

REPÚBLICA DEL ECUADOR



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

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA,
MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**

TESIS

**LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ECUADOR. CASO DE ESTUDIO: PROCESO
DE VISADO PARA INMIGRANTES VENEZOLANOS (2008-2019)**

**Tesis para optar al título de Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia,
mención Política Exterior**

Autor: Jorge Jefferson Saavedra España

Directora: Dra. Daniela Céleri

Quito, enero 2019

ACTA DE GRADO



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.599 - 2022.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 23 de septiembre de 2022, **JORGE JEFFERSON SAAVEDRA ESPAÑA**, portador del número de cédula: 0909440877, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2013-2015), se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema, "LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ECUADOR. CASO DE ESTUDIO: PROCESO DE VISADO PARA INMIGRANTES VENEZOLANOS (2008-2019)", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.72
Tesis Escrita:	7.54
Defensa Oral Tesis:	7.00
Nota Final Promedio:	7.99

En consecuencia, **JORGE JEFFERSON SAAVEDRA ESPAÑA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Santiago Mejía
PRESIDENTA Y MIEMBRO

Dra. Roxana Arroyo
MIEMBRO

Dra. Katalina Barreiro
MIEMBRO

Abg. Juan Maldonado.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA

Yo, **Jorge Jefferson Saavedra España**, máster, con CC 0909440877, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



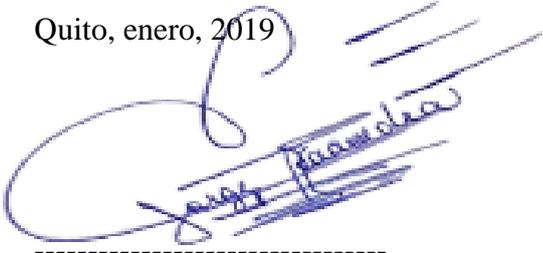
Firma

C.I. 0909440877

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, **Jorge Jefferson Saavedra España**, 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, enero, 2019



FIRMA DEL CURSANTE

JORGE JEFFERSON SAAVEDRA ESPAÑA

C.I. 0909440877

AGRADECIMIENTO

En la materialización de este trabajo participaron muchas personas: profesores, amigos, compañeros de trabajo, entre otras, a todas ellas mi gratitud imperecedera. Sin embargo, hago una mención especial a mi tutora y profesora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, la Doctora Daniela Céleri Endara. Sin su guía y orientación académica y profesional, así como por su apoyo institucional y compromiso incondicional, hubiera sido imposible la culminación de este trabajo.

A ella, simplemente, agradezco su invaluable gestión en la realización de esta obra.

DEDICATORIA

A mi madre Luz Alba España Hernández, quien con mucho amor y sacrificio me enseñó a diseñar el sendero que debía transitar en este breve lapso de tiempo llamado vida.

A mi compañera de vida, Antonia Rubia Arroyo Peralta, por su amor, apoyo, lealtad y tolerancia.

A mis hijas Desiree Mileivi y Emely Jael, por constituirse en la fuente motriz para la plena realización de mis sueños e ideales.

A mis hermanos, héroes anónimos, quienes me dieron el soporte espiritual y material en los momentos más cruciales de mi existencia.

A mis amigos y compañeros de trabajo, por su apoyo incondicional en la materialización de esta investigación.

El trabajo es mío, pero la fuente de inspiración, vuestra.

Jorge Jefferson Saavedra España.

RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo principal el análisis de la política migratoria del Ecuador en el caso del proceso de visado para inmigrantes venezolanos (2008-2019). Con la finalidad de dar cumplimiento a dicho objetivo, se plantearon tres objetivos específicos: 1. Conocer la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano, a partir del año 2008 hasta el año 2019; 2. Comprender el proceso de la regularización migratoria y su vinculación con los DDHH, y, 3. Analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el periodo 2008-2019 y su relación con la protección de los DDHH. El primer capítulo abordó lo concerniente al tema de la inmigración, estableciendo su relación con los DDHH y los procesos de regularización que se desarrollan en el Ecuador. En el segundo capítulo se procedió a explicar los principales elementos que componen el tópico de la movilidad humana, así como también las relaciones bilaterales entre Ecuador y Venezuela, para luego, en el tercer capítulo, poder analizar los procesos de visados específicos para los inmigrantes venezolanos. Con relación a la metodología utilizada, estuvo fundamentada en un estudio cualitativo; se aplicaron 19 entrevistas a expertos y tomadores de decisiones encargados del proceso de visado en el Ecuador. Dentro de los principales hallazgos, se puede mencionar que el Estado ecuatoriano cuenta con un proceso sistematizado para el otorgamiento de visas a los ciudadanos venezolanos, sin embargo, dadas las características de este flujo migratorio, el Estado se vio desbordado y tuvo que implementar el Decreto Presidencial 826, con la finalidad de controlar el ingreso de los inmigrantes a suelo ecuatoriano y lograr organizar internamente a aquellos que ya se encontraban dentro del territorio nacional.

Palabras Clave: política migratoria, proceso de visado, inmigrantes venezolanos, Derechos Humanos

ABSTRACT

The main objective of this research was the analysis of the migration policy of Ecuador in the case of the visa process for Venezuelan immigrants (2008-2019), with the proposal to comply with this objective, raised three specific objectives: 1. Know the evolution of the migration policy of the Ecuadorian State, from 2008 to 2019; 2. Understand the process of immigration regularization and its relationship with human rights, and, 3. Analyze the process of granting visas for Venezuelan immigrants during the period 2008-2019 and its relationship with the protection of human rights. The first chapter dealt with the issue of migration, establishing its relationship with human rights and the regularization processes that take place in Ecuador. In the second chapter, the main elements that make up the topic of human mobility will be processed and explained, as well as the bilateral relations between Ecuador and Venezuela, and then, in the third chapter, to be able to analyze the specific visa processes for Venezuelan immigrants. Regarding the methodology used, it was based on a qualitative study; 19 interviews were conducted with experts and decision makers in charge of the visa process in Ecuador. Among the main findings, you can find that the Ecuadorian State has a systematized process for granting visas to Venezuelan citizens, however, given the characteristics of this migratory flow, the State was overwhelmed and had to implement the Executive Decree 826, with the purpose of controlling the entry of immigrants into Ecuadorian soil and achieve internal organization in those already within the national territory.

