, p.23).

En la misma línea, los artículos 45 y 46 del Reglamento a la LOMH, establecen los requisitos necesarios para optar por esta visa en circunstancias normales, que es una “solicitud debidamente motivada a la autoridad migratoria en la que describa las razones de fuerza mayor” (2017, p.16). Empero, ante un flujo migratorio inesperado, la ley otorga libertad a “la máxima autoridad migratoria para que considere los requisitos necesarios” (2017, p.16).

Ante los hechos, el gobierno ecuatoriano consideró los requisitos para adquirir la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, las cuales serán detalladas en el siguiente apartado.

#### 3.2.1. Requisitos

- *Ser ciudadano venezolano*

El requisito de ser ciudadano venezolano puede parecer a priori una forma de discriminación por el hecho de que la Constitución ecuatoriana tiene como bases la igualdad y la no discriminación. Sin embargo, debido al gran número de migrantes venezolanos que ingresaron al Ecuador (alrededor de 400mil), muchos de ellos de forma irregular (sin papeles ni registro), es necesario focalizar a esta población con el fin de otorgarle un estatus regular y así poder garantizar sus derechos y deberes como establece el artículo 9 de la Constitución del Ecuador (CRE, 2008).

En ese sentido, el artículo 392 de la Constitución dice que

el Ecuador velará por los derechos de las personas en movilidad humana y es su deber diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos con los órganos competentes nacionales en distintos niveles de Gobierno, organismos de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (CRE, 2008).

- *Formularios de solicitud de Visa (\$50)*

El requisito del pago de \$50 por el formulario de solicitud de la visa, es una medida la cual no fue decidida en la formulación del decreto 826 y el acuerdo ministerial 103, sino que forma parte del arancel consular del 2018, por lo que, en sí, la visa es gratuita.

El arancel consular del 2018 es el documento por el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana dispone el costo de las visas y los diferentes tipos existentes para extranjeros y cuyos trámites se los puede realizar tanto dentro como fuera del territorio en las respectivas embajadas.

Para fines de esta investigación, es necesario saber las opciones que tienen los ciudadanos venezolanos para optar por una visa que les permita movilizarse o permanecer en territorio ecuatoriano de manera regular o legal y que están representadas en la tabla 2.

Tabla 2. Arancel Consular, Diplomático y de Servicios de Movilidad Humana

DESCRIPCIÓN	VALOR USD \$
Formulario para solicitud de visas y transferencias.	50,00
Formulario para solicitud de visas de Convenios y Cooperantes.	GRATIS
Formulario para solicitud de visas para Diplomáticos.	GRATIS
Formulario para solicitud de visas para protección internacional.	GRATIS
Transferencia (acto voluntario).	50,00
Cancelación de Visa (acto voluntario).	10,00
<b>RESIDENCIA PERMANENTE</b>	
Tiempo de permanencia (mayor a 21 meses).	500,00
Por matrimonio o unión de hecho.	200,00
Familiares menores de edad y familiares con discapacidad residencia permanente.	200,00
Hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad extranjero con residencia permanente.	200,00
Convenio Conferencia Episcopal.	GRATIS
UNASUR	250,00
MERCOSUR	250,00
Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela.	500,00
Amparo (MERCOSUR y EMEV)	200,00
Convenio	GRATIS

RESIDENCIA TEMPORAL	
Estudiante	80,00
Religioso o Voluntario Religioso	200,00
Deportista, Artista o Gestor Cultural	400,00
Trabajador	400,00
Rentista	400,00
Jubilado	400,00
Inversionista	400,00
Científico, Investigador o Académico	400,00
Profesional, Técnico, Tecnólogo o Artesano	400,00
Voluntario sin convenio binacional	200,00
Amparo todas las categorías	200,00
MERCOSUR	200,00
UNA SUR	200,00
Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela	400,00
Residencia Temporal de Excepción	400,00
Convenio Conferencia Episcopal	GRATIS
Convenios	GRATIS
Personas en Protección Internacional	GRATIS
Excepción por autoridad de movilidad humana.	GRATIS
Convenio para Organizaciones no Gubernamentales - Corresponsales de Prensa Extranjera.	80,00
VISITANTES TEMPORALES	
Turista hasta 90 días	400,00
Turista prórroga	400,00
Especial de turismo	400,00
Humanitaria (Personas sujetas a protección).	GRATIS
Solicitante de Protección Intemaciona1 (refugio y apátrida).	GRATIS

*Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018).*

- *Pasaporte Vigente (reconocimiento de hasta 5 años después de la fecha de caducidad)*

El artículo 131 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que “las personas extranjeras pueden ingresar al Ecuador previa presentación de un documento de viaje que acredite su identidad” (LOMH, 2017, p.43). En la misma línea, el artículo 123 de la misma ley, describe los requisitos para el ingreso y salida del territorio ecuatoriano, siendo estos: el “documento de viaje o de identificación válido y vigente; los registros de entrada y salida; y, una visa vigente para los casos que establece la ley o la autoridad de movilidad humana” (LOMH, 2017, p.41).

En el caso de ciudadanos de países Suramericanos, como se estipula en el artículo 133 numeral 1 del Reglamento a la LOMH, solamente se requiere un “documento de identificación válido, vigente y reconocido por el Ecuador” (RLOMH, 2017, p.71). Sin embargo, la cédula de identidad de los ciudadanos venezolanos no aporta ninguna garantía. En otras palabras, no posee

datos biométricos, ni chip con los cuales se puedan verificar los datos. Por ende, el pasaporte pasa a ser el documento de viaje e identificación válido para proceder a la regularización.

Debido a que es un requisito para una visa de excepción, el reglamento a la LOMH en su artículo 46 literal C, expresa que “los requisitos quedan a consideración de la autoridad de movilidad humana y que serán los establecidos en el documento que para el efecto se expida” (2017, p.28). Es bajo esta normativa que se acepta la caducidad del pasaporte hasta por 5 años.

- *Antecedentes penales apostillados*

Teniendo como base el artículo 46 del reglamento a la LOMH antes citado, la solicitud de los antecedentes penales como requisito viene a consideración de la autoridad de movilidad humana competente.

Sin embargo, este requisito tiene como antecedentes varios casos de xenofobia, entre ellos el caso de “Mariana Granja, una señora de tercera edad quien fue asesinada por ciudadano venezolano en el centro-norte de Quito” (Célleri, 2020, p.2); o el caso de “Diana quien fue asesinada en la ciudad de Ibarra al norte de Ecuador, por su pareja de nacionalidad venezolana” (Célleri, 2019, p.5).

Por otro lado, el requerimiento de la apostilla se da por ser Venezuela miembro signatario del Convenio de la Haya sobre apostillas de 1961 (en adelante HCCH). Ya que, según el artículo 3 de la mencionada Convención, estipula que “la única formalidad que puede exigirse para certificar la autenticidad de la firma, o en su caso, la identidad del sello o que el documento esté revestido, será la fijación de la apostilla” (HCCH, 1961).

- *Partidas de nacimiento (menores de edad)*

Ecuador, al haber ratificado en 1990 la Convención de los Derechos del Niño, está sujeto a cumplir con los lineamientos con el fin de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, el artículo 129 de la LOMH detalla los requisitos para el ingreso de esta población, siendo que deben ingresar “acompañados de sus padres o uno de ellos, tutores legales o quien ejerza la patria potestad”, y que en caso de que el menor ingrese solo o con terceras personas, “deberá contar con la autorización de quien ejerza la patria potestad” (2017, p.43).

De la misma forma, Ecuador también forma parte de la Convención de la Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción de internacional de menores - ICMEC. El objetivo de este tratado multilateral es “establecer los procedimientos de la restitución efectiva de los niños, niñas y adolescentes, que hayan sido trasladados o retenidos de forma ilícita por sus padres o

tutores, fuera de su país de residencia habitual” (ICMEC, 1980). Se habla más detalladamente sobre este tratado en el apartado 3.6.

Por otro lado, y al igual que en los requisitos de los antecedentes penales, las partidas de nacimiento también requieren la apostilla necesaria que certifica la autenticidad del documento.

- *Ingreso regular a territorio ecuatoriano hasta 25 julio 2019. A partir del 24 agosto será requerida una visa emitida por el consulado ecuatoriano para ingresar al territorio.*

La promoción de una “libre movilización de personas y de una ciudadanía universal” por parte de los principios de las relaciones internacionales en el artículo 416 numeral 6 de la Constitución (CRE, 2008), ha llevado a Ecuador a convertirse en un país en el cual no es necesario tener una visa para ingresar al territorio.

De hecho, los ciudadanos de los países de Suramérica pueden ingresar a Ecuador solamente con un documento de identificación que sea válido y reconocido por las autoridades. Sin embargo, como ya se mencionó en el requisito del pasaporte, la cédula venezolana no ofrece garantías para la verificación de los datos.

El requisito de ingreso regular lo establece el artículo 124 de la LOMH ya que “toda persona al momento de su ingreso y salida del territorio nacional está obligada a registrarse ante la autoridad de control migratorio” (2017, p.41). Es por eso que en el segundo objetivo del decreto 826 se establece que “la implementación del proceso de regularización se realiza a través de la organización de un censo de extranjeros” (PRE, 2019, p.3), con el fin de tener un registro del total de ciudadanos venezolanos en el país.

Con respecto a la visa, es un mecanismo de gestión migratoria con características humanitarias que otorga la oportunidad a la población venezolana para regularizarse en el país y así poder garantizar sus derechos. Sin embargo, la decisión de pedir como requisito cualquier tipo visa para los migrantes venezolanos que quieran ingresar a Ecuador posterior al 25 de julio del 2019, ya tiene una carga securitista y hasta discriminatoria.

La carga discriminatoria está sustentada en el artículo 11 numeral 2 de la constitución, ya que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, del mismo modo, “nadie podrá ser discriminado por razones de lugar de nacimiento, condición socioeconómica, condición migratoria (...)” ya que “la ley sancionará toda forma de discriminación” (CRE, 2008, p.11).

La carga securitista viene de los hechos violentos sucedidos, y antes mencionados en el requisito de antecedentes penales. Sin embargo, esta ambigüedad humanitaria – securitista se analiza más detalladamente en el apartado 3.5.

### **3.2.2. Carta o tarjeta Andina**

Los gobiernos de Ecuador y Colombia concuerdan con la definición de la Tarjeta Andina. Ejemplificando, tanto la rama de migración del ministerio de Relaciones Exteriores colombiano como el Ministerio de Gobierno de Ecuador, también conocido como Ministerio del Interior, consideran a la Tarjeta Andina como un

documento de control migratorio de carácter estadístico y de uso obligatorio cuando se encuentra acompañado del documento de identidad para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros de la Comunidad Andina -CAN- (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y del Mercado Común del Sur -MERCOSUR- (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), ya sea por sus propios medios o utilizando cualquier forma de transporte. Su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias (Subdirección de Control Migratorio, 2021; Ministerio de Gobierno, 2014).

Recordando el artículo 133 numeral 1 del Reglamento a la LOMH, solamente se requiere un “documento de identificación válido, vigente y reconocido por el Ecuador” (RLOMH, 2017, p.71) para que cualquier ciudadano de un país Suramericano pueda ingresar al territorio nacional.

Al mismo tiempo, Ecuador no reconoce y no considera válida la cédula de identidad venezolana, como requisito para el proceso de regularización, por la falta de garantías en la verificación de datos.

Tampoco reconoce a la Carta Andina ya que como su definición lo dice es un documento de carácter estadístico y tampoco ofrece garantías en la verificación de los datos (sin foto ni huellas dactilares). Sin embargo, este documento fue aceptado como documento de registro para ingreso al país, empero, como se establece en los requisitos solicitados para el proceso de regularización, el registro por punto migratorio no tiene validez si no viene acompañado de un pasaporte.

### **3.3. Cuadros de Entrevistas**

Las entrevistas realizadas en esta investigación son fundamentales para entender el grado de discrepancia o brecha que existe entre el discurso oficial de los procesos de regularización y de la visa Verhu, con la normativa implementada en papel, como también con la aplicación de las normas.

En síntesis, se escogieron informantes privilegiados o clave, los cuales aportan enormemente a esta tesis ya que, a través de sus perspectivas y experiencias tanto de la norma

migratoria como de la realización de los procesos regulatorios y de visado, se pueden analizar diferentes aristas.

Los informantes se dividen en dos principales grupos: 1) los funcionarios públicos (FP-00) que tienen relación con temas migratorios; y, 2) los usuarios o migrantes venezolanos (EMV-00) que experimentaron el proceso de regularización para optar por la visa Verhu.

Las entrevistas fueron codificadas con el fin de clasificar la información de los distintos informantes por similitud y de otorgar una visión más ordenada de la información. Las clasificaciones de los grupos participantes son las siguientes:

- Funcionarios Públicos (FP-00): **Cuadro 1**, posee la información sistematizada de 4 funcionarios públicos entre los cuales dos cumplen funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana bajo contrato con ACNUR. Otro informante trabaja igualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero en la División de Visados y Naturalizaciones. Finalmente, el último entrevistado(a) labora en el Ministerio de Trabajo.
- Migrantes Venezolanos (EMV-00): **Cuadro 2**, posee la información sistematizada de 8 inmigrantes venezolanos. Por un lado, 4 de los inmigrantes vivieron el proceso de regularización para obtener la VERHU además de ser gestores migratorios; y, por otro, 4 informantes ya poseían otro tipo de visa, o bien contrataron los servicios de un gestor migratorio.

Es importante realizar esta distinción ya que las perspectivas y experiencias de los inmigrantes venezolanos difieren entre los que dicen conocer y lo que en realidad conocen. En palabras de la teoría de la acción, sus “perspectivas en uso no coinciden con sus perspectivas explícitas” (Argyris y Schön, 1978, p.8).

Las preguntas realizadas se basan en la perspectiva de los grupos informantes, es por eso que a los funcionarios públicos se les pide su perspectiva acerca del inicio del proceso de regularización, así como su opinión o perspectiva acerca del carácter humanitario de la visa, los requisitos, la carta andina y la tasa de éxito del proceso regulatorio.

Por el lado de los migrantes venezolanos, se solicitó la opinión y perspectiva respecto a los desafíos que enfrentaron al acceder al proceso de regularización. Del mismo modo, se pidieron sus perspectivas y opiniones referente al carácter humanitario de la visa, los requisitos y la carta andina.

Una versión con los cuadros e informantes más detallados se encuentra en el anexo 1

### 3.3.1. Cuadro 1: Funcionarios Públicos

CAT-FP/01 + CAT-FP/02 + CAT-FP/03 + CAT-FP/04 + CAT-FP/05

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría Funcionario Público</b>	<b>Categoría Definitiva</b>
<p>Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.</p> <p><b>Definición:</b> El conjunto de experiencias, convicciones, normativa y valores que poseen los funcionarios públicos con relación al proceso de toma de decisiones, su implementación normativa y su aplicación para los migrantes.</p>	CAT-FP/01: Servicios Estatales colapsados	<p><b>CATDF-FP/01:</b> Aspectos económicos, sociales, jurídicos, políticos y técnicos, externos e internos que limitaron los procesos de regularización y de visado.</p> <p><b>Definición:</b> Variables que influyeron positiva y/o negativamente en el proceso de regularización y de visado implementado por el gobierno ecuatoriano para el flujo migratorio venezolano.</p>
	CAT-FP/02: Aspectos influyentes para el establecimiento del proceso regulatorio y de visado.	
	CAT-FP/03: Desconfianza de la autoridad.	
	CAT-FP/04: Aspectos limitantes de los procesos.	
	CAT-FP/05: Perspectivas sobre la influencia de la Pandemia	

### 3.3.2. Cuadro 2: Experiencias de Migrantes Venezolanos

CAT-EMV/01 + CAT-EMV/02 + CAT-EMV/03 + CAT-EMV/04

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría Experiencia Migrante Venezolano</b>	<b>Categoría Definitiva</b>
<p>Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.</p> <p><b>Definición:</b></p>	CAT-EMV/01: Desconocimiento y colapso de aspectos tecnológicos	<p><b>CATDF-EMV/01:</b> Aspectos culturales, prejuicios, temores y vivencias que experimentaron los inmigrantes venezolanos</p>
	CAT-EMV/02: Aspectos limitantes de los procesos	

Conjunto de conocimientos, experiencias, convicciones y valores que posee el migrante venezolano frente a los procesos de regularización y de visado	CAT- EMV/03: Desconfianza a la autoridad	en el proceso de registro y de visado.
	CAT- EMV/04: Perspectiva cultural y coyuntural	<b>Definición:</b> Demostración de los conocimientos, experiencias y valores que los migrantes poseen y su relación con los procesos de regularización y de visado

Los cuadros 1 y 2 muestran la información agrupada de las entrevistas realizadas tanto a los funcionarios públicos como a los migrantes venezolanos respectivamente. Esta presentación está sustentada bajo el método comparativo constante de la teoría fundamentada, ya que se “selecciona a los participantes conforme a la precisión y necesidad de la investigación hasta alcanzar la saturación teórica” (Arantzamendi et al, 2010), es decir, hasta que la información sea repetitiva.

La primera dimensión referente a la concepción que tienen los funcionarios públicos referente al proceso de regularización y de visado, se define como el conjunto de experiencias, convicciones, normativa y valores que poseen los funcionarios públicos con relación al proceso de toma de decisiones, su implementación normativa y su aplicación para los migrantes. Es catalogada como Categoría Definitiva de los Funcionarios Públicos **CATDF-FP/01** ya que, son variables que influyeron positiva y/o negativamente en el proceso de regularización y de visado implementado por el gobierno ecuatoriano para el flujo migratorio venezolano.

El conjunto de categorías CAT-FP/0# que conforman la categoría definitiva de la primera dimensión, son un conjunto de códigos agrupados por similitud a través del método comparativo constante antes mencionado. Estas CAT-FP/0# son 5: la **CAT-FP/01**: Servicios Estatales colapsados; la **CAT-FP/02**: Aspectos influyentes para el establecimiento del proceso regulatorio y de visado; la **CAT-FP/03**: Desconfianza de la autoridad; la **CAT-FP/04**: Aspectos limitantes de los procesos; y, la **CAT-FP/05**: Perspectivas sobre la influencia de la pandemia.

Dentro de la **CAT-FP/01: Servicios estatales colapsados** encontramos expresiones como **FP-01/2**: “ves plasmados en las medidas, en las políticas que se toman, la indecisión del gobierno, la incapacidad de un gobierno que no supo manejar la situación”; **FP-01/6**: “es un número que llegó a colapsar los servicios migratorios del Ecuador”; **FP-03/7**: “lo que hemos

hecho en movilidad humana, que es lo que se hace siempre... poner parche sobre la crisis que vivimos. Para mí esta visa fue un parche nada más”; **FP-04/7**: “como cancillería quisimos incluir el tema de los menores no acompañados, no tuvimos una base legal para poder hacerlo porque la directriz que vino por parte de la presidencia, del ejecutivo, era solamente concentrarnos en los que habían ingresado por puntos regulares y que tenían documentos válidos”.

Del mismo modo, la **CAT-FP/02: Aspectos influyentes para el establecimiento del proceso regulatorio y de visado**, tiene expresiones tales como: **FP-02/1**: “fue un proceso que se dio también gracias al apoyo justamente de organizaciones internacionales, que probablemente no se hubiese dado sin el apoyo de OIM que fue como una de los máximos impulsores”; **FP-01/7**: “son personas que estaban en condiciones de vulnerabilidad, que no tenían trabajo, no tenían vivienda, no tenían regularización. Digamos son las que empezaron a tomar esta serie de medidas para que las autoridades pudieran escucharlos”; **FP-02/4**: “hay un pensamiento securitista por parte del Estado que también se va un poco aún al lado de la opinión política y opinión pública de toda esta también de los medios de comunicación”.

La **CAT-FP/03: Desconfianza de la autoridad**, agrupa las siguientes perspectivas: **FP-01/11**: “si no sabes que la policía de migración no te puede detener así nomás, te lo vas a pensar dos veces para pasar por ese punto de control”; **FP-03/20**: “como estado es difícil controlar... cómo le dices a una persona que sale de su país corriendo que se acerque, que venga nomás, que yo le doy su visa de turismo (...) Ni siquiera los propios ecuatorianos creemos en nuestra normativa”.

La **CAT-FP/04: Aspectos limitantes de los procesos**, es la categoría que más códigos agrupa por similitud, teniendo expresiones como: **FP-01/9**: “cuesta muchísimo dinero para la capacidad adquisitiva que tienen ellos en este momento”; **FP-03/10**: “el pasaporte, que es uno de los problemas, uno de los cuellos de botellas más grandes que han tenido los venezolanos”; **FP-03/17**: “No podemos decir como país Entonces vamos a costear absolutamente todo y ya se acabó ahí entramos también en un tema también de la capacidad financiera del Ecuador para sostener este tipo de cosas”; **FP-04/7**: “pese a que nosotros como cancillería quisimos incluir el tema de los menores no acompañados no tuvimos una base legal para poder hacerlo”.

La **CAT-FP/05: Perspectivas sobre la influencia de la pandemia**, abarca expresiones como: **FP-04/13**: “dos zonales hemos tenido contagios masivos menos mal no ha fallecido ningún funcionario, en la zonal de Guayaquil y en la de Ambato, entonces tuvimos que cerrar”; **FP-04/**: “la pandemia si beneficio a varios usuarios porque con la suspensión de los plazos, ellos tenían más tiempo para subsanar sus trámites”.

La segunda dimensión hace referencia a las perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso de regularización y de visado, es un conjunto de aspectos culturales, prejuicios, temores y vivencias que experimentaron los inmigrantes venezolanos en el proceso de registro y de visado. Es catalogada como Categoría Definitiva de las Experiencias de los Migrantes Venezolanos **CATDF-EMV/01**.

El conjunto de categorías CAT-EMV/0# que conforman la categoría definitiva de la segunda dimensión, son un conjunto de códigos agrupados por similitud a través del método comparativo constante de la teoría fundamentada. Estas CAT-EMV/0# son 4: la **CAT-EMV/01**: Desconocimiento y colapso de aspectos tecnológicos; la **CAT-EMV/02**: Aspectos limitantes de los procesos; la **CAT-EMV/03**: Desconfianza de la autoridad; y, la **CAT-EMV/04**: Perspectiva cultural y coyuntural.

Los códigos y categorías se pueden repetir en ambas dimensiones, sin embargo, algunas de las perspectivas tienden a cambiar. Esto se evidencia citando las expresiones que contiene cada categoría.

Dentro de la **CAT-EMV/01: Desconocimiento y colapso de aspectos tecnológicos**, citamos las siguientes expresiones: **EMV-01/6**: “Yo diría que un 80% de los venezolanos no sabían hacer el trámite. No tenía ni idea de Cómo entrar al sistema no hubo capacitación”; **EMV-01/8**: “muchos se registraban y luego el sistema no les leía la clave, también había problemas con eso”; **EMV-04/12**: “se llevó a cabo de manera online en una plataforma muy poco amigable, una plataforma, primero de difícil acceso, es decir que era difícil de hacer por teléfono...”.

La **CAT-EMV/02: Aspectos limitantes de los procesos**, agrupa las siguientes citas: **EMV-01/7**: “No tenía ni idea de cómo entrar al sistema, no hubo capacitación”; **EMV-02/8**: “hubiese sido elemental crear algunos otros canales de información para que la gente pudiese haber tenido más acceso a la Visa”; **EMV-03/13**: “tendría que tener una sede en específico para esos errores fui para todos los puestos que decía y ninguno pudo solucionarme eso Entonces pagué yo los 50 y me quedé yo sin visa”.

La **CAT-EMV/03: Desconfianza de la autoridad**, la sostienen las siguientes citas: **EMV-01/20-21**: “Sí manejamos una misma.. el mismo decreto, que es una misma ley, ¿por qué cambia fuera?, para el exterior no aceptaron pasaportes emitidos 2013-2014-2015”; **EMV-04/31**: “decirle a alguien que se tiene que registrar de manera obligatoria es difícil porque ellos ya vienen con el prejuicio de que si me registro me van a deportar”.

La **CAT-EMV/04: Perspectiva cultural y coyuntural**, contiene frases de los migrantes y sus perspectivas de los procesos, por ejemplo: **EMV-01/14**: “sí sería la visa humanitaria como una puerta ¡pues! a otra visa indefinida acá en el país”; **EMV-02/6**: “¿qué le veo yo a esa visa

humanitaria? simplemente el costo, eso creo que es lo único que lo veo humanitario”; **EMV-01/11**: “por tener visa no te van a dar un premio no te van a dar una un sueldo (...) te permite estar en regular en el país (...) pero un beneficio como tal No porque aquí más que todo la mayoría de los venezolanos tienen sus trabajos informales”. **EMV-03/5**: “Sí fue un buen movimiento ya que así no se podría trabajar en negro como se dice ya tiene la posibilidad de uno regularizarse”.

Con el objetivo de presentar los hallazgos de las entrevistas de una forma organizada, se procedió a elaborar los dos cuadros con sus respectivas dimensiones y grupos informantes. Posteriormente, se presentó una breve explicación sobre el proceso de reducción de la información, empero, la totalidad de códigos se pueden encontrar en el anexo 1.

### **3.4. Visa humanitaria y su cumplimiento con la amnistía migratoria**

En la introducción al Decreto ejecutivo 826 del 25 de julio del 2019, el entonces presidente del Ecuador, Lenin Moreno, otorga una amnistía migratoria a las ciudadanas y ciudadanos venezolanos en el marco del proceso regulatorio para optar por la visa de excepción humanitaria – VERHU.

La definición de amnistía migratoria por parte del Glosario de la OIM (2019), la vincula con el término regularización, pasando a ser “cualquier proceso o programa por el que las autoridades de un Estado autorizan a un extranjero en situación irregular a permanecer legalmente en el país, concediéndole la condición de migrante regular” (p. 196).

En ese sentido, para el gobierno ecuatoriano la amnistía migratoria implicó el perdón de las multas migratorias por condición de irregularidad, ya que, según palabras de la Ministra del Interior María Paula Romo, “se están perdonando las multas migratorias que todas estas personas han acumulado por exceso de estadía” (El Comercio, 2019).

Basándonos en la condonación de multas, en la definición otorgada anteriormente por la OIM y recordando que, en palabras de Brochmann, un proceso regulatorio es una “política de integración migratoria” (en Acosta y Freier, 2015a, p.6), se crea la expectativa de que una cantidad considerable de migrantes venezolanos optaría por regularizarse.

La realidad es que, a pesar de que la condonación de las multas migratorias es una buena oportunidad e incentivo para regularizarse, este perdón no aplica si no se cumple con el requisito de censo migratorio mencionado en el apartado 3.2.1. Es por eso que la gran mayoría de venezolanos, por el hecho de no tener un pasaporte como requisito, ni siquiera se registraron. Al

respecto, EMV-04, miembro de la ONG Pastoral del Migrante Don Bosco citó una frase común entre los inmigrantes: “¡no! Yo para qué me registro en ese censo si yo ni siquiera tengo pasaporte, y no puedo regularizarme sin ese pasaporte”.

La mención del registro migratorio se encuentra en el segundo objetivo del Decreto 826, donde se establece “la implementación de un proceso de regularización mediante la organización de un censo de extranjeros” (PRE, 2019, p.3). Este censo migratorio estuvo a cargo del Ministerio de Gobierno y fue un requisito previo para ser beneficiario de la amnistía migratoria. En adición, la página web del Consulado Virtual ecuatoriano, en su punto 3 informa que los ciudadanos venezolanos irregulares pueden aplicar a la visa “siempre y cuando hayan sido beneficiados por la Amnistía Migratoria” (MREMH, 2019).

En la misma línea, el punto 4 del Consulado Virtual especifica que, en caso de multas, se puede acceder a la visa humanitaria, pero que el perdón de éstas solo aplica por exceder el tiempo de permanencia en territorio ecuatoriano, ya que “si sus multas son por otro motivo, deberá pagarlas antes de iniciar el proceso” (MREMH, 2019).

Agrupando la información antes mencionada sobre el proceso para ser beneficiario de la amnistía migratoria, sale a relucir que, desde un inicio, era una amnistía dirigida a aquellos que habían ingresado por pasos regulares y, además, que el perdón de las multas solo abarcaba por vencimiento del plazo de estadía en el país. En otras palabras, la multa generada por ejercer trabajos remunerados no se perdona en la amnistía.

Por otro lado, hay que recalcar que las características de la migración venezolana que optan por la visa VERHU, es que se encuentran en “condiciones de precariedad económica y precariedad familiar” (EMV-04). Además de que “se encuentran en un rango de 20-40 años, ósea que la gran mayoría tiene formación secundaria solamente, no tienen título universitario, (...) están informales, no tienen un trabajo fijo, viven prácticamente el día a día” (FP-04).

Ahora bien, al tener en cuenta las características de la población venezolana que aplicó para la visa de excepción y las condicionantes para ser beneficiario de la amnistía migratoria, sale a relucir que “los requisitos eran imposibles de cumplir para la mayor parte de la población venezolana” (Tipán en Flores, 2020). Por ende, “la amnistía migratoria es un intento para vender al país como caritativo e intentar lavarse las manos sobre el tema migratorio” (Tipán en Flores, 2020).

Los entrevistados concuerdan con la apreciación de la experta en Movilidad Humana Giovanna Tipán, como se demuestra en las citas siguientes: **FP-01**: “humanitaria totalmente,

pues no. Diría que la visa Verhu no es una visa totalmente humanitaria”; “este tema de no saber si es lo uno o lo otro. Si es de carácter humanitario totalmente o si es una medida restrictiva totalmente, se debe también a la naturaleza del gobierno”; **FP-03**: “Yo pienso que el país, lo que te dije, solamente intentaba tapar, poner un parche a una situación que se le venía encima”; **EMV-08**: “no le veo comparación entre humanitario y algo normal”.

Compilando lo que va de este apartado, para acceder a la visa humanitaria los inmigrantes venezolanos debían realizar dos procesos: el primero, registrarse en el censo migratorio a cargo del Ministerio del Interior. Posteriormente, debían someterse a una calificación de la misma instancia gubernamental para ser beneficiarios de una amnistía migratoria condicionada, ya que dicha amnistía no abarcó todas las multas migratorias, sino solamente las de vencimiento del tiempo de estadía en el país.

El segundo proceso es el de la obtención de la visa humanitaria Verhu, el cual se habilitaba solamente si el usuario no tenía otro tipo de multas, sino solamente por las causas mencionadas en el primer proceso, caso contrario debía pagar los otros tipos de multa (trabajar con visa de turismo) para poder acceder al segundo proceso. En adición, previo al acceso del proceso de visado era mandatorio cancelar el valor de \$50 del arancel consular y tener toda la documentación requerida para ser considerado por el sistema como candidato.

Las cifras indican que, a inicios de octubre del 2019, en Ecuador había un “saldo migratorio de 371.913” ciudadanos venezolanos (Ministerio de Gobierno, 2020). Casi un año después, el 14 de agosto, durante el proceso de regularización, el “saldo migratorio fue de 350.510 venezolanos” (MREMH, 2020). Sin embargo, las “estimaciones aumentan a más de 417.000 ciudadanos venezolanos” (MREMH, 2020) ya que no se tiene registro de los inmigrantes que ingresaron por pasos irregulares.

En la misma línea, de la estimada cantidad de más de 417.000 venezolanos en el país, un total de “165.761 inmigrantes accedieron al proceso de registro” (Ministerio de Gobierno, 2020), tal y como se muestra en la tabla 3. En porcentajes, esto representa el 41% del total estimado.

Tabla 3. Registro biométrico por lugar de residencia.