Keywords: immigration policy, visa process, Venezuelan immigrants, Human Rights.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
Introducción	12
Capítulo I. Inmigración, Derechos Humanos y regularización migratoria	24
1.1. La seguridad estatal <i>versus</i> los Derechos Humanos	25
1.2. Inmigración y Derechos Humanos	31
1.3. Procesos de regularización y políticas de visado	36
Capítulo II. La política migratoria en el Ecuador	41
2.1. La movilidad humana: principales elementos y conceptualizaciones	42
2.2. Los procesos de regularización de los inmigrantes en el Ecuador	49
2.3. La relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas	53
Capítulo III. El caso de los inmigrantes venezolanos y el otorgamiento de visas	61
3.1. La política ecuatoriana frente a la inmigración venezolana	62
3.2. El inmigrante venezolano y el acceso a sus derechos	70
3.3. La protección de los Derechos Humanos y la Ciudadanía Universal de los venezolanos.	76
3.4. El proceso de regularización en el Ecuador: el caso de los inmigrantes venezolanos. Avances y desafíos	81
3.4.1. Aspectos relevantes sobre la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano durante el período 2008 – 2019	85
3.4.2. El proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008 – 2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos	99
3.4.2.1. <i>Causas para el no otorgamiento de visas a los inmigrantes venezolanos</i>	126
3.4.2.2. <i>Decreto Presidencial 826: el control del flujo migratorio venezolano</i>	129
3.4.2.3. <i>La regularización migratoria venezolana: el proceso para la estabilidad del inmigrante y la defensa de los Derechos Humanos</i>	139
3.4.2.4. <i>Política migratoria ecuatoriana: los desafíos por asumir</i>	148
Conclusiones	156
Fuentes bibliográficas	165
Anexos	178

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N° 1. Requisitos exigidos para solicitar la “Visa Residente-Temporal UNASUR”	107
Cuadro N° 2. Requisitos exigidos para solicitar la “Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela UNASUR”	108
Cuadro N° 3. Requisitos exigidos para solicitar la “Visa 9 V (Profesional)”	109

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico N° 1. Flujos migratorios (entradas/salidas)	19
Gráfico N° 2. Arribos principales nacionalidades 2015-2016-2017-2018	19
Gráfico N° 3. Venezolanos ingresados a Ecuador/Venezolanos permanentes en Ecuador	66
Gráfico N° 4. Visas Emitidas desde enero 2012 hasta Julio 2019	101

ÍNDICE DE IMÁGENES

	Pág.
Imagen N° 1. Extracto del formulario de solicitud de Visa	54
Imagen N° 2. Los venezolanos y la migración	56
Imagen N° 3. El ritmo de salida de Venezuela entre 2015 y 2019	58
Imagen N° 4. Movilidad humana venezolana. Profesión u oficio	68
Imagen N° 5. Parte de la estructura organizacional del MREMV. Posicionamiento del Viceministerio de Movilidad Humana y de la Dirección de Visados y Naturalizaciones	102
Imagen N° 6. Símbolos de la norma ISO-9000 para elaborar diagramas de flujo	112
Imagen N° 7. Descripción del procedimiento para solicitud de visas (Usuarios)	114
Imagen N° 8. Manual de Procedimientos. Subproceso: Emisión de Visas Inmigrantes – Gestión de Extranjería	115
Imagen N° 9. Diagrama de flujo para la emisión de visas a inmigrantes	119
Imagen N° 10. Diagrama de flujo para la emisión de visas a inmigrantes (Continuación)	120
Imagen N° 11. Manual de Usuario ESIGEX	121
Imagen N° 12. Consulado Virtual del MREMH	123

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla N° 1. Flujo de ciudadanos venezolanos arribos y salidas	18
Tabla N° 2. Visas emitidas por nacionalidad	100
Tabla N° 3. Visas emitidas para ciudadanos venezolanos período 2012-2019 (11 de diciembre)	103
Tabla N° 4. Visas emitidas para ciudadanos venezolanos período 2012-2019 (Continuación) (11 de diciembre)	104
Tabla N° 5. Visas emitidas para ciudadanos venezolanos período 2012-2019 (Continuación) (11 de diciembre)	105
Tabla N° 6. Descripción del procedimiento para solicitud de visas (Usuarios)	113
Tabla N° 7. Descripción y flujo de subproceso para la emisión de visas a inmigrantes	116

LISTAS DE SIGLAS

ACNUR:	Agencia de la ONU para los Refugiados
BNF:	Banco Nacional de Fomento
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM:	Caribbean Community
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEVE:	Centro de Emisión de Visas de Excepción
CRE:	Constitución de la República del Ecuador
CZ:	Coordinación Zonal
DDHH:	Derechos Humanos
DGE:	Dirección General de Extranjería
DICE:	Dirección de Inclusión a la Comunidad Extranjera
DVN:	Dirección de Visados y Naturalizaciones
DR:	Empadronamiento
EMEV:	Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela
ENCOVI:	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ESIGEX:	Sistema de Gestión para Servicio Exterior
EP:	Entrega Preferencial
ET:	Entrega de Trámites
IAEN:	Instituto de Altos Estudios Nacionales
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IP:	Ingreso Preferencial
IPPDH:	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos
ISO:	International Organization for Standardization
IT:	Ingreso de Trámites
LOMH:	Ley Orgánica de Movilidad Humana
M:	Migración
MREMH:	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
OACDH:	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
ONU:	Organización de Naciones Unidas
PEA:	Población Económicamente Activa
PRE:	Presidencia de la República
RMRP:	Plan de Respuesta Regional Humanitario para Refugiados y Migrantes
SENAMI:	Secretaría Nacional del Migrante
SAM:	Servicio de Apoyo Migratorio
SITRA:	Sistema de Seguimiento y Control de Trámites
TA:	Trámites Anteriores
TAR:	Tratamiento Antirretroviral
UNASUR:	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VERHU:	Visa de Excepción por Razones Humanitarias

INTRODUCCIÓN

Luego de la promulgación de la Constitución Nacional en el año 2008, se consolidó el tema de la movilidad humana como un principio fundamental, mediante el cual se reconoce que las personas tienen derecho a migrar (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 40), del mismo modo se enfatiza la igualdad de derechos y deberes a los migrantes y se vela por mantener los lazos que unen a los ciudadanos ecuatorianos con la nación.