PROVINCIA	No. DE VENEZOLANOS (LUGAR DE RESIDENCIA)	PORCENTAJE
Pichincha	73.449	44,3%
Guayas	38.125	23%
Manabi	9.735	5,9%
Azuay	6.899	4,2%
El Oro	5.763	3,5%
Imbabura	4.613	2,8%
Tunguragua	3.981	2,4%
Santo Domingo	3.953	2,4%
Esmeraldas	2.852	1,7%
Los Rios	2.508	1,5%
Santa Elena	2.412	1,5%
Chimborazo	1.989	1,2%
Carchi	1.937	1,2%
Cotopaxi	1.573	0,9%
Sucumbios	1.236	0,7%
Loja	1.129	0,7%
Orellana	1.041	0,6%
Cañar	613	0,4%
Pastaza	623	0,4%
Morona Santiago	437	0,3%
Napo	406	0,2%
Zamora Chinchipe	262	0,2%
Bolivar	215	0,1%
Galapagos	10	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>165.761</b>	<b>100%</b>

Fuente: Sistema Registro Migratorio Ciudadanos Venezolanos-Ministerio de Gobierno (2020).

Los resultados evidentemente pueden ser percibidos según la perspectiva. Por un lado, está el discurso oficial por parte del ex viceministro de Movilidad Humana, Carlos Alberto Velasteguí, el cual, en una entrevista para un programa televisivo de Telemazonas, expresó que “el ejercicio de una gestión responsable, buscando ordenar los flujos, regularizarlos y brindar seguridad, ha tenido éxito para el Estado ecuatoriano” (18 de agosto de 2020).

Por otro lado, hay opiniones críticas al discurso oficial. Las Organizaciones de Atención a la Migración Venezolana en Ecuador, tales como CIANDE, Asociación Civil Venezolanos en Ecuador, Pastoral del Migrante Don Bosco, Migrantes sin Fronteras, Uniendo Voluntades, Venezolanos en Guayaquil y Venezuela en Ecuador realizaron un informe dando sus apreciaciones sobre el proceso de regularización. Entre sus apreciaciones, expresan que:

- “la difusión de los procesos de regularización y de registro no fue todo lo amplio que se hubiera deseado, lo cual limitó el acceso a la información requerida, a posibles aplicantes del proceso” (Organizaciones de Atención a la Migración Venezolana en Ecuador [OAMV], 2020),

- de igual manera, limitó “la inexistencia de una alternativa, u oferta migratoria a los migrantes venezolanos que solo poseen Carta Andina o cédula de identidad” (OAMV, 2020).
- “no se evidenció la instalación de oficinas o centros físicos donde la población venezolana pudiera acceder al Registro Migratorio, (...) situación que se vio empeorada con la pandemia, pues limitó exponencialmente los desplazamientos de los inmigrantes hacia sitios que prestaran servicios telemáticos” (OAMV, 2020).

A pesar de las cifras antes mostradas y de las diferencias discursivas antes planteadas, las apreciaciones respecto a la intención de los procesos de regularización y de registro en general por parte de los migrantes venezolanos son las siguientes: **EMV-03**: “Sí fue un buen movimiento, ya que así no se podría trabajar en negro como se dice... ya tiene la posibilidad de uno regularizarse y poder pedir un seguro, ¡algo! y poder trabajar legal porque no todos nos gusta trabajar bajo mesa”; **EMV-04**: “Se agradece que el gobierno ecuatoriano tenga la intención y la displicencia de querer regularizar a la gente y, por supuesto la visa VERHU fue un instrumento muy valioso que pudimos usarla”; **EMV-01**: “la intención sí fue buena porque es como la misma función de la visa UNASUR en realidad es el mismo estatus de la Visa, ¡osea! te permite estar en el Ecuador legal”.

Por otro lado, las apreciaciones respecto a la intención de los procesos en general por parte de los funcionarios tienen más discrepancia: **FP-01**: “tienes una visa humanitaria que no es totalmente humanitaria, que pues de alguna manera significa una medida restrictiva porque te está diciendo que sin esa visa no puedes ingresar al país, entonces no es ni lo uno ni lo otro”; **FP-02**: “no dejar que estuvieran irregulares en una parte, y digo en una parte tratando de ayudarlos. Tal vez de esa fue su intención, pero tampoco hacerlo gratis. No dejando de tener un ingreso para el país”; **FP-03**: “Yo pienso que definitivamente el tema de hacer un proceso regulatorio responde a una política exterior que Ecuador tiene que responder (...) siempre responde a un tema de presión política, de presión que viene desde el exterior y al final también un tema interno”; **FP-04**: “el objetivo general de este proceso era poder regularizar a este gran flujo de personas que habían ingresado (...) poder tener una migración regular, ordenada y segura. Esos eran básicamente los principios en los que el gobierno se sustentó”.

Las apreciaciones antes descritas, forman parte de la arista de intención. Esta arista es una de tres: la de intención, la de requisitos, y, la de ejecución. Las tres son pilares que se relacionan con los tres tipos de discrepancias de la paradoja inversa (discursivas, implementación

y eficacia), las cuales fueron presentadas en este apartado y que también serán analizadas en los siguientes dos apartados.

### **3.5. Discrepancias discursivas y de implementación**

En este apartado se deja de lado el tema del proceso de registro y se enfoca en el proceso de visado. De esa forma se busca analizar los insumos a disposición para poder esclarecer las discrepancias discursivas “que describe la dicotomía entre lo planteado o prometido en un discurso oficial y los resultados finales, es decir la legislación y documentos legales vinculantes” (Acosta y Freier, 2015a, p.5). Del mismo modo, la discrepancia de implementación “que mide la disparidad entre la legislación y/o documentos oficiales vinculantes y la implementación de estos fuera del papel” (Acosta y Freier, 2015a, p.5), también será analizada en este apartado.

En adición, la estructura del apartado se basa en las tres aristas o pilares que comparan las perspectivas y apreciaciones de los grupos informantes: la de intención, requisitos y de ejecución. En ese sentido, primero se analiza el discurso previo al inicio de los procesos de regularización y de visado y se lo comparará con la normativa (dicotomía discursiva), al mismo tiempo se analiza el proceso en sí para entrever los desafíos que se vivieron (dicotomía implementación). Todo esto bajo la constante comparación de las perspectivas de los grupos informantes referente a la intención, requisitos y ejecución.

Primeramente y retomando la conclusión del apartado anterior, las apreciaciones de los informantes venezolanos referente a las intenciones del gobierno con los procesos de registro y regularización son positivas. En general agradecen la oportunidad de poder incluirse en la sociedad de acogida. Por otro lado, las apreciaciones de los funcionarios públicos, expertos en movilidad humana, consideran que las intenciones del gobierno de turno con los procesos de regularización y de visado eran ambiguas.

Estas apreciaciones se las analizará más profundamente realizando un contexto histórico. En el apartado 2.1.2, se mencionan brevemente los desafíos que tuvo el flujo migratorio cubano al querer ingresar al Ecuador (trabas burocráticas), sin embargo, no es el único caso de este estilo que ha tenido Ecuador.

Brevemente, en el capítulo 1.2, donde se aborda la paradoja inversa migratoria, se explica que Ecuador plasmó el discurso proderecho de los migrantes en su Constitución. A pesar de esta característica, no es la primera vez que Ecuador impone visas a ciudadanos extranjeros como el actual caso venezolano. “En 2010 se solicitaron visas a varias nacionalidades asiáticas y

africanas, y en el año 2015, también se solicitó visado a la población cubana” (Herrera y Cabezas, 2019 en Acosta, 2020, p.26).

En el caso del flujo migratorio venezolano hubo intentos de restricción precedentes al Decreto Ejecutivo No. 826. En agosto del 2018, según la subsecretaría de migración del Ministerio de Gobierno, “el flujo mensual de ingresos llegó a 90.828 ciudadanos venezolanos, con ello Ecuador declaró estado de emergencia para las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha”. Eso permitió al gobierno un intento que se “impusiera la exigencia de pasaporte a la población venezolana, medida que quedó sin efecto en el mismo mes bajo medidas judiciales” (Herrera y Cabezas, 2019 en Acosta, 2020, p.27).

Posteriormente, en febrero de 2019, sucedieron los actos de violencia antes mencionados en el apartado 3.2.1. en el punto 4, en donde “el asesinato de una ecuatoriana por su pareja venezolana” (Célleri, 2019, p.5) fue motivo para que en ese año se empezara a exigir antecedentes penales apostillados a la población venezolana en su ingreso al territorio, pero también fue “suspendida al siguiente mes por la Corte Constitucional de Justicia” (Herrera y Cabezas, 2019 en Acosta, 2020, p.27).

Los intentos de limitar la entrada de ciudadanos venezolanos a territorio ecuatoriano, tuvo éxito bajo un cambio en el discurso. Lo expuesto en el párrafo anterior demuestra que las intenciones del gobierno ecuatoriano eran reaccionarias y punitivas, ambos intentos fracasaron al abordar a la migración venezolana como un problema.

El tercer intento logró su objetivo al disfrazar las intenciones restrictivas con un proceso de regularización bajo amnistía migratoria. Sin embargo, este cambio de discurso llega bajo una influencia regional y un consenso hacia una migración ordenada y segura, **FP-04**: “el objetivo general de este proceso era poder regularizar a este gran flujo de personas que habían ingresado (...) poder tener una migración regular, ordenada y segura”; **FP-04**: “nos sirvió de mucha utilidad un proceso de regularización que hizo Colombia (...) el Ecuador no tomó todo, pero sí se basó mucho en ese proceso”.

En ese sentido, se acoge el discurso de regularización y se disfraza el fin restrictivo. En otras palabras, es necesario recordar que la definición de amnistía migratoria por OIM, citada en el apartado 3.1.2, está vinculada con la regularización, la cual es “cualquier proceso o programa por el que las autoridades de un Estado autorizan a un extranjero en situación irregular a **permanecer** legalmente en el país” (2019, p.196). Es decir, que las regularizaciones están enfocadas en la población irregular que ya se encuentra en el territorio de país de acogida.

Tanto el perdón de multas migratorias como los procesos de regularización y de visado a los ciudadanos venezolanos, previo censo migratorio y dentro del territorio ecuatoriano es una iniciativa plausible que debe ser reconocida, tal y como lo hicieron los testimonios de los inmigrantes entrevistados, los cuales agradecieron y reconocieron el buen movimiento de querer regularizar a la población irregular en el país.

Por otro lado, la solicitud de visas a ciudadanos venezolanos que aún no han ingresado al país es claramente una medida restrictiva. En una limitante que, como se mencionó anteriormente, se disfrazó como medida humanitaria. Con esa lógica, el decreto 826 establece que, para ingresar a territorio ecuatoriano, a todo ciudadano venezolano se le solicitará una visa, ya sea la humanitaria o cualquiera de las 34 disponibles y presentadas en la tabla 3 del arancel consular del apartado 3.2.1 punto 2.

Algunos de los entrevistados opinan lo mismo a lo anteriormente planteado: **EMV-01:** “la visa VERHU se puede tramitar a través de los consulados Caracas, Bogotá y Lima. Si manejamos una misma... el mismo decreto, que es una misma ley ¿Por qué cambia fuera para el exterior? (...) hablando de que es una visa humanitaria y que están aceptando pasaportes vencidos porque no aceptarlos afuera en Caracas Dónde está la gente en Colombia es como que es una ayuda, pero hipócrita”; **FP-01:** “tienes una visa humanitaria que no es totalmente humanitaria, que pues de alguna manera significa una medida restrictiva porque te está diciendo que sin esa visa no puedes ingresar al país”.

En resumen, la discrepancia discursiva, que mide la dicotomía entre el discurso y su implementación en la norma, se demuestra en la promesa de un proceso de regularización y de visado humanitario que ayude a salir de la irregularidad a los ciudadanos venezolanos con el fin de evitar vulneraciones de sus derechos. Sin embargo, al plasmar ese discurso en la norma está contradiciendo los mismos derechos que evitaba que se vulneren.

Explicando lo dicho en el párrafo anterior, al implementar el requisito de visa a ciudadanos venezolanos del exterior se está violando la ley, ya que el artículo 2 de la LOHM establece que,

el principio de ciudadanía universal es el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta, independientemente de su condición migratoria y nacionalidad. (...) el principio pro-persona en movilidad humana, los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de los derechos del migrante y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano (...) principio de integración regional, fortalece la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional.

Por otro lado, en el reglamento a la LOMH, en su artículo 46 se estipula que “los requisitos y procedimientos para la obtención de la visa de residencia temporal de excepción (...) serán a consideración de la autoridad de movilidad humana y establecido en el Protocolo que para el efecto se expida” (RLOMH, 2017, p.28).

A simple vista, parece haber una contradicción en la ley, pero citando al informante **FP-04**: “Aunque obviamente es un proceso extraordinario pero un decreto tiene menor jerarquía que la ley”. Al revisar la jerarquía de la norma ecuatoriana bajo los parámetros de la pirámide de Kelsen, el mayor peso e importancia la tiene la constitución, seguido de los acuerdos y tratados internacionales, las leyes orgánicas y luego los decretos presidenciales. En ese sentido, el reglamento de la LOMH al ser un decreto presidencial (No. 111) tiene menor jerarquía que la LOMH. Al respecto, el informante **EMV-01** complementa “están aceptando pasaportes vencidos, porque no aceptarlos afuera en Caracas (...) es una visa humanitaria que sólo te cuesta \$50 pero debes tener boleto en avión contrato de trabajo (...) Entonces ¿qué ley se manejan ellos? que termina aquí, afuera siguen dando”.

Con respecto a los requisitos solicitados y como se mencionó anteriormente, al ser una visa de excepción por razones humanitarias, la autoridad de movilidad humana considera los requisitos a solicitar. En el párrafo anterior se evidencia la dicotomía discursiva en el tema de los requisitos, siendo estos totalmente diferentes en el exterior. Enseguida se pasa a analizar las apreciaciones de los informantes con respecto a los requisitos que se solicitaron dentro del territorio ecuatoriano.

Los funcionarios públicos fueron muy críticos con respecto a las intenciones que tuvo el gobierno con respecto al proceso de regularización, y en parte, esa crítica se cristalizó en la dicotomía discursiva antes descrita. No así, los migrantes venezolanos aplaudieron y agradecieron la intención del gobierno de querer regularizarlos. Sin embargo, con respecto a los requisitos solicitados las opiniones son más diversas, así, por ejemplo:

**EMV-01**: “si es humanitario no debieron cobrar los \$50 y el pasaporte pues como te digo la mayoría tenía en ese entonces pasaportes caducados (...) la apostilla en los antecedentes penales en Venezuela en ese entonces ese era un logro para sacarlo eso era una olimpiada para poder sacar eso”;

**FP-01**: “una persona venezolana en su país escucha que para ingresar al Ecuador ahora necesita un pasaporte, necesita pagar 50 dólares, necesita haber ingresado hasta una fecha determinada y que luego de esa fecha no puede acceder a ningún tipo de visa, ya te lo piensas una o dos veces antes de salir así nomás de tu país. ahora si es que tu condición en Venezuela es

totalmente terrible no te importa cualquier visa o cualquier restricción que te pongan, tu igual sales”

**FP-03:** “Yo realmente creo que Ecuador ha hecho esfuerzos bastante importantes en el tema de reducir requisitos”.

**FP-04:** “la cooperación internacional creo que les ayudó en ese sentido no a todos, pero sí hubo cierta ayuda en cuanto a los requisitos. Sí fueron requisitos mínimos cómo le mencioné”

**EMV-02:** “creo que habría que flexibilizar ciertas cosas porque el tema del pasaporte es algo complicado en Venezuela adquirir un pasaporte es adquirir un pasaporte es bastante fuerte según el nivel de vida que la gente tiene (...) Creo que habrían otros documentos que pudieron haberse usado”

**EMV-04:** “era un procedimiento bastante sencillo, pero con algunos requerimientos documentales que dejaron por fuera a mucha gente”

**EMV-03:** “el pasaporte y los otros documentos apostillados puede ser un problema es que en Venezuela pagando cualquier cosa puedes apostillar cualquier papel, entonces deberían estipular que algo como los antecedentes penales de aquí”

**EMV-05:** “El tema del pasaporte es muy complicado”; **EMV-06:** “hubieran dejado que las personas que tuvieran carta andina no más se regularizarán”; **EMV-08:** “hay muchísima gente que están bloqueados y no puede sacar y hasta por el mismo costo es uno de los pasaportes más caros pues”.