Desde esta nueva perspectiva constitucional, se consideró importante estudiar una de las dimensiones del tema de movilidad humana, como lo es el fenómeno de la inmigración. El presente estudio se enfocó en analizar los flujos migratorios y los procesos de regularización, mediante la obtención de visa de los ciudadanos venezolanos que han llegado al Ecuador, así como la implementación de las políticas públicas adoptadas por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento de este principio, teniendo como fundamento legal la Carta Magna ecuatoriana aprobada en el año 2008, así como los tratados y convenios internacionales suscritos por el Ecuador.

La temporalidad del estudio fue estipulada desde el año 2008, considerado como un año trascendental en la historia republicana del Ecuador, tras la mencionada promulgación de la Constitución Nacional, hasta el año 2019, ya que se buscó desarrollar una investigación pertinente y actualizada.

La justificación que sustenta el desarrollo de la investigación se enmarcó en el hecho de que en los últimos tres años se ha presentado el fenómeno de la migración progresiva de ciudadanos venezolanos, debido a que ellos han tenido que abandonar su país. Las principales causas de migración son: inseguridad, persecución política, pocas posibilidades de desarrollo – personal y profesional–, pero la gran mayoría de venezolanos han tomado la decisión de emigrar por razones económicas y sanitarias. Existen elementos macros que han influido en la migración venezolana, presentándose como “factores de empuje. Quienes emigran consideran entre sus razones el derecho a la vida, libertad, seguridad, alimentación, salud, a vivir una vida digna y tener sosiego. Se debate entre la vida, el hambre, la enfermedad y la salud mental” (Bermúdez, Mazuera-Arias, Albornoz-Arias, y Morffe, 2019, p. 16).

Como consecuencia de la crisis política, económica y social que está atravesando Venezuela, el impacto en el crecimiento del flujo migratorio ha sido evidente: “la emigración ha ido en aumento desde el 2005 hasta la actualidad. Según la Organización Mundial de Migraciones (OIM), en 2015 entraron regularmente a distintos países receptores 697.562 venezolanos; en 2017, 1.622.109 venezolanos” (Bermúdez *et al.*, p. 9). Por tal razón, fue preciso comenzar a elaborar los fundamentos teóricos para el estudio sistemático del tema de la migración venezolana, ya que el Ecuador figura dentro de los destinos elegidos por los ciudadanos venezolanos.

Ante la situación planteada, la importancia de la investigación radicó en la posibilidad de poder sugerir la formulación de nuevas políticas o procesos administrativos correspondientes al proceso de visado, con base en los hallazgos logrados durante el desarrollo del estudio, el cumplimiento de los objetivos planteados y la resolución de las preguntas de investigación.

Es conveniente resaltar el significado que representó este estudio desde el punto de vista del cambio social, ya que el tema de la migración venezolana actualmente está en boga. La mayoría de ecuatorianos están informados sobre la situación, incluso hasta se han presentado manifestaciones de rechazo en contra de los inmigrantes venezolanos. Así lo señala Legarda y Folleco, al manifestar que: “habitantes ecuatorianos, se sienten incómodos por la presencia de los inmigrantes [venezolanos], puesto que aducen que el mercado laboral se ve afectado” (Legarda y Folleco, 2019, p. 17).

El poder profundizar y conocer sobre el tema propuesto es significativo y relevante para la sociedad, puesto que los problemas internos por los que atraviesa el Ecuador, no están relacionados con la presencia de los venezolanos en las localidades ecuatorianas. No obstante, para que la migración de venezolanos pueda perjudicar la economía interna del país, “tendría que registrarse una variación significativa en el mercado de trabajo, lo que no se refleja en las cifras del INEC [Instituto Nacionales de Estadística y Censos], donde la Población Económicamente Activa (PEA) del país bordea los ocho millones de personas, por tanto, si hubiese 80.000 venezolanos con trabajo ni siquiera llegarían al 1% del mercado” (Legarda y Folleco, 2019, p. 17). Pero es un tema que debe ser explicado y discutido con la sociedad ecuatoriana, con la intención de que se entienda la realidad de la situación.

El desarrollo del estudio permitió conocer los procesos de visados para los inmigrantes venezolanos, situación que pudiera repercutir en tres dimensiones: 1. Relaciones bilaterales

Ecuador-Venezuela; 2. Protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos (ciudadanía universal), y, 3. Seguridad interna del Estado ecuatoriano.

Dentro de las finalidades del presente estudio, se encontró también la de generar aportes y nuevos elementos para la línea de investigación “Movilidad Humana”, adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática “José Peralta” del Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN.

Ahora bien, con respecto al planteamiento del problema de investigación, se puede señalar que el contexto que se presenta en la actualidad relacionado con la migración venezolana, ha llamado la atención tanto de los países vecinos como de la comunidad internacional. Es un fenómeno que ha provocado la migración acelerada de personas que salen a diario de su país, “desde inicios del 2018 han cruzado la frontera ecuatoriana entre 547.000 y 560.000 venezolanos, pero se estima que sólo el 20% de ellos permanece en el país, mientras el porcentaje faltante continúa su ruta hacia Perú y Chile” (Legarda y Folleco, 2019, p. 15), en búsqueda de mejores oportunidades para ellos mismos y para sus familias, que generalmente se quedan en el país de origen. El Ecuador representa una alternativa como país receptor, ocupando el 12,7% de preferencia para los venezolanos (Bermúdez, *et al.*, 2018, p. 17).

Según las cifras de la Agencia de la ONU para los Refugiados (en adelante ACNUR), para el mes de octubre del 2018 “los países de América Latina y el Caribe albergan aproximadamente 2,4 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela” (Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], 2018a, s/p). Los principales países de destino son: Colombia, con un total de más de un millón (...) Perú, con más de medio millón y Ecuador, con más de 220.000 migrantes venezolanos (ACNUR, 2018a). Con las cifras señaladas, se puede observar que el Ecuador se convierte en una esperanza y posibilidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos venezolanos.