Estas apreciaciones muestran que la mayoría de los entrevistados consideran que los requisitos solicitados no fueron humanitarios. La gran mayoría relacionó el pago del formulario del arancel consular con el costo de la visa, es por eso que, a comparación con los precios de las otras visas (ver tabla 3) les pareció una iniciativa humanitaria y que en cierta medida sí lo es.

Al respecto, el funcionario **FP-04** opina: “por temas de contraloría no podemos evadir ningún tipo de arancel, aparte de eso, entonces, no hubiera sido ni siquiera cobrado por la solicitud, porque incluso para mí no debería tener costo (...) pero obviamente para los gastos operativos de los centros zonales equipamiento y todo eso. Entonces, eso es un costo que se lo cobra”.

Ilustración 10. Cooperación internacional para movilidad humana 2019



**Fuente:** Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes - MREMH

Fuente: Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Inmigrantes-MREMH. 2019.

Visualizando la ilustración 10 en donde se muestra la suma total recibida por el gobierno ecuatoriano hecha por donantes externos y cooperación internacional, y ante la anterior declaración de **FP-04** respecto a los costos operativos, las declaraciones de **FP-02** se corroboran ya que expresó que “no dejar que estuvieran irregulares, (...) tal vez esa fue su intención, pero tampoco hacerlo gratis, no dejando de tener un ingreso para el país”.

Retomando el tema de la jerarquía de la norma, y relacionándolo con el pasaporte y la Carta Andina, el informante **FP-04**, asegura que “no se ha aceptado este documento y así quedó en el decreto 826 porque no podíamos irnos contra lo que establece la normativa. (...) Aunque obviamente es un proceso extraordinario pero un decreto tiene menor jerarquía que la ley. (...) La Ley Orgánica solamente permite que usted pueda optar por una solicitud de una categoría migratoria siempre que tenga un pasaporte válido y vigente”.

La anterior declaración, así como también se estipula en el Decreto 826, muestra otro tipo de disyuntiva discursiva. Según las autoridades (**FP-04**), la intención era tener una migración ordenada y segura con el fin de que no se vulneren los derechos de los migrantes, para ello se implementó una visa humanitaria que otorgue esa condición migratoria. En otras palabras, el tiempo que pase regularizado con la visa humanitaria cuenta para cumplir los requisitos de estadía mínima en el país para optar por una visa permanente. Sin embargo, resultó una medida restrictiva tanto para los migrantes en Ecuador por la complejidad de obtener los requisitos, como para los de afuera por el requerimiento de visa.

Recordando las palabras de **FP-04** acerca del génesis del proceso regulatorio, “nos sirvió de mucha utilidad un proceso de regularización que hizo Colombia (...) el Ecuador no tomó todo, pero sí se basó mucho en ese proceso”; así como apreciaciones tales como **EMV-08**: “costo

súper económico, nomás te lo cobraban como los colombianos, solamente \$50”; “eso que son dos años y es algo humanitario entonces con los colombianos hacen es humanitario toda la vida o sea no le veo comparación entre humanitario y algo normal”; sirven para demostrar otra disyuntiva, esta vez la de implementación como se explica a continuación.

El conjunto de apreciaciones del párrafo anterior demuestra lo que **FP-03** mencionó, “que la regularización responde a una presión política exterior”, del mismo modo, se afirma la declaración de **FP-01** de la indecisión del gobierno “fue en parte quedar bien a la luz de los ojos internacionales y quedar bien también con tu situación interna”.

La normativa del decreto 826, así como los lineamientos prodercho de los migrantes de la Constitución, al contraponerlos con los intentos del gobierno para imponer limitantes al flujo migratorio en los años 2018 y 2019, desembocó en la idea de tener una migración ordenada y segura, garante de los derechos de los migrantes a la vez que se implementaba un limitante al constante flujo migratorio venezolano.

Esta dicotomía desembocó en problemas en la implementación de la norma. Así, por ejemplo: **FP-04:**

pese a que nosotros como cancillería quisimos incluir el tema de los menores no acompañados no tuvimos una base legal para poder hacerlo porque la directriz que vino por parte de la presidencia del ejecutivo era solamente concentrarnos en los que habían ingresado por puntos regulares y que tenían documentos válidos

**EMV-03:** “la parte de sistema que tiene demasiados errores”; “fui a migraciones a hacer solucionar el problema y me dijeron que ahí no se realiza eso, plataformas también me dijeron que ahí no se realiza eso y la embajada también me dijeron lo mismo”.

**EMV-04:**

No hubo acceso a registrarse en punto físico, (...) la mayoría de nuestra migración es una migración que está en estado de precariedad: precariedad económica y precariedad familiar. Entonces, el solo hecho de conseguir un equipo de computación para conectarse a una red y contestar una encuesta, limitó el acceso. Después vino la pandemia, lógicamente con las restricciones de tránsito y con las dificultades de acceder a servicios telemáticos durante la pandemia y a una gente que estaba precarizada desde el punto de vista económico, menos se accedió.

Como resultado de estos desafíos presentados, del aproximado de 417.000 ciudadanos venezolanos en Ecuador, tan solo “165.761 ciudadanos venezolanos” (Ministerio de Gobierno, 2020) lograron registrarse. Además, en la décimo octava mesa de movilidad humana, el embajador Luis Gallegos Chiriboga informó que “se ha logrado regularizar a 67.333 personas hasta 28 de agosto de 2020” (MREMH, 2020), de los cuales 38.243 optaron por la visa VERHU.

Independientemente del tipo de visa, “el total de personas venezolanas regularizadas en el país llegan a un total de 195.950” (MREMH, 2020). En porcentajes, esas 38.243 personas que representan el universo VERHU no llega ni al 10% de representatividad.

Como conclusión, se presenta la dicotomía de eficacia, ya que, el viceministro de Movilidad Humana expresó en una entrevista que las cifras de ciudadanos venezolanos representan un “éxito del proceso de regularización” en el marco de “una gestión responsable, buscando ordenar los flujos y brindarles seguridad”.

Analizando las cifras, el hecho de que el proceso de regularización y de visado VERHU haya logrado regularizar a un 9,17% de los 417.000 venezolanos en Ecuador, la palabra ‘exitoso’ no sería el término adecuado, además de que resalta la dicotomía de eficacia ya que el discurso no concuerda con las cifras. De igual forma, si se toma en cuenta el total de personas regularizadas históricamente, sin darle protagonismo al proceso de visado implementado por el Decreto 836 y el Acuerdo Ministerial 103, las 195.950 personas venezolanas regularizadas, representan el 47% del total estimado de 417.000 personas.

En el primer escenario (regularización por visa VERHU), la tasa de éxito representa un 9,17%, mientras que en el segundo escenario (regularización histórica), la tasa de éxito representa el 47%.

### **3.6. Análisis con los lineamientos de la OIM para la gestión migratoria: Discrepancias de eficacia**

La Organización Internacional para las Migraciones - OIM, publicó en 2015 seis dimensiones con indicadores que sirven como modelo o base para que los países puedan adoptar una mejor gestión migratoria. Estas dimensiones citadas en el apartado 1.4, fueron la base para que, en 2018, la OIM publicara su informe con respecto a la gobernabilidad migratoria de Ecuador. Estos hallazgos serán analizados en este apartado, a la vez que se busca confirmar o negar la existencia de una discrepancia o dicotomía de eficacia, la cual “describe en qué medida las políticas en papel lograron un resultado esperado” (Acosta y Freier, 2015a, p.5).

En referencia al tema de las irregularidades y desafíos del proceso de regularización a través de la visa VERHU, ya se vieron ciertas discrepancias de implementación, como por ejemplo el carácter humanitario-restrictivo del proceso de regularización, a su vez, se observó la dicotomía de eficacia, como por ejemplo el nivel de éxito del proceso de regularización, dependiendo de las cifras y perspectivas. Para este apartado se busca hacer un análisis general

sobre las dicotomías existentes a través del análisis de los lineamientos de la OIM para una buena gestión migratoria, aplicados al proceso de regularización de la visa VERHU.

En este apartado no se describe cada dimensión ya que dicha descripción se encuentra ya plasmada en el apartado 1.4, sin embargo, se los aborda brevemente para poder realizar los respectivos análisis a continuación.

- o Derechos de los Migrantes.

El acceso a los servicios básicos es indispensable para cualquier persona sea local o migrante, es por eso que esta dimensión analiza si el Estado ecuatoriano garantiza estos derechos para los migrantes. Los indicadores que la OIM analiza en esta dimensión son amplios, es decir, abarcan temas de “salud, educación, vivienda, seguridad social, reunificación familiar, residencia, ciudadanía y hasta la ratificación de convenios internacionales” (OIM, 2015).

Al respecto se concluyó que Ecuador en su marco jurídico otorga a los migrantes esas garantías de los derechos (salud, trabajo, educación) a la vez que permite la naturalización de los migrantes una vez cumplidos los 3 años de residencia regular y continua. Así mismo, aplaude que Ecuador haya ratificado las convenciones internacionales referentes a la migración y que se muestran a continuación. En palabras de la OIM, son “ámbitos bien desarrollados en las estructuras de gobernanza de la migración” (2018).

Tabla 4. Convenciones internacionales ratificadas

Nombre de la convención	Ratificación
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)	Sí (1978)
Convención sobre el estatuto de los refugiados, 1951	Sí (1955)
Convención sobre el estatuto de los apátridas, 1954	Sí (1970)
Convención para reducir los casos de apatridia, 1961	Sí (2012)
Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)	No
Convención sobre los derechos del niño, 1989	Sí (1990)
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990	Sí (2002)

Fuente: OIM, (2018). Perfil de Gobernanza de la Migración – Ecuador.

Aludiendo al proceso de regularización, se puede observar que Ecuador ha ratificado casi en totalidad las convenciones antes descritas, además de ser uno de los aspectos bien desarrollados, según OIM. Sin embargo, hay un caso dentro del proceso de la visa VERHU que no tuvo buena planificación o no se lo consideró y es el caso de las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Al ratificar una convención internacional, el nivel de jerarquía de las normativas en Ecuador le otorga la máxima importancia solo por debajo de la Constitución. En consecuencia, hubo muchos problemas con el tema de menores de edad. Según **FP-04**:

pese a que nosotros como cancillería quisimos incluir el tema de los menores no acompañados no tuvimos una base legal para poder hacerlo porque la directriz que vino por parte de la presidencia del ejecutivo era solamente concentrarnos en los que habían ingresado por puntos regulares y que tenían documentos válidos.

Analizando lo expresado por **FP-04**, sale a relucir lo que expresa la ley en casos de visa de residencia temporal de excepción, que la autoridad de movilidad humana tiene la potestad de considerar los requisitos a solicitar. Empero, dicha potestad está ligada a las directrices del ejecutivo. Como resultado, **FP-04**: “hubo varios menores que no pudieron acceder por este motivo sobre todo por los padres (...) no tenían una partida de nacimiento apostillada”.

Con respecto a la directriz para menores no acompañados, al no tenerla específica en el decreto 826 y en el acuerdo ministerial 103, aplica lo que establece la ley o también, la Convención sobre aspectos civiles de la Sustracción internacional de Menores. Por consiguiente, el trámite para que un menor no acompañado pueda ingresar al territorio es muy diferente a los requisitos solicitados y explicados en el apartado 3.2.1. Ahí aplica lo que la ley establece en casos normales de migración (art. 129), es decir, que “deberá contar con la autorización de quien ejerza la patria potestad” (LOMH, 2017, p.43).

En resumen, no solo hay un vacío legal sino también una dicotomía de implementación, ya que la normativa estipulada no se cumple en la aplicación de esta a la realidad, en este caso podría ser por falta de planificación o porque esta omisión formó parte de la intención del Estado.

La pregunta que surge es ¿qué pasa con las niñas, niños y adolescentes que quedaron por fuera del proceso?

Ignorando momentáneamente las razones por las que este grupo vulnerable no haya podido acogerse al proceso de regularización de la visa VERHU, la otra opción que pudo optar el gobierno ecuatoriano es otorgarles una condición de refugio, ya que primero, son una población vulnerable y segundo, vienen en condiciones de irregularidad y precariedad económica por lo que su vulnerabilidad aumenta exponencialmente y eso es lo que se busca evitar al promover una migración ordenada y segura.

Al respecto, y dejando de lado las convenciones internacionales, la máxima normativa (Constitución) establece en el artículo 41 que “el Estado, de manera excepcional y cuando las

circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley” (CRE, 2008, p.19). Tal y como se especificó en el párrafo anterior, esta población solo por ser menores de edad ya son una población vulnerable, si añadimos el hecho de que “se encuentran en precariedad económica y familiar” (EMV-04), ¿no son circunstancias que ameriten el otorgamiento de la condición de refugiado?

La secuela es que los temas de reunificación familiar se limiten y por ende sea, en palabras de OIM, “un ámbito con potencial para desarrollo adicional” (2018).

- Enfoque de Gobierno Integral.

El marco jurídico ecuatoriano en temas de migración, como se lo mencionó en el apartado 2.1.3, tiene plasmados los ideales de la libre movilización de personas y la garantía de los derechos de esta población. En ese sentido, los análisis de la OIM en esta dimensión se enfocan en “los marcos institucionales, legales y regulatorios, así como en la medición del uso y recopilación de los datos de migración” (2015).

Los resultados de la OIM (2018) establecen que el Ecuador posee “un marco abierto para los flujos migratorios, así como la promoción de estrategias a sus agencias”. Leyendo detenidamente el decreto 826 y el acuerdo ministerial 103, se puede evidenciar que efectivamente, los procesos tanto de registro como de regularización fueron aplicados bajo la cooperación interinstitucional tanto de el Ministerio de Gobierno como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El informante **FP-04** lo confirma al expresar que “hay un convenio interinstitucional entre Cancillería, MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social) y Gobierno que establece que es exclusivo para los menores no acompañados”.

En la misma línea, **FP-04** en sus reflexiones finales de la entrevista, asegura que este proceso de regularización tuvo muchos desafíos pero que, para el próximo proceso regulatorio de diciembre 2021, se está considerando “la posibilidad de emprender proyectos sobre todo el MIES y otras instancias de relaciones laborales están trabajando en crear toda una red para las personas que ya se puedan regularizar que puedan optar por un trabajo que puedan hacerlo legalmente”.

Estas expresiones demuestran que en efecto existe una promoción de estrategias y cooperación entre las agencias del gobierno. Sin embargo, estas estrategias no siempre tienen un buen resultado. Es así que el 14 de agosto del 2019, el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana José Valencia respondió a la pregunta de si ¿el censo se realizaría ese mismo año (2019)? Su respuesta fue la siguiente: “Va a realizarse paralelamente a la emisión de

la visa humanitaria (...) La idea es no duplicar esfuerzos. Así, el Estado ahorra recursos y esfuerzos administrativos” (El Comercio, 2019).

Al respecto, **FP-03** opina lo mismo, “yo creo que nos faltan muchos recursos, nos faltan muchísimos recursos no somos un país todavía que estamos preparados para recibir una ola migratoria tan fuerte como la que estamos recibiendo”. Es entendible que por abaratar costos y esfuerzos se busque combinar esfuerzos, en especial en una coyuntura golpeada por la pandemia, sin embargo, esto provocó que en términos de OIM (2015), no exista un adecuado “uso y recopilación de los datos de migración”. Como consecuencia, varios problemas surgieron, que no solo limitaron el proceso de regularización, sino que llegó al punto que hubo mucha desinformación.

Ilustración 11. Razones para no realizar registro migratorio



Fuente: OIM, 2020. Monitoreo de Flujo de Población Venezolana.

Tal y como se puede observar en la ilustración 11, el monitoreo realizado por OIM sobre el proceso de regularización, la gran hubo una gran cantidad de población venezolana que ni siquiera estaba enterada de lo que se supone estaba estipulado como obligatorio. Complementariamente, **EMV-04** argumenta que “la visa VERHU no tuvo la difusión que nosotros hubiéramos querido a través de los medios masivos de comunicación, porque si la dejamos nada más a nivel de comunicación digital o por las redes sociales, el alcance es muy escaso porque acuérdate que los venezolanos, la mayoría de la población venezolana está en condiciones de precariedad económica”.

Recopilando el ámbito con potencial para desarrollo adicional, sería el de el un mejor uso y recopilación de datos de migración, ya que, si se hubiese hecho el censo con tiempo de antelación a la aplicación de proceso regulatorio, hubieran salido a la luz que las condiciones económicas de la población venezolana no eran las óptimas como para tener acceso a internet cuando viven irregularmente el día a día.

- Alianzas

La comunicación es clave en cualquier ámbito, es por eso que esta dimensión de la OIM analiza los “esfuerzos de los gobiernos por cooperar tanto nacional como internacionalmente” (2015), es decir, que las autoridades mantengan comunicación con otros Estados, ONG y demás organizaciones de la sociedad civil relacionadas a la migración. Los hallazgos de la OIM confirman que Ecuador “participa en varios procesos consultivos regionales sobre migración” (2018).

Recordando el modelo regulatorio colombiano y las similitudes con este, así como las expresiones de los entrevistados, por ejemplo: **FP-04** “nos sirvió de mucha utilidad un proceso de regularización que hizo Colombia”, o **EMV-08** “costo súper económico, nomás te lo cobraban como los colombianos, solamente \$50”; se puede afirmar que el Ecuador mantiene comunicaciones con otros estados.

Del mismo modo, con organismos internacionales como OIM y ACNUR ya que como menciona **FP-02**, “el apoyo de OIM que fue uno de los máximos impulsores”; y también organismos internacionales no gubernamentales ONG, como por ejemplo la Pastoral del Migrante Don Bosco, **EMV-04** “Cancillería siempre estuvo bien abierta con nosotros (ONG), nos llamaba y nos decía miren para los registrados tal y cual.... en fin, nos mantuvieron informados”.

En adición, Ecuador también formó y forma parte de los procesos consultivos regionales tales como la Declaración de Quito de 2018, en el cual se establecieron las bases de acción para fomentar una migración ordenada y segura a la población venezolana. Lacónicamente, Ecuador sí está acorde a los lineamientos de esta dimensión de la OIM para la gobernabilidad migratoria.

- Bienestar Socioeconómico de los Migrantes

El bienestar de los migrantes es analizado en esta dimensión a través de los indicadores como el reconocimiento de los activos extranjeros, es decir, “títulos universitarios, calificaciones, acuerdos laborales bilaterales” (OIM, 2015). Al respecto, el análisis aplicado a Ecuador dio como resultado que “en universidades públicas la educación es gratuita y que los títulos extranjeros pueden ser fácilmente homologados” (OIM, 2018). Sin embargo, esta dimensión no aplica para el proceso de regularización de la visa VERHU.

Primeramente, para poder acceder a estos beneficios de homologación es necesario estar en condición migratoria regular, y como ya se vio anteriormente, del estimado de 417.000

ciudadanos venezolanos en Ecuador, el 53% sigue con condición migratoria irregular. Además, el proceso de regularización de la visa VERHU solamente logró regularizar a un 9,17% del total de la población.

Segundo, según las afirmaciones de **FP-04**, “con el registro migratorio se pudo obtener datos muy interesantes, por ejemplo, ya datos oficiales (...) la gran mayoría tiene formación secundaria solamente, no tienen título universitario, (...) están informales no tienen un trabajo fijo, viven prácticamente el día a día”. Estas afirmaciones dan a entender que, para esta dimensión, la gran mayoría no va a tener un título universitario que homologar.

Tercero y última, el no reconocimiento de la Tarjeta Andina como documento de viaje o de identificación para optar por la VERHU, además del hecho de que Venezuela como país no forma parte del mecanismo regional de la CAN, impide a los venezolanos “la progresiva y gradual libre circulación y permanencia en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia” (Comunidad Andina de Naciones [CAN], 2003). Al respecto, **FP-03** menciona que,

la regulación del proceso de la 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral), dando permisos laborales de acuerdo al tiempo que se venía a quedar aquí en el país y de acuerdo a su contrato, pero siempre tuve colombianos peruanos y bolivianos nunca me tocó un venezolano. Así es que creería yo que no es un documento válido para ellos.

En resumen, esta dimensión no aplica para el proceso de regularización de la visa VERHU ya que los indicadores miden las garantías sobre la base de que los migrantes se encuentren en condición regular, es así que más de la mitad de la población venezolana queda por fuera de esta dimensión.

En adición, al enfocarnos solamente en el proceso de regularización de la visa VERHU, la cual solamente logró regularizar al 9,17% del total de venezolanos y, compararlos con las características de esta población en materia de estudios, sale a relucir que también la gran mayoría queda por fuera de esta dimensión debido al hecho que solamente tienen educación secundaria.

Finalmente, el caso de la Carta Andina. Como se mencionó anteriormente, es un documento usado por los países miembros de la CAN como documento estadístico. Venezuela no forma parte de este mecanismo subregional, por lo que sus ciudadanos quedan por fuera de los beneficios de la decisión 545 sobre migración laboral (CAN, 2003). En adición, ese documento puede servir como prueba de ingreso regular al país, pero no como documento principal reemplazante para aplicar al proceso de regularización.

El informante **EMV-06** corrobora lo afirmado en el párrafo anterior con respecto al uso de la Carta Andina, ya que “yo ingresé con carta andina, mi pasaporte estaba en Venezuela, entonces logré terminarlo de agilizar para traérmelo hasta acá, pero yo ingresé con Carta Andina”. Entonces se puede evidenciar que la Carta Andina fue reconocida como documento de viaje, pero no como requisito para el proceso de regularización.

- Movilidad en Situaciones de Crisis.

Esta dimensión estudia el nivel de “preparación de los países en situaciones de crisis y en qué medida la asistencia humanitaria está disponible para los migrantes” (OIM, 2015). El análisis aplicado a Ecuador demostró que el marco normativo garantiza “que los migrantes gocen de los mismos derechos que los ciudadanos”, del mismo modo, “los migrantes que no cumplen los requisitos para una condición migratoria, pueden acceder a una visa humanitaria” (OIM, 2018).

Aplicando esta dimensión específicamente al proceso de regularización VERHU, no se desarrolla el aspecto de acceso a servicios, en cambio el enfoque se dirige al acceso de la visa humanitaria. En este aspecto, hay una dicotomía de implementación, debido a que, desde un enfoque normativo, Ecuador garantiza el acceso a una visa humanitaria, sin embargo, en la aplicación, el caso específico de este proceso de regularización humanitario tuvo requisitos que, a pesar de tener ciertos aspectos humanitarios, aun así, significaron limitantes para la población afectada, por ejemplo, el pasaporte.

Los informantes en su mayoría tienen la misma opinión respecto al aspecto humanitario de la visa, por ejemplo, **EMV-04** “la visa VERHU no fuera todo lo universalista que fuera porque al no tener un pasaporte, más o menos un 70% de migrantes venezolanos quedaron por fuera”; **EMV-08**: “no le veo comparación entre humanitario y algo normal”; **EMV-03**: “por lo menos el costo si estaba bien comparado con las otras visas”.

Los funcionarios públicos en cambio tienen opiniones divididas, por un lado, **FP-03** y **FP-04** aseguran que los requisitos solicitados son mínimos, mientras que, por otro lado, **FP-01** y **FP-02** aseguran que la VERHU no es una visa humanitaria ya que, “te puedo decir que una visa de refugio sí es una medida humanitaria, una medida totalmente humanitaria, no tiene ningún tipo de restricciones”.

En conclusión, el hecho de que la población venezolana tenga la opción de acceder a una visa humanitaria se puede calificar de positivo y acorde a esta dimensión. Por otra parte, la implementación de esta visa y sus las cifras que arroja dicen lo contrario, es decir, existe una

dicotomía de eficacia, ya que solamente el 9,17% de los 417.000 venezolanos en el país lograron acceder a la visa humanitaria.

Además, desde una perspectiva exterior, la implementación del proceso de regularización tuvo efectos contrarios en la población venezolana. La ex ministra del interior María Paula Romo, aseguró el 26 de julio de 2019, antes de la implementación del proceso regulatorio humanitario, que “efectivamente podría suceder que con este anuncio hay algunas personas que van a intentar cruzar la frontera, entrando a Ecuador” (Teleamazonas, 2019). Sin embargo, los resultados fueron distintos, por ejemplo, la prensa afirma que “en los ocho primeros meses del 2019, la oficina de migración atendía 2000 trámites diarios, mientras que, a partir de la entrada en vigor del proceso regulatorio, el 26 de agosto, el promedio es de 20 trámites diarios” (El Comercio, 2019).

Notoriamente, la visa humanitaria desaceleró el ingreso de ciudadanos al país, lo cual va en contra de ser una opción para los que no pueden cumplir con los requisitos en situaciones de crisis. Sin embargo, a priori, la visa humanitaria si ha logrado que la migración de ciudadanos venezolanos sea más ordenada y segura.

- Migración segura, ordenada y digna.

Ecuador fue sede del Foro Global sobre Migración y Desarrollo entre el 19 y 24 de enero de 2020, en este foro se promueve una migración ordenada y segura con el fin de que no se vulneren los derechos de los migrantes y que, al igual que la dimensión de la OIM, “no sean víctimas de tráfico ilícito de migrantes” (OIM, 2015).

Recordando las palabras de **EMV-04**: “nuestra migración viene de condiciones de precariedad económica muy severa, es decir, esta migración es irregular, desordenada y atípica”. Del mismo modo, el marco jurídico ecuatoriano en su artículo 53 de la LOMH, establece que “es obligación del extranjero el permanecer en territorio ecuatoriano con una Condición Migratoria regular” (2017, pp. 19-20).

Bajo las mencionadas condiciones de regularidad, el proceso de obtención de la visa VERHU está destinada a las intenciones mencionadas por el funcionario público **FP-04**: “tener una migración regular, ordenada y segura, esos eran básicamente los principios en los que el gobierno se sustentó para emitir el decreto 826”. En otras palabras, ante la gran cantidad de gente que entraba al territorio, y las capacidades del Estado colapsadas, se buscó establecer ese orden y seguridad a través del proceso de regularización.

El análisis de esta dimensión aplicado a Ecuador menciona que el país “tiene claros mecanismos de control y que sus agentes migratorios están capacitados” (OIM, 2018). Este flujo migratorio venezolano demostró que, a pesar de la preparación del país tanto para situaciones de crisis como para mantener una migración ordenada y segura, se le fue de las manos ante la magnitud de inmigrantes venezolanos que ingresaron al país, al punto de que los servicios migratorios se vieron sobrepasados y colapsados.

Con respecto a los otros criterios de análisis de esta dimensión, aplicados específicamente al proceso de regularización VERHU, tales como “las políticas de aplicación, los criterios de admisión para los migrantes y la preparación/resiliencia en caso de flujos migratorios significativos e inesperados” (OIM, 2015), existieron varios desafíos que muestran que en esta dimensión hay potencial para mejorar y desarrollar.

La política de aplicación para la obtención de la visa VERHU, se decantó por la manera telemática. Tanto la promoción del proceso como el registro y el proceso de aplicación para la visa fueron a través de las páginas web y plataformas digitales de los ministerios de Gobierno y de Relaciones Exteriores respectivamente, eso provocó que gran cantidad de personas no tuvieran conocimiento de la oportunidad de poder regularizarse, así como la dificultad de realizar el proceso a causa de la carencia de equipo telemático.

El informante **EMV-04** complementa este análisis sobre las dificultades al comentar que “Si tú tienes una computadora puedes hacer bien la encuesta (registro), pero si vas por teléfono se cometen muchos errores al hacerlo por teléfono”; “la mayoría de nuestra migración es una migración que está en estado de precariedad, entonces, el solo hecho de conseguir un equipo de computación para conectarse a una red y contestar una encuesta, limitó el acceso”; “si la dejamos (difusión/promoción) nada más a nivel de comunicación digital o por las redes sociales, el alcance es muy escaso porque acuérdate que los venezolanos, la mayoría de la población venezolana está en condiciones de precariedad”.

Por otro lado, con respecto a los criterios de admisión para los migrantes, en este proceso la principal limitante fue la obtención del pasaporte, pero además hubo muchos desafíos con respecto a la población vulnerable de menores de edad. Esta población tuvo muchos desafíos ya que, con el fin de garantizar una migración ordenada y segura, el procedimiento requiere de muchos condicionantes para garantizar la seguridad de los menores, sin embargo, en este caso, no se les garantizó la seguridad, sino que se los dejó a su suerte o siendo más precisos, con condición irregular.

**FP-04** lo confirma al argumentar que “no teníamos un sustento para poder colocar a los menores no acompañados”; “el caso de los menores no acompañados muchos de ellos ni siquiera tenían ningún documento”; “por lo general vienen con la madre y el padre anda desaparecido (...) para que pueda dar a firmar un poder que indique que efectivamente que ha autorizado a que el hijo salga del país”.

Teniendo en cuenta los desafíos anteriormente mencionados, se llega a la conclusión que los criterios de admisión no fueron bien estudiados y analizados ya que no se tuvo en cuenta a los menores que no venían acompañados por ambos progenitores, ni que ingresaron por pasos irregulares ni la situación económica en la que se encuentran, la cual es una de las razones por las que migran.

Finalmente, con respecto a la resiliencia ante flujos migratorios inesperados, es evidente que los servicios estatales migratorios se vieron sobrepasados a pesar de la preparación y capacitación que los agentes migratorios tenían. Sin embargo, no solo los agentes migratorios se vieron sobrepasados, las entidades encargadas y relacionadas con el tema no tuvieron la resiliencia o adaptabilidad y coordinación para solucionar los problemas conforme surgían. Así, por ejemplo, **EMV-03** “la parte de sistema que tiene demasiados errores”; “fui a migraciones a hacer solucionar el problema y me dijeron que ahí no se realiza eso, plataformas también me dijeron que ahí no se realiza eso y la embajada también me dijeron lo mismo (...) ninguno pudo solucionarme eso, entonces pagué yo los \$50 y me quedé yo sin visa”.

A pesar de la preparación y capacitación de los agentes migratorios y de los claros mecanismos de control que caracterizan a Ecuador, aún hay ámbitos en los que se puede mejorar y desarrollar.

### **3.7.Consideraciones finales**

En el marco de la paradoja inversa migratoria ecuatoriana, las dicotomías o discrepancias existentes entre las perspectivas de los funcionarios públicos y los inmigrantes venezolanos acerca del proceso de regularización de la visa VERHU, revela la complejidad de las variables en la toma de decisiones y, a su vez, la complejidad de las diferentes reacciones de los afectados.

Aludiendo a la paradoja inversa migratoria y al aspecto humanitario del proceso de regularización de la visa VERHU, surge la principal dicotomía discursiva. Por un lado, la implementación de un proceso regulatorio con fines humanitarios para ciudadanos venezolanos dentro del territorio ecuatoriano y, por otro lado, la limitación de entrada al territorio ecuatoriano a la población venezolana en el exterior, a través de un requerimiento de visa.

Normativamente, la decisión, intención o finalidad de solicitar visado a personas venezolanas para su ingreso a Ecuador puede ser vista desde dos perspectivas: la exterior (Convenciones Internacionales, Declaración de Quito, países vecinos, Naciones Unidas) o la interior (Constitución del Ecuador, LOMH). La jerarquía normativa ecuatoriana ubica a las convenciones internacionales en materia de derechos humanos como lo más importante, solo por debajo de la Constitución.