Sin embargo, a partir de información emitida por la OIM, “entre enero y septiembre de 2018, ingresaron 698.006 ciudadanos venezolanos y se reportaron 576.537 salidas del país. Esto resulta en un saldo migratorio de 121.469 personas en el territorio nacional. Lo cual duplica el saldo migratorio de 2017, donde se identificó 61.138 personas venezolanas en el país” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018a, p. 1). Esta discrepancia en los datos provenientes de estos dos organismos oficiales, demuestran que las cifras en la actualidad son muy dispersas.

El saldo migratorio corresponde a las personas que ingresaron al país *versus* las personas que salieron, pero se desconoce si efectivamente el número que refleja el saldo migratorio implica que las personas se quedaron, ¿dónde viven?, ¿se pasaron a la otra frontera?, ¿se cambiaron de nombre?, ¿se quieren quedar en el país?, entre otros factores. No obstante, es muy importante conocer el saldo migratorio de los ciudadanos venezolanos para tener una referencia de las personas que pudieron quedarse en el Ecuador, ya que no se tiene registro de su salida del país.

En vista de este fenómeno migratorio, el mes de septiembre de 2018, Quito se convirtió en lugar de encuentro para debatir acerca de la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región suramericana. En la primera reunión celebrada, llamada “Declaración de Quito” (4 de septiembre de 2018) participaron los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH], 2018a, p. 1). Dentro de las finalidades de la reunión, se encuentra la de “acoger adecuadamente a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, especialmente a aquellos en condición de vulnerabilidad” (MREMH, 2018a, p. 1).

Existen otros dos puntos de especial importancia, adoptados en la reunión. El primero, corresponde al hecho de “acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios” (MREMH, 2018a, p. 2), ya que el caso de estudio se refiere al tema del otorgamiento de visas como proceso de regularización para los inmigrantes venezolanos. El segundo, se refiere al reconocimiento y compromiso de cada país participante para “fortalecer la normativa jurídica–legal, reglamentaria y administrativa de los Estados de la región, a fin de optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida” (MREMH, 2018a, p. 2).

Posteriormente, durante el 22 y 23 de noviembre de 2018, se celebró la segunda reunión, en la cual se logró aprobar y suscribir el “Plan de acción del proceso Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región”. Dentro de los acuerdos alcanzados, destaca el fortalecimiento de:

[...] las iniciativas que dentro de la temática de migración y desarrollo vienen implementando los países de la región, para una adecuada inserción económica y social de los nacionales venezolanos, que contempla procesos de normalización migratoria de acuerdo a las

posibilidades y legislación de cada país de acogida, con el apoyo de las organizaciones pertinentes del Sistema de Naciones Unidas (MREMH, 2018c, p. 1).

La tercera reunión realizada con la finalidad de continuar el debate acerca de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos, se celebró nuevamente en Quito durante los días 8 y 9 de abril del 2019, con la participación de “14 países de América Latina, agencias de Naciones Unidas, organismos de cooperación internacional y bancos de desarrollo” (Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], 2019a, s/p). Durante la III Reunión, se señaló que la cifra de personas venezolanas que siguen saliendo del país va en aumento, lo que ocasiona que los gobiernos receptores de los migrantes “se enfrentan a enormes sobrecargas de recursos y servicios básicos con presupuestos exhaustos, y capacidades institucionales desbordadas” (ACNUR, 2019b, p. 1).

Es así como el tema migratorio de los ciudadanos venezolanos en los últimos años, ha causado gran impacto en la región suramericana, lo que implica que cada Estado receptor, debe establecer estrategias para recibir a los inmigrantes, cumpliendo con los acuerdos suscritos y con el reconocimiento de los Derechos Humanos y, al mismo tiempo, atendiendo el tema de la seguridad del Estado, por ende, de la seguridad de los propios ciudadanos ecuatorianos. A tal efecto, se han celebrado reuniones multilaterales para tratar el tema de la movilidad humana venezolana, con el fin de “articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región” (MREMH, 2018a, p. 1).

Dentro de las acciones más importantes que ha desarrollado la comunidad internacional se pueden mencionar las tres reuniones celebradas en Quito desde el 2018, ya que en la última reunión de abril (2019), se dio a conocer el logro en cuanto a la participación de aproximadamente:

200 organizaciones internacionales, del Sistema ONU, de sociedad civil, de la academia y de la comunidad de donantes [...] Esta Plataforma se trata de un mecanismo de coordinación inter-agencial inclusivo y global, -que por supuesto va más allá de la propia OIM y el ACNUR-, para dirigir y coordinar la respuesta a favor de los refugiados y migrantes venezolanos. Con el fin de no duplicar esfuerzos, la plataforma apoya los esfuerzos de plataformas nacionales y locales que se coordinan con la arquitectura humanitaria existente en los países receptores (ACNUR, 2019b, p. 3).

De esta manera, se puede observar que la comunidad internacional ha tomado acciones para enfrentar el proceso migratorio de los venezolanos, coordinando esfuerzos con aquellos países que se han visto directamente involucrados en esta situación. Entre ellos, el Ecuador.

Una de las causas por las que el Ecuador se perfila como un destino preferido por los venezolanos, es que entre los dos países existe un tratado denominado “Estatuto Migratorio Permanente entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (en adelante “Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela), que permite algunos beneficios, a saber: “a) derecho a ingresar al Ecuador sin visa durante 90 días como turista, con prórroga de 90 días más; b) Derecho a obtener una visa de residencia temporal o permanente; y, c) Acceso a trabajo por cuenta propia o patronal” (Mendoza, 2018, p. 25). No obstante, el mencionado Tratado, queda en entredicho con el Decreto Presidencial 826, por medio del cual se impone la exigencia para los venezolanos de poseer la “visa humanitaria” al momento de ingresar al Ecuador (Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2019).

Por tal motivo, el incremento de ciudadanos venezolanos en el territorio ecuatoriano, ha sido significativo desde el año 2013 hasta la actualidad. Según información proporcionada por el “Sistema de Gestión para Servicio Exterior” (ESIGEX) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se puede observar en la tabla N° 1, que los flujos de la migración venezolana, durante el periodo 2013 – 2018, han registrado un crecimiento importante, lo que ha provocado el desbordamiento de la capacidad de respuesta de la estructura institucional del Estado, para procurar la regularización y la permanencia de los ciudadanos venezolanos en el territorio ecuatoriano (PRE, 2019).