Desde la perspectiva exterior, el fundamento para solicitar visado a extranjeros venezolanos se encuentra en las Naciones Unidas a través de OIM y la promoción de una migración ordenada y segura, ya que, de ese modo se puede garantizar los derechos de los migrantes a la vez que se lucha contra la trata de personas.

Desde la perspectiva interior, la xenofobia e incomodidad de los ciudadanos ecuatorianos hacia los inmigrantes venezolanos a raíz de algunos hechos violentos, llevó al gobierno ecuatoriano a desarrollar una visión de seguridad nacional, por ende, la implementación de esta visa limita, pero no impide el ingreso de ciudadanos venezolanos a Ecuador.

El problema surge al analizar las características de la población migrante venezolana, ya que, al encontrarse en condiciones de precariedad económica, la solicitud de una visa para ingresar al Ecuador no logró la esperada migración ordenada y segura, sino que el cruce informal por trochas aumentó, al igual que aumentó la trata de personas.

La promoción de la migración ordenada y segura, pero a la vez limitante, forma parte de la mencionada dicotomía discursiva. Además, el aumento del uso de pasos informales y el aumento de la vulnerabilidad de los migrantes es resultado de esa limitante, por lo que es un claro ejemplo de una dicotomía de eficacia, ya que, los resultados no están acordes a lo que se buscaba obtener. De igual forma, las cifras también muestran la dicotomía de eficacia, puesto que, el catalogar el proceso de regularización de la visa VERHU como exitoso no va acorde con el total de 9,17% de regularizados.

Pasando a un aspecto más específico, la población venezolana que optó por la visa VERHU como forma de regularizarse, experimentó varios desafíos que dejó sin visa a muchas personas. Aquí entra la dicotomía de implementación, ya que, en las directrices del gobierno se estipula tanto el censo migratorio como la regularización de la población venezolana, pero que, al momento de llevar a cabo esas directrices, el método utilizado impidió una fluida continuidad del proceso.

La precariedad económica de los migrantes venezolanos impidió que tengan los recursos para adquirir el equipamiento necesario para realizar el trámite de regularización. Además, la pandemia y las respectivas restricciones de movilidad impidieron el acceso a centros de alquiler de internet. Por otro lado, no existió una promoción exhaustiva del proceso regulatorio, sino que se limitó solamente a una difusión digital, por lo que mucha gente no se enteró (Ilustración 11).

Por parte del gobierno ecuatoriano, no se tuvo en cuenta las necesidades de los inmigrantes y no se instalaron facilidades para que puedan regularizarse. Esto se debe a que con la intención de abaratar costos y disminuir esfuerzos, se realizó en simultáneo el censo migratorio y la regularización por lo que no se tenía información sobre las características de la población venezolana. En adición, no hubo capacitación para realizar el proceso por lo que muchos inmigrantes lo hicieron mal y el sistema los rechazaba.

Analizando los desafíos detallados en los dos anteriores párrafos surge la duda de si fue una mala planificación del gobierno o fue una omisión voluntaria. Al respecto, Dye afirma que “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995, p.2). Ante esta afirmación, surge otra opción ante toda la problemática y tiene que ver con el reconocimiento.

El principal problema detrás de todos los desafíos experimentados en el proceso de regularización de la visa VERHU es el tema del reconocimiento, tanto en el escenario de la visa VERHU como en el hipotético caso de un reconocimiento a gran escala de las necesidades de los migrantes venezolanos.

En el primer escenario, entre las principales dificultades para la obtención de la visa VERHU eran los pasaportes y el no reconocimiento de la cédula venezolana al igual que la Carta Andina. Con el simple hecho de reconocer la cédula de identidad venezolana, el porcentaje de regularizados hubiera incrementado exponencialmente.

En el segundo escenario, al pasar a un ámbito más amplio, si el gobierno ecuatoriano reconociera que los migrantes venezolanos son una población en necesidad de protección internacional y no solamente verlos como un flujo migratorio, se habilitaría la opción humanitaria de refugio. **FP-04** “el gobierno y la cancillería nunca hemos considerado que estos flujos sean una crisis humanitaria”.

El artículo 90 de la LOMH relacionada con protección internacional permite al migrante “acceder a todos los derechos de conformidad con la Constitución, incluyendo el derecho al trabajo en el territorio ecuatoriano, cuando su Estado de origen o residencia no pueda otorgarle tal protección” (2017, p.31). Sin embargo, para obtener esta protección, es necesario ser

reconocido por el gobierno ecuatoriano como “persona refugiada, asilada o apátrida” (2017, p.32).

Se puede argumentar que la LOMH no tiene la importancia jerárquica para imponerse a las convenciones internacionales que promueven la migración regular, ordenada y segura. Sin embargo, en el artículo 41 de la normativa máxima ecuatoriana se menciona que “el Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley” (CRE, 2008, p.19).

Ante esta alternativa, surge la pregunta en pro de los migrantes venezolanos de ¿hasta qué punto de precariedad debe llegar la población venezolana para que se los reconozca como un colectivo en necesidad de protección internacional?

Por otro lado, en la ilustración 10 se muestra la cantidad de recursos recibidos por donantes y cooperación internacional para el proceso de regularización. Sin embargo, con la pandemia y la garantía de los derechos y servicios básicos, surge la pregunta desde la perspectiva estatal de ¿hasta cuándo se podrá acoger y otorgar derechos a tal magnitud de migrantes? Teniendo en cuenta que **FP-03** “Ecuador es un país progresista sí, sí lo es, pero los recursos no nos dan”.

En resumen, este proceso de regularización se implementó con todas las buenas intenciones. A pesar de basarse en el modelo de regularización colombiano, el proceso ecuatoriano buscó otorgar condición migratoria a los afectados. Sin embargo, el método que se usó para la aplicación del proceso no fue el adecuado, hubo vacíos, fallas y discrecionalidad de la autoridad. A pesar de ello, para las autoridades **FP-04** el proceso “fue una experiencia muy enriquecedora, en donde podría decir con total franqueza que fue una experiencia positiva, porque hemos aprendido muchas cosas con este proceso con el registro migratorio”.

#### **4. Conclusiones**

El presente trabajo de investigación estudió las discrepancias presentadas en el proceso de regularización a través de la visa VERHU. Para ello, se buscó el sustento de la paradoja inversa migratoria (1.2) como punto de partida de la problemática, enfocada a una población en específico, la inmigrante irregular. A continuación, se presentan los principales hallazgos.

En el capítulo 1, denominado Desarrollo Teórico, se aborda y se explica los insumos necesarios para entender el génesis del proceso de regularización ecuatoriano, es por eso que se explicó lo que implica ser un inmigrante irregular o indocumentado, dando como resultado que, en su mayoría, esta población es no deseada.

En esa línea se pasó a investigar los motivos por los que los inmigrantes indocumentados son indeseados, encontrando una visión diferente a la tradicional (rechazo, pero acepto) y es la paradoja inversa (acepto, pero rechazo). El hallazgo es que Ecuador implementó a nivel normativo la progresista visión hacia los migrantes, pero que presenta inconsistencias en ciertos casos, uno de ellos el de la visa VERHU.

Posteriormente, se explicó lo que es una visa y sus tipos, encontrando que es una medida de gestión migratoria temporal no normada y con rasgos humanitarios. Desembocando finalmente a una explicación sobre las diferentes tipologías existentes para gestionar la migración de los países, encontrando que Ecuador usa “el modelo de beneficios compartidos”, descrito por Mármora (ver 1.4) como “un modelo que aporta beneficios tanto al país de origen como al país receptor” pero que tiene como limitante una migración ordenada y segura, sin dejar de lado “el reconocimiento de los derechos a servicios básicos a quienes no son regulares” (2010, p.82).

Una vez entendido lo que es y qué función tiene el modelo migratorio ecuatoriano, se contextualizó la problemática en el capítulo 2. En este capítulo se revisaron los aspectos económicos, políticos y migratorios tanto de Ecuador como de Venezuela, encontrando en el caso ecuatoriano que se llegó a la normativa progresista con la finalidad de que su ejemplo llegue a los países receptores de la migración ecuatoriana y que adopten el mismo modelo con el fin de garantizar indirectamente el bienestar de los ciudadanos ecuatorianos.

En el caso venezolano se encontró que la crisis humanitaria que viven sus ciudadanos surgió a partir de una complejidad de sucesos varios y de diferente índole, desde el colapso del precio de su principal fuente de ingreso, el petróleo, hasta disputas por el poder basados en diparidad de los modelos de administración, tanto internas como internacionales.

Finalmente, se llega a la conclusión del capítulo 2, siendo que las intenciones ecuatorianas con su marco normativo progresista, les jugaron en contra ya que, ante el éxodo masivo de ciudadanos venezolanos, la garantía de la libre movilización de personas llevó a colapsar los servicios migratorios ecuatorianos, además del hecho de que la población venezolana en su afán por buscar un modo de subsistencia descuidó el tiempo de permanencia regular en el país.

Ante la existencia de tantas personas en situación irregular y el constante flujo migratorio ingresando a los territorios ecuatorianos, el gobierno implementó una medida de gestión migratoria a través de la visa VERHU, con el fin de regular y ordenar la migración. Este proceso

regulatorio se analiza a profundidad en el capítulo 3, a través de las perspectivas, visiones y experiencias de las personas involucradas, tanto del lado gubernamental como del lado migratorio.

Las perspectivas de las personas involucradas no son el único insumo del capítulo 3, también se analizó la normativa migratoria y en específico el decreto 826, para de ese modo entender los términos usados y lo que realmente representan. De ese modo, se concluye que la amnistía migratoria cumple en cierta medida su rol, ya que se la implementa a la par de un proceso de regularización. En cambio, por el lado del perdón y autorización para permanecer en el país, se cumplió a medias, debido a que el perdón de multas fue aplicado solamente por temas de exceso de tiempo, mientras que la autorización para permanecer en el país, se le otorgó solamente al 9,17% que logró regularizarse, pero tampoco se ha expulsado a los irregulares, quedando en el limbo.

Lo anteriormente expuesto es un claro ejemplo del modelo migratorio de beneficios compartidos. Por un lado, se enfoca en la población regular pero tampoco descuida los servicios básicos de los irregulares.

Continuando con los análisis, salen a la luz varios de los desafíos expuestos durante esta tesis, lo que se traduce a que no se realizó un estudio que revele las características de los inmigrantes que se encuentran en Ecuador, provocando que la aplicación del proceso sea poco conocida y de complicado acceso. En resumen, el proceso de regularización a través de la visa VERHU dejó mucho que desear pero que sirve como precedente para un próximo proceso regulatorio, independientemente de que tan humanitaria sea.

La principal limitante de esta tesis es que no se ahonda en las discrepancias entre los grupos de migrantes venezolanos entrevistados ya que hay una clara diferencia entre los que vivieron el proceso de regularización y los que no experimentaron el proceso u optaron por otra condición migratoria. Es por eso que para los que vivieron el proceso, hubo muchas fallas y complicaciones mientras que para quienes recibieron ayuda de gestores migratorios para el proceso, el nivel de desinformación es alto.

## **5. Bibliografía**

Acosta, D. y Freier, L. (2015a). *Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America*. International Migration Review.

- Acosta, D. y Freier, L. (2015b). *Discursos y Políticas de Inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?* Brasilia: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.
- Acosta, J. (2020). *Análisis de los procesos de reunificación familiar de inmigrantes venezolanos en Tulcán, en el período 2018-2019* (Tesina de especialización). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Amaya, P. et al. (2013). *Introducción al análisis de las Políticas Públicas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://bit.ly/3zb2U9C>
- Arantzamendi, M. et al. (2010). *La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VETzJw>
- Araujo, L. y Eguiguren, M. (2009). *La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos*. En Boletín Andina Migrante (pp. 2–10).
- Archenti, N. Marradi, A. Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores. 1ra edición. Buenos Aires – Argentina.
- Argyris, C. y Schön, D. (1978). *La Teoría de Acción*. Recuperado de: <https://bit.ly/396cike>
- Barría, C. (20 de diciembre del 2018). *Hacia dónde va el dinero de China en América Latina y cuáles son las nuevas inversiones del gigante asiático en la región*. BBC Mundo. Recuperado el 12 de abril del 2021 de: <https://bbc.in/2OFjYn0>
- Bartis, P. (2004). *La Tradición Popular y la Investigación de Campo*. Library of Congress. Washington. Recuperado de: <https://bit.ly/3zVpg0y>
- Bermúdez, A. (25 de febrero de 2016). *Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica*. BBC Mundo. Recuperado el 06 de abril del 2021 de: <https://bbc.in/2PDPiDf>
- Bruycker, P. (2001). *Regularización y política migratoria en Europa*. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40585862?seq=1>
- Cancillería Ecuador. (2020). *Visa de Excepción por Razones Humanitarias para los ciudadanos Venezolanos*. Recuperado de: <https://bit.ly/3kov50K>
- Castles, S. (II semestre, 2010). *Migración Irregular: causas, tipos y dimensiones regionales*. Migración y Desarrollo 7(15): 49-80.
- Comunidad Andina [CAN] (25 de junio de 2003). *Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral*.
- Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado. (1980). *Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*. Rotterdam, Holanda.

- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Correa, A. (2014). *Del Caribe a la Mitad del Mundo: Migración cubana en Ecuador*. Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador.
- Diez, B. (16 de octubre de 2020). *Cuanto se ha construido realmente el famoso muro de Trump con Mexico*. Recuperado de: <https://bbc.in/32ZlGmP>
- Düvell, F. (2011). *Irregular Immigration, Economics and Politics*. CESifo DICE Report, 3.
- DW. (03 de febrero de 2021). *EE.UU. exige a Venezuela de algunas sanciones para operar con puertos y aeropuertos*. Recuperado el 13 de abril de 2021 de: <https://bit.ly/3e5JA5s>
- El Comercio. (12 de febrero de 2021). *La ONU pide levantar las sanciones a Venezuela por sus 'efectos devastadores'*. Recuperado el 13 de abril de 2021 de: <https://bit.ly/3sdAqsr>
- El Comercio. (14 de agosto de 2019). *José Valencia: La regularización costará por sobre los USD 4 millones*. Recuperado de: <https://bit.ly/3CHvC4d>
- El Comercio. (29 de julio de 2019). *Amnistía migratoria arrancará con condonación de multas*. Recuperado de: <https://bit.ly/3Cp2U8d>
- El Comercio. (30 de diciembre de 2019). *La visa humanitaria desaceleró el ingreso de ciudadanos venezolanos*. Recuperado de: <https://bit.ly/3ooBqvN>
- Erazo, J. y Lindao, K. (2004). *Riesgo País Ecuador: Principales determinantes y su incidencia* (tesis de grado). Escuela Superior Politécnica del Litoral-Guayaquil.
- Estupiñán, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/2013111804090>
- Flor, M. (2015). *Migración cubana en Ecuador: una mirada al proceso de descalificación*. FLACSO Ecuador. Recuperado de: <https://bit.ly/3vUQtO2>
- Flores, C. (26 de septiembre de 2020). *Ecuador: una visa que no fue humanitaria*. Recuperado de: <https://bit.ly/3hLNAdM>
- Folgueras, P. (2006). *Técnicas de recogida de información: La Entrevista*. Documento de trabajo. Recuperado de: <https://bit.ly/3xiQgoQ>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito. ANTHROPOS, FLACSO.
- García, M. (27 de mayo de 2016). *Las grandes migraciones de la historia en mapas*. Recuperado de: <https://bit.ly/3traOsB>
- Góngora-Mera, Herrera and Müller (2014). *The Frontiers of Universal Citizenship*. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador

- Goycochea, A. y Ramírez, F. (agosto de 2002). *Se fue, ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España*. Revista de FLACSO-Ecuador ICONOS 14: 32-45. Recuperado de: <https://bit.ly/3hkYho9>
- Granados, G. (26 de noviembre de 2019). *Migración venezolana: 4.500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad*. Banco Mundial. Recuperado de: <https://bit.ly/37wXnz0>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, L. (2006). *Metodología de la investigación, (4ª ed.)*. México: McGraw Hill Interamericana, S.A.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana [LOMH]. (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 938.
- Margheritis, A. (2011). “*Todos Somos Migrantes*”(We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnationalism in Ecuador!. *International Political Sociology*, 5(2), 198-217.
- Mármora, Lelio. (2010). *Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur*. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. 18 (35): 71-92.
- Marshall, T. H. (1950). *The Welfare State Reader: Citizenship and Social Class*. Recuperado de: <https://bit.ly/3vgMw5t>
- Martínez, M. (1998). *La investigación cualitativa etnográfica en educación*. México: Editorial Trillas.
- Martínez, M. (2008). *Epistemología y metodología cualitativa: en las ciencias sociales*. Editorial Trillas, México D.F.
- Martínez, M. (2009). *Nuevos paradigmas en la investigación*. Colecciones Trópicos/Epistemología y Educación. Caracas: Editorial Alfa.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (31 de agosto de 2020). *XVIII Mesa Nacional de Movilidad Humana*. Recuperado de: <https://bit.ly/3CremjI>
- Oleas, J. (julio de 2020). Ecuador: la Economía Política del feriado bancario (8-12 de marzo de 1999). Revista Uruguaya de Historia Económica. 17: 49-67.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2018). Perfil de gobernanza sobre la migración: la República del Ecuador. Recuperado de: <https://bit.ly/3koMPt6>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2019). Informe sobre las migraciones en el Mundo 2020. Ginebra-Suiza. Recuperado de: <https://bit.ly/2Tzj7qw>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (diciembre de 2019). Tendencias migratorias en las Américas. Recuperado de: <https://bit.ly/3thlhry>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (marzo de 2020). Tendencias migratorias en las Américas. Informe Migratorio Sudamericano N°3

- Organizaciones de Atención a la Migración Venezolana en Ecuador [OAMV]. (24 de Noviembre de 2020). *Observaciones al proceso de Visas de Excepción por razones humanitarias (VERHU – Decreto Ejecutivo No. 826)*. Quito, Ecuador.
- Osorio, E. (2015). *Emigración calificada venezolana 1999-2015*. Caracas: UND.
- Porras, T. (23 de julio de 2020). *Negociar sin Maximizar*. Política Exterior. Recuperado de: <https://bit.ly/3mJXQEA>
- Presidencia de la República del Ecuador [PRE] (25 de julio de 2019). *Decreto Ejecutivo No. 826*. Registro Oficial No. 5 Segundo Suplemento.
- Primicias. (2020). *Regularización de venezolanos culmina con baja histórica en las cifras de inmigración*. Recuperado el 25.02.2021 de: <https://bit.ly/3f1NRat>
- Ramírez, J. y Ramírez, F. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana: Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <https://bit.ly/33UVNoM>
- Real Academia Española. (2021). *Gobernanza – Gobernabilidad*. Recuperado el 24.02.2021 de: <https://dle.rae.es/gobernabilidad>
- Presidencia de la República del Ecuador [PRE] (10 de agosto de 2017). *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial, Suplemento 55.
- Rodríguez, M., Gil, A. y García, C. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga, España: Ediciones Aljibe. p.49 y ss.
- Shore, C. (2010). *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas*. Antípoda, (10), 21-49.
- Sutherland, M. (mayo-agosto, 2020). *Venezuela y la Crisis más fuerte en la historia de América Latina*. Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, 45(250): 279-304.
- Stoessel, S. (noviembre de 2014). *Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI*. Polis: Revista Latinoamericana, (39), 1-28. Recuperado de: <https://bit.ly/3t4GGDa>
- Teleamazonas. (26 de julio de 2019). *Implementación de visa y amnistía migratoria para venezolanos*. Recuperado de: <https://bit.ly/3gs0Jc3>
- Tomalá, M. (16,17,18 de noviembre de 2016). *El proceso migratorio en el Ecuador después de la crisis económica-financiera de 1998-1999*. International Conference on Regional Science. XLII Reunión de Estudios Regionales. Recuperado de: <https://bit.ly/33Cludx>
- Trabalón, C. (diciembre, 2018). *Política de visado y regulación de fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica*. Polis Revista Latinoamericana. 51(2018): 1-20.
- Vera, L. (2018). *¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?* Nueva Sociedad, 274: 83–96.

## 6. Anexos

### 6.1. Anexo 1. Formulación de códigos y categorías de las entrevistas

Las entrevistas realizadas en esta investigación son fundamentales para entender el grado de discrepancia o brecha que existe entre el discurso oficial de la regularización/visa Verhu con la normativa implementada en papel, como también con la aplicación de las normas.

En síntesis, se escogieron informantes privilegiados o claves, los cuales aportan enormemente a esta tesis ya que, con sus perspectivas y experiencias, tanto de la norma migratoria como de la realización del proceso regulatorio, se pueden analizar diferentes aristas.

Los informantes se dividen en dos principales grupos: 1) los funcionarios públicos (FP-00) que tienen relación con temas migratorios; y, 2) los usuarios o migrantes venezolanos (EMV-00) que experimentaron el proceso de regularización para optar por la visa Verhu.

#### Entrevista Funcionario Público 1 (FP-01)

La primera entrevista corresponde a un profesional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, quien desempeña funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y quien será identificado como FP-01. El análisis de esta entrevista arroja varios elementos de análisis cuya codificación se muestra en el Cuadro 1.

#### Cuadro 1

##### Análisis Funcionario Público 1 (FP-01)

Dimensión	Códigos
Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.	Desconocimiento del número de inmigrantes
	Incapacidad de respuesta
	Necesidad de un sello de ingreso al país
	Flujo migratorio inesperado
	Regularización no es una visa
	Colapso de los sistemas migratorios
	Regularización para evitar vulneraciones
	Venezolanos - protección internacional
	Mayoría con poca capacidad adquisitiva
	Visa parcialmente humanitaria
	Temor a la autoridad
	Desconocimiento de la norma
	Modelos de regularización homólogos
Verhu una Visa como cualquier otra	

## Entrevista Funcionario Público 2 (FP-02)

Continuando con la búsqueda de información clave la siguiente entrevista corresponde a otro profesional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, quien también desempeña funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y quien será identificado como FP-02. La codificación de los elementos de análisis se muestra en el Cuadro 2.

### Cuadro 2

#### Análisis Funcionario Público 2 (FP-02)

Dimensión	Códigos
Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.	Apoyo de Organizaciones Internacionales/países
	Solicitud de pasaporte muy demorado
	Proceso de regularización con tiempos límites
	Pensamiento securitista
	Imaginario social negativo
	Pandemia, aplazamiento del tiempo
	Gran parte de la población sigue irregular
	Explotación laboral
	Visa discriminatoria por exclusividad
	Buena relación entre Estado y O. Internacionales
Trámite para sacar pasaporte muy lento	

## Entrevista Funcionario Público 3 (FP-03)

La tercera entrevista corresponde a un profesional quien desempeña funciones en el Ministerio del Trabajo, y quien será identificado como FP-03. Los códigos generados del análisis se aprecian en el Cuadro 3.

### Cuadro 3

#### Análisis Funcionario Público 3 (FP-03)

Dimensión	Códigos
Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.	Proceso regulatorio como agenda de Política Exterior
	Presión por tener muchos venezolanos en las calles
	Constitución amplia y permisiva
	Proceso como inserción socioeconómica
	Autonomía financiera del migrante
	Humanitaria conlleva muchas obligaciones al Estado
	Proceso como ‘parche’ a la crisis

---

Avance en reducción de burocracia  
 Sistemas automatizados  
 Pasaporte es un cuello de botella  
 Capacidad financiera ecuatoriana  
 Requisitos mínimos  
 Antecedentes como filtro  
 Migración es un plus, enriquece  
 Carta andina no permite acceder a temas económicos  
 Expectativas enfocadas a la comunidad internacional  
 Dicotomía entre aspectos humanitarios y económicos  
 Ecuador es progresista pero los recursos no dan  
 Política ecuatoriana no es clara  
 No hay creencia en el Estado

---

#### **Entrevista Funcionario Público 4 (FP-04)**

La cuarta y última entrevista corresponde a un profesional quien desempeñó funciones diplomáticas en el exterior actualmente tiene un cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en la Dirección Nacional de Visados y Naturalizaciones, y quien será identificado como FP-04. Los códigos generados del análisis se aprecian en el Cuadro 4.

#### **Cuadro 4**

##### **Análisis Funcionario Público 4 (FP-04)**

<b>Dimensión</b>	<b>Códigos</b>
Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.	Flujos migratorios sorpresivos / Flujos inusuales
	No reconocimiento de crisis humanitaria
	Declaración de Quito como base
	Modelo colombiano como base
	Visa con carga de condición migratoria
	Requisitos como objetivos de migración ordenada y segura
	Vacíos legales
	Venezuela miembro de la convención de la Haya sobre apostillas
	Menores de edad con autorización de ambos padres
	Ecuador parte de convención de los derechos del niño
	Consulados no emiten apostillas

---

---

Trámites presenciales  
 Zonales GYE AMB cerradas por contagios de covid  
 Pasaporte costoso y demorado  
 Desconocimiento técnico para el uso del sistema  
 Opción para posteriormente optar por permanente  
 Visa es gratuita  
 No se pueden evadir aranceles  
 Requisitos mínimos para visa  
 Costos altos y páginas web caídas  
 Plataformas no óptimas  
 Solicitudes vencidas  
 Requisitos plataformas no claros  
 Proceso en plataforma muy sujeto a fallos  
 Sistema automatizado  
 Solicitudes canceladas automáticamente  
 Decreto tiene menor jerarquía que la ley  
 Inmigrantes en el limbo por brecha de tiempo  
 Requisitos distintos en el exterior  
 Procesos demorados  
 Tasa de éxito muy baja, registros bajos  
 Población Verhu en precariedad económica  
 Petición de fondos a la Cooperación Internacional

---

## **CATEGORIZACIÓN DE INFORMACIÓN DE LOS FP-01,02,03 Y 04**

Al proceder con el análisis y comparación de los códigos extraídos de las 4 entrevistas a los funcionarios públicos (FP), se juntó a los códigos por similitud en los significados y se crearon categorías (CAT-FP/00) que se muestran en el Cuadro 5.

### **Cuadro 5**

#### **FP-01, FP-02, FP-03 y FP-04**

<b>Dimensión</b>	<b>Códigos</b>	<b>Categorías FP</b>
------------------	----------------	----------------------

---

Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.

- 01.1 Desconocimiento del número de inmigrantes
- 01.2 Incapacidad de respuesta
- 01.4 Flujo migratorio inesperado
- 01.6 Colapso de los sistemas migratorios
- 02.4 Pensamiento securitista
- 02.7 Gran parte de la población sigue irregular
- 03.3 Constitución amplia y permisiva
- 03.6 Humanitaria conlleva muchas obligaciones al Estado
- 03.7 Proceso como parche al problema
- 03.8 Avance en la reducción de burocracia
- 03.9 Sistemas automatizados
- 03.12 Requisitos mínimos
- 04.1 Flujos migratorios sorpresivos / Flujos inusuales
- 04.2 No reconocimiento de crisis humanitaria
- 04.7 Vacíos legales
- 04.12 Trámites presenciales
- 04.09 Menores de edad con autorización de ambos padres
- 04.13 Zonales GYE AMB cerradas por contagios de Covid
- 04.20 Páginas web venezolanas caídas
- 04.21 Plataformas no óptimas
- 04.24 Proceso en plataforma muy sujeto a fallos

CAT-FP/01: Servicios estatales colapsados

---

04.26 Solicitudes canceladas automáticamente

04.27 Decreto tiene menor jerarquía que la ley

04.28 Inmigrantes en el limbo por brecha de tiempo

04.32 Población Verhu en precariedad económica

04.33 Petición de fondos a la Cooperación Internacional

---

02.1 Apoyo de Organizaciones Internacionales/países

02.10 Buena relación entre Estado y O. Internacionales

01.7 Evitar vulneraciones de los migrantes

01.8 Venezolanos en necesidad de protección internacional

01.13 Modelos regulatorios homólogos

02.4 Pensamiento securitista

02.5 Imaginario social negativo

02.8 Explotación laboral

03.1 Procesos como agenda de Política Exterior

03.2 Muchos venezolanos en la calle

03.4 Proceso como inserción socioeconómica

03.5 Autonomía financiera del migrante

03.14 Migración enriquece cultura

CAT-FP/02: Aspectos influyentes para el establecimiento del proceso regulatorio y de visado

---

03.16 Expectativas enfocadas  
en la comunidad internacional

04.2 No reconocimiento de  
crisis humanitaria

04.3 Declaración de Quito  
como base

04.4 Modelo colombiano  
como base

04.5 Visa con carga de  
condición migratoria

04.6 Requisitos como  
objetivos de migración  
ordenada y segura

04.16 Opción para  
posteriormente optar por  
permanente

04.32 Población Verhu en  
precariedad económica

---

01.11 Temor a la autoridad

01.12 Desconocimiento de la  
norma

02.7 Gran parte de la  
población sigue irregular

02.9 Visa discriminatoria por  
exclusividad

03.20 No hay creencia en el  
Estado

CAT-FP/03: Desconfianza a  
la autoridad

04.2 No reconocimiento de  
crisis humanitaria

04.6 Requisitos como  
objetivos de migración  
ordenada y segura

04.27 Decreto tiene menor  
jerarquía que la ley

04.29 Requisitos distintos en  
el exterior

---

---

01.3 Necesidad de un sello de ingreso al país.

01.5 Regularización no es visa

01.9 Mayoría con poca capacidad adquisitiva

01.10 Visa parcialmente humanitaria

01.14 Una visa como cualquier otra

02.3 Proceso con tiempo limitado

02.11 Trámite para pasaporte muy lento

03.9 Sistemas automatizados

03.10 Pasaporte es un cuello de botella

03.11 Capacidad financiera ecuatoriana CAT-FP/04: Aspectos limitantes de los procesos

03.13 Antecedentes como filtro

03.15 Carta andina no permite acceso a temas económicos

03.17 Dicotomía entre aspectos humanitarios y económicos

03.18 Ecuador es progresista pero los recursos no dan

03.19 Política ecuatoriana no es clara

04.2 No reconocimiento de crisis humanitaria

04.6 Requisitos como objetivos de migración ordenada y segura

04.7 Vacíos legales

---

---

04.8 Venezuela miembro de la convención de la Haya sobre apostillas

04.9 Menores de edad con autorización de ambos padres

04.10 Ecuador parte de convención de los derechos del niño

04.11 Consulados no emiten apostillas

04.12 Trámites presenciales

04.13 Zonales GYE AMB cerradas por contagios de covid

04.14 Pasaporte costoso

04.15 Desconocimiento técnico para el uso del sistema

04.18 No se pueden evadir aranceles

04.20 Páginas web venezolanas caídas

Plataformas no óptimas

04.22 Solicitudes vencidas

04.23 Requisitos plataformas no claros

04.24 Proceso en plataforma muy sujeto a fallos

04.26 Solicitudes canceladas automáticamente

04.27 Decreto tiene menor jerarquía que la ley

04.28 Inmigrantes en el limbo por brecha de tiempo

04.32 Población Verhu en precariedad económica

---

---

<p>Aplazamiento del tiempo</p> <p>04.13 Zonales GYE AMB cerradas por contagios de covid</p> <p>04.31 Tasa de éxito muy baja, registros bajos</p> <p>04.32 Población Verhu en precariedad económica</p>	<p>CAT-FP/05: Perspectivas de la Pandemia</p>
--	---

---

Continuando el proceso de reducción de la información, ahora de las categorías FP del Cuadro 5, se procede a agruparlas en categorías definitivas identificadas en adelante como CATDF-FP/00 y que se muestran en el Cuadro 6.