En el siguiente cuadro se muestra el aumento en los saldos migratorios. Para el año 2013, entraron 99.984 venezolanos y salieron 99.106, lo que implica que 878 ciudadanos venezolanos se quedaron en el país. En el 2014 se quedaron 3.624 venezolanos en el Ecuador. El último saldo migratorio presentado por el ESIGEX corresponde al año 2018 (enero a septiembre), aumentando la cifra a 123.697 venezolanos que se quedaron en el país, cifra que se aproxima a la divulgada por la OIM en septiembre de 2018.

Tabla N° 1
Flujo de ciudadanos venezolanos arribos y salidas

AÑO	TOTAL ARRIBOS	TOTAL SALIDAS	SALDO MIGRATORIO
2013	99.984	99.106	878
2014	120.154	116.530	3.624
2015	95.909	88.378	7.531
2016	102.369	78.696	23.673
2017	288.005	226.867	61.138
2018 (Ene-Sep)	708.938	585.238	123.697

Fuente: MREMH, (2018b).

Los instrumentos legales del Estado, han permitido que Ecuador se convierta en un destino migratorio para la población venezolana, lo que obedece principalmente a que la movilidad humana está consagrada como un Derecho Humano en la Constitución Nacional, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017-2021. Esto implica que las políticas públicas en materia de movilidad humana, deben obedecer a los mandatos legales, respetando en primera instancia, los Derechos Humanos de los inmigrantes. Adicionalmente existen otros factores colaterales que hacen del Ecuador un destino migratorio para la población venezolana, como son la proximidad geográfica y, su moneda oficial el dólar americano. Por tal razón:

Los emigrantes que llegan a Ecuador, valoran la moneda oficial, dólar, y la consideran como sana y estable, a diferencia del bolívar venezolano que se deprecia día a día [...] por lo cual venezolanos de 20 a 30 años buscan trabajo en el territorio ecuatoriano para generar ingresos y ayudar a sus familiares en Venezuela (Legarda y Folleco, 2019, p. 17).

A fin de lograr el reconocimiento y la consolidación del principio de ciudadanía universal, la Carta Magna ecuatoriana reconoce a las personas el derecho a migrar, dejando claro que ningún ser humano será considerado como ilegal, por su condición migratoria (CRE, 2008, art. 40), ya que el Ecuador tiene el compromiso moral de cumplir y proteger los Derechos Humanos reconocidos a nivel internacional (CRE, art. 416). Como consecuencia del reconocimiento de los inmigrantes, durante el periodo 2008 – 2018, se ha presentado un incremento en la entrada de extranjeros al Ecuador, tal como se evidencia en el gráfico N° 1:

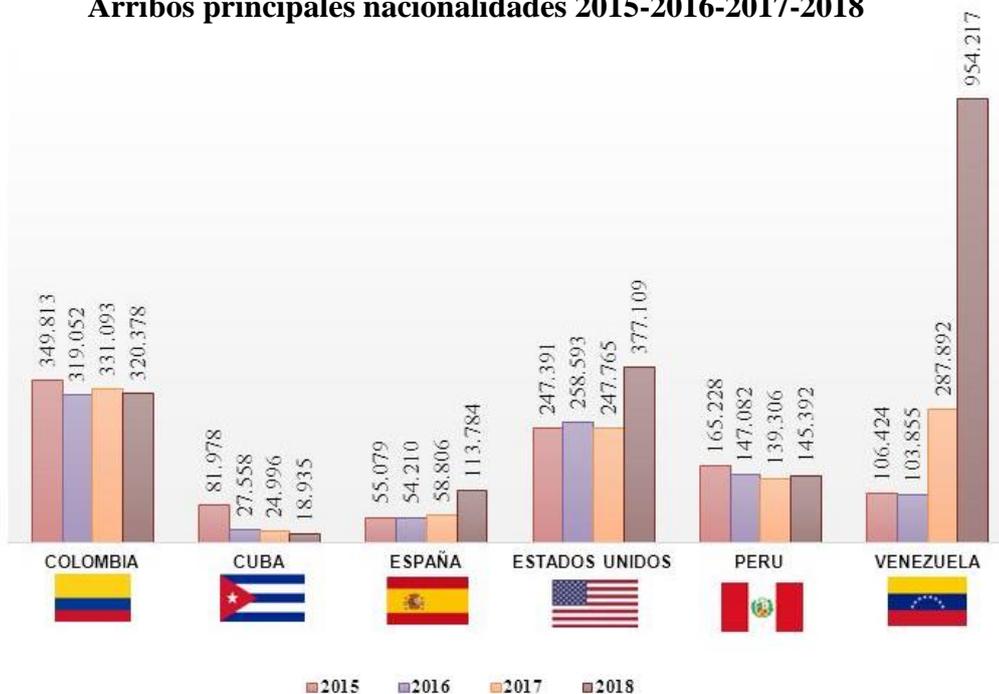
Gráfico N° 1
Flujos migratorios (entradas/salidas)



Fuente: Ministerio del Interior. Subsecretaría de Migración, 2019, p. 3

Dentro de los arribos que se observan en el gráfico anterior, a partir del 2017-2018, son los ciudadanos venezolanos los que comienzan a ocupar el primer lugar. Así lo muestra el gráfico N° 2:

Gráfico N° 2
Arribos principales nacionalidades 2015-2016-2017-2018



Fuente: Ministerio del Interior. Subsecretaría de Migración, 2019 p. 3

En el informe emitido por la Subsecretaría de Migración del Ministerio del Interior, se dio a conocer que la “migración venezolana pasó del 17% del total de ingresos de ciudadanos extranjeros en 2017 al 39% en el 2018” (Ministerio del Interior. Subsecretaría de Migración, 2019, p. 20), lo que demuestra que efectivamente ha existido un incremento en el flujo de la migración de ciudadanos venezolanos.

Dada la importancia constitucional que adquirió el tema migratorio, se priorizaron las políticas públicas en la materia, de forma planificada y a mediano y largo plazo. Se reorganizó la estructura jurídica y administrativa del Estado en todos los ámbitos del quehacer nacional, creando así la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, encargada de diseñar, ejecutar y evaluar las nuevas políticas migratorias. Entendiendo que la movilidad humana es consagrada como un principio constitucional, la jerarquización de la migración en este campo normativo, se considera un cambio paradigmático en la legislación migratoria ecuatoriana y una novedosa manera de entender la migración desde un “enfoque de derechos humanos”, ya que “es a inicios del nuevo siglo que se empieza a asentar el enfoque de derechos” (Ramírez, 2013, p. 28).