**Cuadro 6**

**CAT-FP/01 + CAT-FP/02 + CAT-FP/03 + CAT-FP/04.**

---

<p>Concepciones que poseen los funcionarios públicos con respecto al proceso regulatorio y de visado.</p>	<p>CAT-FP/01: Servicios Estatales colapsados</p> <hr/> <p>CAT-FP/02: Aspectos influyentes para el establecimiento del proceso regulatorio y de visado.</p> <hr/> <p>CAT-FP/03: Desconfianza a la autoridad.</p> <hr/> <p>CAT-FP/04: Aspectos limitantes de los procesos.</p> <hr/> <p>CAT-FP/05: Perspectivas sobre la influencia de la Pandemia</p>	<p>CATDF-FP/01: Aspectos económicos, sociales, políticos y técnicos, externos e internos que limitaron los procesos de regularización y de visado.</p>
---	--	--

---

**Entrevista a Migrante Venezolano 01**

La primera entrevista fue realizada a un informante privilegiado o clave. El informante recibe esta calificación al ser un usuario gestor. En otras palabras, una persona que recibe una bonificación por la gestión de realizar el proceso para la obtención de la visa a terceras personas interesadas. Será identificado en adelante como EMV-01.

## Cuadro 7

### Experiencia de usuario 1 (EMV-01)

Dimensión	Códigos
Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	Fotos rechazadas por el sistema
	Si el pasaporte está torcido, a subsanar
	Límite de intentos en la plataforma
	Muchos pasaportes vencidos
	Antecedentes originales rechazados por sistema
	Desconocimiento técnico del trámite
	Falta de capacitaciones
	Problemas de reconocimiento de los usuarios y contraseñas
	Sin solución a determinados problemas
	Muchos ingresos con carta andina
	Una Visa no te da un sueldo solo regular
	Agiliza la obtención de cédula
	Beneficios no accesibles para la población verhu
	Verhu como puerta para la permanente
	Carta andina constancia de sello de entrada
	Buena intención, método equivocado
	Antecedentes penales vencidos
Autonomía de funcionarios	
Contradicción por requisitos internos y externos – mismo decreto	
Autonomía consular externa	
Requisitos externos no humanitarios	

### Entrevista a Migrante Venezolano 02

La segunda entrevista fue realizada a un informante privilegiado o clave. El informante recibe esta calificación al ser un usuario gestor. En otras palabras, una persona que recibe una bonificación por la gestión de realizar el proceso para la obtención de la visa a terceras personas interesadas. Será identificado en adelante como EMV-02.

## Cuadro 8

### Experiencia de usuario 2 (EMV-02)

<b>Dimensión</b>	<b>Códigos</b>
Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	Verhu estatus incierto a futuro
	Entender lo que era el proceso
	Expectativas de lo que pase en Vzla
	Falta de capacitación para el sistema
	Tiempo de subsanación corto
	Humanitario solo el precio
	Proceso de cedulación demorado
	Falta de canales de difusión e información
	Buen tiempo si cumplía requisitos
	Tiempo insuficiente sin requisitos
Vencimiento del tiempo, pérdida del pago	

### **Entrevista a Migrante Venezolano 03**

La tercera entrevista fue realizada a un informante que experimentó el proceso de regularización y de visado. El informante optó por la visa Verhu sin la ayuda de gestores y expresa sus experiencias. Será identificado en adelante como EMV-03.

### **Cuadro 9**

#### **Experiencia de usuario 3 (EMV-03)**

<b>Dimensión</b>	<b>Códigos</b>
Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	Problemas técnicos
	Problemas sin solución
	Pérdida del pago del formulario
	Deseo de trabajar regular
	Buena intención del gobierno
	Capacidad financiera precaria
	Expectativa por un nuevo proceso
	Verhu, puerta a beneficios de servicios básicos
	Verhu como medio para evitar explotación
	Intención de establecerse legalmente
	Buen precio en comparación a otras visas
	Bastante tiempo
	Desinterés en servicio técnico
	Planificar mejor y asignar encargados de ayuda técnica

---

Pasaporte muy costoso  
 Muchos ingresaron con carta andina por tener  
 documentos vencidos

---

### Entrevista a Migrante Venezolano 04

La cuarta entrevista fue realizada a un informante privilegiado o clave. El informante recibe esta calificación al ser un usuario miembro de la ONG Pastoral del Migrante Don Bosco. Será identificado en adelante como EMV-04.

### Cuadro 10

#### Experiencia de usuario 4 (EMV-04)

Dimensión	Códigos
Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	Verhu instrumento valioso
	Comunicación ONG/Cancillería
	Proceso fue un buen esfuerzo
	Mala implementación
	Pandemia como obstaculizador
	Procedimiento sencillo
	Requerimientos documentales excluyentes
	Verhu es visa de residencia temporal Ad hoc
	Mayoría de venezolanos sin pasaporte
	Gran porcentaje no calificó por pasaporte
	Registro migratorio online como prerrequisito
	Plataformas poco amigables
	Falta de puntos físicos de registro
	Registro demorado
	Migración en precariedad económica
	Falta de equipo necesario para el proceso
	Limitación por restricciones de la pandemia
	Ausencia en el registro por pasaporte
	Apoyo económico de ONGs para el pago del formulario
	Dificultades técnicas para el registro
Muy poca cobertura en la comunidad	
Migración es un problema de orden público	
Mucha mendicidad y trabajo informal	

---

---

No difusión de la visa por medios de comunicación masiva

Estiramiento del tiempo por pandemia

Tensiones a nivel de orden público

Financiamiento externo para el proceso.

Visión de seguridad nacional

Evitar la vulneración de derechos

No es una migración planificada

Temor al registro por deportación

Desconocimiento a venezolanos como refugiados económicos

ONU promueve migración ordenada y segura

Desde 2019 no es ni ordenada ni segura

Exclusión por visa a venezolanos

Carta andina no es un documento de identificación

Carta andina como único documento válido

Cédula venezolana no válida

Visa adhoc renovación depende de autoridades

Pasaporte venezolano más caro de la región

---

### **Entrevistas a Migrantes Venezolanos 05, 06, 07 y 08**

Las siguientes entrevistas fueron realizadas a informantes venezolanos que al no tener experiencia en el proceso para la obtención de la visa VERHU fueron agrupados por la semejanza de sus afirmaciones. En otras palabras, estos informantes ofrecen su perspectiva del proceso regulatorio y de visado pero que, o bien pagaron para que realizaran la gestión a un gestor, o ya tenían otro tipo de visa como la de residencia permanente o de trabajo. Serán identificados en adelante como EMV-05, 06, 07 y 08.

### **Cuadro 11**

#### **Experiencias de usuarios 5, 6, 7 y 8 (EMV-05, 06, 07 y 08)**

<b>Dimensión</b>	<b>Códigos</b>
Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	EMV-05: 1. Visa permanente NO Verhu 2. Verhu que respalde 3. Trámite lento antecedentes, pasaporte 4. Verhu acceso a servicios y derechos y mejores oportunidades

---

- 
5. Mismos derechos que otra visa cualquiera
  6. Generación de multas por irregular
  7. Donaciones exteriores para migración son nulos.
  8. Solicitud de carta andina como sustituto de pasaporte

---

EMV-06: 1. Concepción de ilegalidad

2. Temor a deportación
3. Documentos listos, sin desafíos.
4. Solicitó ayuda a un gestor
5. Solicitud de apostilla entre 10-15 días
6. Ingreso con Carta Andina, sin pasaporte
7. Obtención de pasaporte a tiempo
8. Sin problemas con la plataforma

---

EMV-07: 1. Trámite de pasaporte demorado

2. Requisito de pasaporte vigente
3. Mejora en los trámites de antecedentes penales
4. Proceso y método para Verhu sencillo
5. Poseedor de visa Unasur
6. Buen precio y razonable
7. Muchos se pudieron 'legalizar'
8. Muchos ingresaron con cédula y carta andina
9. Sustituir al pasaporte por una cédula como requisito

---

EMV-08: 1. Sin desafíos

2. Poseedor de visa permanente
  3. Cualquier fotografía
  4. Pasaporte con 5 años de vencimiento
  5. Páginas web colapsadas
  6. Pérdida del pago de formulario
  7. Mismos beneficios que cualquier otra visa
  8. Visa rentable
  9. Costo similar al permiso colombiano
  10. Sin diferencia entre humanitario y normal
  11. Prioridades económicas en servicios básicos
  12. Desconocimiento de la tasa de éxito
  13. Solamente tiene el nombre de humanitario
-

## CATEGORIZACIÓN DE INFORMACIÓN DE LOS EMV-01,02,03,04,05,06,07 Y 08

Al proceder con el análisis y comparación de los códigos extraídos de las 8 entrevistas a los migrantes venezolanos para conocer su experiencia de los procesos (EMV), se juntó a los códigos por similitud en los significados y se crearon categorías (CAT-EMV/00) que se muestran en el Cuadro 12.

### Cuadro 12

#### EMV-01 + EMV-02 + EMV-03 + EMV-04 + EMV-05, 06, 07 y 08

Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	01.1 Fotos rechazadas por el sistema	CAT-EMV/01: Desconocimiento y colapso de aspectos tecnológicos
	01.2 Si el pasaporte está torcido, a subsanar	
	01.3 Límite de intentos en la plataforma	
	01.5 Antecedentes originales rechazados por sistema	
	01.6 Desconocimiento técnico del trámite	
	01.7 Falta de capacitaciones	
	01.8 Problemas de reconocimiento de los usuarios y contraseñas	
	01.17 Antecedentes penales vencidos	
	02.2 Entender lo que era el proceso	
	02.4 Falta de capacitación para el sistema	
	02.7 Proceso de cedulaación demorado	
	03.1 Problemas técnicos	
	03.3 Pérdida del pago del formulario	
	04.11 Registro migratorio online como prerrequisito	
	04.12 Plataformas poco amigables	
	04.13 Falta de puntos físicos de registro	
	04.16 Falta de equipo necesario para el proceso	
08.5 Páginas web colapsadas		
01.4 Muchos pasaportes vencidos	CAT-EMV/02: Aspectos limitantes de los procesos	
01.7 Falta de capacitaciones		
01.9 Sin solución a determinados problemas		
01.10 Muchos ingresos con carta andina		
01.15 Carta andina constancia de sello de entrada		
01.18 Autonomía de funcionarios		
02.4 Falta de capacitación para el sistema		
02.5 Tiempo de subsanación corto		

---

	02.8 Falta de canales de difusión e información	
	02.11 Vencimiento del tiempo, pérdida del pago	
	03.6 Capacidad financiera precaria	
	03.13 Desinterés en servicio técnico	
	04.5 Pandemia como obstaculizador	
	04.7 Requerimientos documentales excluyentes	
	04.9 Mayoría de venezolanos sin pasaporte	
	04.10 Gran porcentaje no calificó por pasaporte	
	04.11 Registro migratorio online como	
Perspectivas y	prerrequisito	
experiencias de los	04.12 Plataformas poco amigables	
migrantes venezolanos	04.13 Falta de puntos físicos de registro	
con relación al	04.14 Registro demorado	
proceso regulatorio y	04.15 Migración en precariedad económica	
de visado.	04.16 Falta de equipo necesario para el proceso	
	04.17 Limitación por restricciones de la pandemia	
	04.21 Muy poca cobertura en la comunidad	
	04.24 No difusión de la visa por medios de	
	comunicación masiva	
	04.36 Carta andina no es un documento de	
	identificación	
	04.37 Carta andina como único documento válido	
	07.2 Requisito de pasaporte vigente	
	08.5 Páginas web colapsadas	
	08.6 Pérdida del pago de formulario	
	<hr/>	
	01.18 Autonomía de funcionarios	
	01.19 Contradicción por requisitos internos y	
	externos – mismo decreto	
	01.20 Autonomía consular externa	
	01.21 Requisitos externos no humanitarios	
	02.1 Verhu estatus incierto a futuro	CAT-EMV/03: Desconfianza
	02.3 Expectativas de lo que pase en Venezuela	a la autoridad
	03.2 Problemas sin solución	
	03.13 Desinterés en servicio técnico	
	04.2 Comunicación ONG/Cancillería	
	04.27 Financiamiento externo para el proceso	
	04.28 Visión de seguridad nacional	

---

---

04.31 Temor al registro por deportación  
04.39 Visa adhoc renovación depende de autoridades  
06.2 Temor a deportación

---

01.11 Una Visa no te da un sueldo solo regular  
01.13 Beneficios no accesibles para la población Verhu  
01.14 Verhu como puerta para la permanente  
01.15 Carta andina constancia de sello de entrada  
01.16 Buena intención, método equivocado  
02.6 Humanitario solo el precio  
02.8 Falta de canales de difusión e información  
02.9 Buen tiempo si cumplía requisitos  
02.10 Tiempo insuficiente sin requisitos  
Deseo de trabajar regular  
03.5 Buena intención del gobierno  
03.7 Expectativa por un nuevo proceso  
03.8 Verhu, puerta a beneficios de servicios básicos  
03.9 Verhu como medio para evitar explotación  
03.10 Intención de establecerse legalmente  
03.11 Buen precio en comparación a otras visas  
03.12 Bastante tiempo  
03.14 Planificar mejor y asignar encargados de ayuda técnica  
03.15 Pasaporte muy costoso  
03.16 Muchos ingresaron con carta andina por tener documentos vencidos  
04.1 Verhu instrumento valioso  
04.3 Proceso fue un buen esfuerzo  
04.4 Mala implementación  
04.6 Procedimiento sencillo  
04.7 Requerimientos documentales excluyentes  
04.8 Verhu es visa de residencia temporal Ad hoc

CAT-EMV/04: Perspectiva cultural y coyuntural

---

04.18 Ausencia en el registro por pasaporte

04.19 Apoyo económico de ONGs para el pago del formulario

04.22 Migración es un problema de orden público

04.23 Mucha mendicidad y trabajo informal

04.25 Estiramiento del tiempo por pandemia

04.28 Visión de seguridad nacional

04.29 Evitar la vulneración de derechos

04.30 No es una migración planificada

04.32 Desconocimiento a venezolanos como refugiados económicos

04.35 Exclusión por visa a venezolanos

04.38 Cédula venezolana no válida

05.4 Verhu acceso a servicios y derechos y mejores oportunidades

05.5 Mismos derechos que otra visa cualquiera

05.6 Generación de multas por irregular

05.7 Donaciones exteriores para migración son nulos

05.8 Solicitud de carta andina como sustituto de pasaporte

06.1 Concepción de ilegalidad

06.3 Documentos listos, sin desafíos

06.6 Ingreso con Carta Andina, sin pasaporte

07.3 Mejora en los trámites de antecedentes penales

07.4 Proceso y método para Verhu sencillo

07.7 Muchos se pudieron ‘legalizar’

08.3 Cualquier fotografía

08.7 Mismos beneficios que cualquier otra visa

08.9 Costo similar al permiso colombiano

08.10 Sin diferencia entre humanitario y normal

08.11 Prioridades económicas en servicios básicos

08.13 Solamente tiene el nombre de humanitario

---

Continuando el proceso de reducción de la información, ahora de las categorías EMV del Cuadro 12, se procede a agruparlas en categorías definitivas identificadas en adelante como CATDF-EMV/00 y que se muestran en el Cuadro 13.

**Cuadro 13**

**CAT-EMV/01 + CAT-EMV/02 + CAT-EMV/03 + CAT-EMV/04**

Perspectivas y experiencias de los migrantes venezolanos con relación al proceso regulatorio y de visado.	CAT-EMV/01: Desconocimiento y colapso de aspectos tecnológicos	CATDF-EMV/01: Aspectos culturales, prejuicios, temores y vivencias que experimentaron los inmigrantes venezolanos en el proceso de registro y de visado.
	CAT- EMV/02: Aspectos limitantes de los procesos	
	CAT- EMV/03: Desconfianza de la autoridad	
	CAT- EMV/04: Perspectiva cultural y coyuntural	