Sin embargo, en el contexto actual se manifiestan tensiones, como por ejemplo “entre el interés de dejar entrar a los extranjeros deseables versus el deseo de excluir a los no deseables” (Ackerman, 2013, p. 53), lo que atenta en contra de las garantías de los Derechos Humanos de los ciudadanos venezolanos, y la verdadera aplicación de los principios constitucionales de movilidad humana, debido al crecimiento exponencial de los flujos migratorios de ingreso al territorio ecuatoriano de esta población.

En este sentido, la problemática objeto de estudio que se abordó en la presente investigación, estuvo enfocada en cómo el Estado ecuatoriano está gestionando el otorgamiento de visas a los inmigrantes venezolanos. Conociendo que los flujos migratorios están creciendo, y según las proyecciones de ACNUR, seguirá esta tendencia en los próximos años.

Por esta razón, se planteó como interrogante principal: ¿Cómo ha cambiado el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos en vista al proceso migratorio venezolano y en qué medida sigue enfocado en la protección de los Derechos Humanos, 2008-2019?

Como “preguntas directrices secundarias” las siguientes:

1. ¿Cuáles han sido las políticas públicas adoptadas por el Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana, y su relación con los Derechos Humanos?
2. ¿En qué medida la política de visas ecuatoriana ha cumplido con la demanda de solicitantes de visas venezolanos durante el periodo 2008-2019?, y
3. ¿Cómo ha cambiado el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos y en qué medida está enfocado en la protección de los Derechos Humanos?

Con respecto a los objetivos de la investigación, el *Objetivo general* se enfocó en “analizar la política migratoria del Ecuador en el caso del proceso de visado para inmigrantes venezolanos (2008-2019)”. En cuanto a los *Objetivos específicos*, se plantearon los siguientes:

1. Analizar la política migratoria del Estado ecuatoriano, a partir del año 2008 hasta el año 2019.
2. Comprender el proceso de la regularización migratoria y su vinculación con los Derechos Humanos, periodo 2008-2019.
3. Analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008-2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos.

En referencia a la metodología de investigación seleccionada para desarrollar la investigación se detalla en los siguientes párrafos:

Tipo de investigación: se desarrolló una investigación cualitativa, entendida como aquella que utiliza “un diseño flexible, para enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio en cualquiera de sus alternativas” (Tamayo, 2003, p. 58), ya que se analizó el proceso de visado para los inmigrantes venezolanos de forma exhaustiva.

Del mismo modo, fue una investigación explicativa donde se indagó sobre el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos, desde el enfoque de los Derechos Humanos. Al respecto, Arias afirma que “La investigación explicativa se encarga de buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto” (Arias, 2012, p. 26).

Diseño de la metodología: se inició con un diseño documental, entendido como aquel que realiza una “búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es

decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales” (Arias, 2012, p. 27). Dentro de las fuentes a consultar, se señalan las fuentes de investigación documentales, integradas por libros de consulta, revistas científicas, documentos legales (nacionales e internacionales), tesis de grado, documentos gubernamentales, entre otros.

Con respecto a las fuentes de información vivas, estuvieron representadas por los funcionarios de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana que trabajan directamente y son expertos en el proceso de otorgamiento de visas, los cuales fueron entrevistados, con la finalidad de obtener datos relevantes para el desarrollo de la investigación.

Simultáneamente se presenta una investigación de campo, a través de la cual se recolectaron los datos directamente “de la realidad donde ocurren los hechos (datos primarios), sin manipular o controlar variable alguna, es decir, el investigador obtiene la información, pero no altera las condiciones existentes” (Arias, 2012, p. 31). En este diseño, el investigador no intervino en la realidad presentada, sólo observó la situación y recolectó los datos que luego fueron procesados y analizados.

Técnicas de recolección y procesamiento de la información: para la obtención de la información se utilizó la técnica de la entrevista semi-estructurada, que “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 403). Dichas entrevistas fueron dirigidas a los funcionarios expertos y tomadores de decisiones que desempeñan funciones en el proceso de otorgamiento de visas. Para los fines de la investigación propuesta se aplicaron 19 entrevistas, dirigidas hacia los funcionarios de las siguientes dependencias: 1. Viceministerio de movilidad humana; y, 2. Gestión de visados y naturalizaciones.

Las entrevistas estuvieron dirigidas a los expertos en materia de visado, razón por la cual se aplicó el instrumento en la oficina de visado y naturalización ubicada en la ciudad de Quito, en las nueve Coordinaciones Zonales del país y en la oficina del viceministerio de movilidad humana. Así se obtuvo la información necesaria para desarrollar y fundamentar el caso de estudio.

Luego de obtenida la información de las fuentes documentales primarias y secundarias, se procedió a realizar el análisis de los datos recolectados, con la intención de dar respuesta a

las preguntas y objetivos formulados al inicio de la investigación, lo que generó el desarrollo del caso específico y sus conclusiones.

Finalmente, el trabajo está estructurado en tres capítulos. En el primer capítulo se debate entre la relación Inmigrantes – Derechos Humanos – regularización migratoria, señalando aspectos claves como la seguridad estatal *versus* los Derechos Humanos, el tema de la inmigración y su relación con estos, así como los procesos de regularización y políticas de visado. El segundo capítulo corresponde a la política migratoria en el Ecuador, donde se explica la movilidad humana, los procesos de regularización de los inmigrantes en el Ecuador, y, la relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas. Por su parte, el tercer capítulo está enfocado en el caso de los inmigrantes venezolanos y el otorgamiento de visas, explicando la política estatal frente a la inmigración, los procesos de regularización en el Ecuador, el inmigrante venezolano y el acceso a derechos, y, la protección de los Derechos Humanos y la ciudadanía universal de los venezolanos. Seguidamente se presentan las conclusiones del estudio y las respectivas referencias bibliográficas.



CAPÍTULO I

INMIGRACIÓN, DERECHOS HUMANOS Y REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

El discurso de seguridad nacional (...), enmarcado en la lógica del extranjero como un potencial peligro ha sido aplicado como un instrumento político para señalar al otro como individuo que amenaza la seguridad ciudadana. Además, el problema no solo está atravesado por las garantías de la regularización de los extranjeros como única solución al problema, sino que se debe garantizar el acceso de los migrantes a los mismos derechos y oportunidades que los nacionales, tal y como lo consagra la Constitución.

Eduardo López, 2017, p. 21

En el capítulo I titulado “Inmigración, Derechos Humanos y regularización migratoria”, se presenta un análisis aproximado a esta realidad sociopolítica con matices económicos y alcances culturales notorios. En primer lugar, se aborda el tema del Estado moderno y su papel en el contexto de la seguridad y garantía de preservación de los Derechos Humanos fundamentales. Esto implica una aproximación al rol del Estado a la hora de responder de manera efectiva frente al fenómeno migratorio, en sintonía con los tratados internacionales y sus propios discursos políticos de protección y respeto a la ley y al sistema democrático. Asimismo, se abordará la relación Inmigración – Derechos Humanos, lo que implica ver al migrante como demandante de la aplicación de las leyes internacionales para avalar su integridad y seguridad.

Por último, se expone una valoración de los procesos de regularización y políticas de visado, lo que conduce de manera directa a reevaluar las políticas migratorias de los países receptores y cómo, desde su óptica, se establecen mecanismos de control que dejan en un estado de minusvalía los principios de solidaridad interestatal y las políticas defendidas por la ONU y ACNUR en materia migratoria. Cabe recalcar, que este hecho no sólo afecta a un sector de la sociedad migrante, sino que incluye a niños, adolescentes, jóvenes, adultos y ancianos indistintamente, quienes por algún motivo han tenido que dejar su lugar de origen para buscar en el exterior oportunidades que sus países no les puede ofrecer.

1.1. La seguridad estatal *versus* los Derechos Humanos

El problema de la seguridad estatal surge directamente de la legislación del país y de los tratados internacionales. La Constitución Nacional, aprobada por referéndum en 2008, tipifica una respuesta a la migración basada, como señala Flores, que la norma constitucional “ha abandonado la tradicional doctrina de la seguridad nacional y la perspectiva securitista de control de fronteras en lugar de introducir una perspectiva de derechos sobre la movilidad humana” (2018, párr. 10), es decir, según la autora, el Ecuador ha optado por un enfoque de derechos en lugar de un enfoque de seguridad. De acuerdo con esta orientación, se reconoce la ciudadanía universal y la eliminación progresiva de la condición de extranjero (CRE, 2008, art. 416.6); así el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los migrantes (CRE, 2008, art. 40). La Constitución prohíbe la discriminación (por lugar de nacimiento o condición migratoria). De esta manera, los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los

nacionales (CRE, 2008, art. 9). Actualmente el Estado tiene la responsabilidad de proteger grupos vulnerables de manera especializada para asegurarse que sus derechos sean protegidos (CRE, 2008, art. 40).

El asunto es que en muchos casos hay una distancia entre lo planteado en el texto constitucional y lo que ocurre en los contextos migratorios reales. Si bien es cierto que el “Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia” (en adelante UNICEF) destaca la voluntad de las autoridades por facilitar el tránsito de las personas hacia otros países y por implementar un procedimiento específico para niños en movilidad humana, también señala que todavía existen retos para garantizar plenamente los derechos de los niños migrantes, uno de ellos es la discriminación y xenofobia (Ripoll, Navas-Alemán y contribuidores, 2018). No en vano el llamado que hace UNICEF en su portal oficial en el año 2019 sobre Venezuela, señala que: “El organismo de las Naciones Unidas para la infancia pide a los países de acogida y de tránsito que protejan a los niños desarraigados contra la discriminación y garanticen su acceso a los servicios esenciales” (UNICEF, 2019). En este caso la infancia se muestra como la más vulnerable, ya que duermen en alojamientos temporales, asentamientos informales o marginales. Las prioridades más urgentes son el registro y documentación, protección humanitaria, inclusión educativa, salud integral, servicios de nutrición, acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene apropiados, así como alojamiento temporal o permanente adecuado (UNICEF, 2019).

ACNUR ha indicado que el 20% de los inmigrantes son vulnerables, “incluidas mujeres y niños en situación de riesgo, familias monoparentales o personas con discapacidad, quienes necesitan asistencia urgente. Las mujeres y las niñas representan el 40% de los recién llegados y se enfrentan a graves riesgos de violencia sexual” (Díaz, 2018); claro está, el índice de riesgo es mayor en la medida en que los organismos estatales encargados en hacer cumplir las leyes no ejecutan acciones concretas. Se puede tomar como caso, dentro del continente, lo señalado por Oxfam¹ una confederación internacional formada por diecisiete organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan labores humanitarias en noventa países (Oxfam International, 2018a). El 30 de octubre de 2018 señaló en su portal web lo siguiente:

¹ Oxfam fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su objetivo era trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia (Oxfam Internacional, 2018a).

Oxfam condena enérgicamente los amedrentamientos de las fuerzas policiales guatemaltecas y mexicanas, y los abusos y violaciones a derechos humanos cada vez más agudos en contra de las personas que se han visto forzadas a migrar desde Centroamérica hacia Estados Unidos (Oxfam International, 2018b).

Igualmente, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en 2018, dio a conocer una decisión positiva en el caso *Toussaint c. Canadá*, en el que se examina la negación de cobertura médica por parte del gobierno que puso en peligro la vida de Nell Toussaint basada en su situación de migrante irregular (Oxfam International, 2018b).

En Ecuador, se han hecho algunos llamados de este tipo, Arcentales publicó en 2011, dentro del Programa Andino de Derechos Humanos: *Develando el desencanto, Informe sobre derechos humanos Ecuador 2010*, un escrito titulado: “Políticas migratorias y violaciones a los derechos humanos de personas inmigrantes en el Ecuador”, en este texto el autor señala lo siguiente:

Existe xenofobia y discriminación crecientes y cada vez más acentuadas debido al manejo del tema por parte de la mayoría de medios de comunicación; por las medidas de control adoptadas por el Estado ecuatoriano, y por la ausencia de políticas dirigidas a la integración efectiva de la población inmigrante.

El vincular a la delincuencia con la presencia de personas de otro origen nacional ha empujado a la intensificación de operativos de control migratorio que han atentado contra los derechos de las personas inmigrantes. Se destaca la gran cantidad de personas privadas de la libertad en el operativo denominado Identidad, el cual se realizó a nivel nacional y, según los datos revisados, se dirigía principalmente a personas de nacionalidad cubana y colombiana (Arcentales, 2011, p. 1).

La muerte de Diana Carolina, protagonizada el sábado 19 de enero de 2019 por un ciudadano venezolano en la ciudad de Ibarra, puso a prueba la política interna ecuatoriana frente al desatado temor de los migrantes en el país. Algunos organismos de extranjeros denunciaron agresiones en contra de los venezolanos como noticia general. Según algunos datos de la Fiscalía General del Estado, “en 2018 se registraron 391 denuncias por actos de odio a la par de 145 denuncias por discriminación” (Metro Ecuador, 2019).

El asunto se agravó con el comunicado de la Cancillería venezolana, que buscaba, según el canciller de Venezuela Jorge Arreaza, responder al pronunciamiento hecho por el presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno, quien luego del feminicidio perpetrado incitó a los cuerpos de seguridad de ese país a aplicar “todo el peso de la ley” a través de la creación de brigadas que se encargarán de controlar inmigrantes venezolanos en las calles, espacios de trabajo y la frontera (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2019).

Los debates sobre la participación del Estado siempre terminan siendo controversiales. Hay quienes reconocen el significado de las instituciones estatales en la búsqueda de la defensa de los derechos ciudadanos, mientras que otros ven en ello un obstáculo que debería ser salvado en aras de garantizar una verdadera libertad individual (Rodríguez, 2011). No obstante, en materia migratoria, problematizar sobre la relación Estado-migrante obliga a certificar hasta qué punto las instituciones estatales son realmente garantes de los derechos más elementales del “Hombre” en un tiempo y un espacio determinado (Domenech y Pereira, 2017). La ausencia informal de la figura del Estado es hoy por hoy un tema de discusión que involucra a todos los migrantes del mundo ya que en la mayoría de los casos la presencia formal del Estado no es garantía efectiva de respeto a los DDHH. Como señala Baca:

En mayor o menor medida, las fronteras entre países registran cruces de personas como resultado de acuerdos bilaterales entre Estados, de procesos económicos mundiales o regionales y cada vez con más frecuencia de movimientos incontrolados y no regulados de personas. Pero cuando existe la percepción de que la soberanía de un gobierno pudiera estar amenazada, ese Estado busca hacer valer su autoridad a partir del ejercicio exclusivo de jurisdicción sobre su territorio y sobre la población que lo habita. La movilidad de población entre países es uno de los ámbitos en que los gobiernos reclaman con más fuerza esta prerrogativa que se sustenta en el modelo clásico de Estado (Baca, 2009, s/p).

En este sentido, resulta importante señalar que el Estado debe ser asegurador, en primera instancia, del principio de “igualdad ante la ley”, así como de “protección sin discriminación”. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o, en su defecto, cambiar situaciones segregacionistas existentes, independientemente si se está al frente de un *estatus* migratorio o no. A tal efecto, la situación regular de una persona en un determinado Estado, no condiciona ni el respeto ni la garantía de los derechos. Por el contrario, los Estados deben respetar los Derechos Humanos y garantizar el ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio; además, deben establecer mecanismos de control con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana. Así lo señalan las Naciones Unidas:

Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para garantizar que los derechos humanos de las personas migrantes que viajan en caravanas sean totalmente protegidos, ya que enfrentan amenazas crecientes para su vida, su libertad y su seguridad, y graves desafíos humanitarios, relacionados con una grave escasez de atención médica, de medicamentos, agua y saneamiento, alimentación, y vivienda. Las vulnerabilidades a las que están sometidos debido a su situación de tránsito incrementan el riesgo para estas personas de ser víctimas de los traficantes y de sufrir otras formas de explotación (Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 2018).

No hay que olvidar que el deber de las instituciones estatales es, en gran medida, el de velar por los derechos fundamentales de las personas, para ello se hace imperativo consolidar los instrumentos internacionales y regionales que rigen la materia migratoria. Esto se hace en un sentido “universal”, reconociendo que la nacionalidad no debe ser el único criterio válido para su reconocimiento. En consecuencia, las posturas que ponen en duda la exigencia internacional en un país en materia migratoria, esgrimiendo la “no injerencia en los asuntos internos” se hace insostenible y abre el campo de discusión en materia de movilidad humana. La internacionalización de los Derechos Humanos busca superar así las barreras legales y territoriales con el fin de instituir dispositivos político-jurídicos para la supervisión de lo que ocurre fronteras adentro. Así lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

Es urgente proteger a los migrantes en el contexto del derecho internacional. Aún no se ha logrado consolidar su protección sistemática, si bien en la región varios países han ratificado los protocolos contra la trata de personas y el tráfico de migrantes; en el marco de la Organización de los Estados Americanos y de la Cumbre de las Américas se adoptó un programa específico con tal fin y existe una alta adhesión a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Este acuerdo es el principal en la materia y los países que lo han ratificado pueden exigir reciprocidad, beneficiarse de un marco uniforme para las legislaciones migratorias y presentar con mayor respaldo sus preocupaciones ante la comunidad internacional. Si bien la principal responsabilidad compete a los Estados, el papel de la sociedad civil es crucial, pues sus organizaciones actúan en favor de la defensa de los derechos humanos y la asistencia a los migrantes. No obstante, muchas organizaciones trabajan en forma desarticulada y urge promover espacios de colaboración (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2006, p. 3).

La parcelación territorial en términos geopolíticos genera un fenómeno de división supeditado a un orden que paradójicamente protege y deja sin protección a unos y a otros según el caso. Un país proveedor de protección no debe limitarse a sus fronteras ya que en la esfera internacional la protección diplomática reconoce al extranjero bajo un principio básico de solidaridad y hermandad debido a su condición humana. Se está al frente de un aspecto primordial pero recurrentemente violentado: no se dota al individuo de un mínimo de amparo jurídico por su condición de ilegal o desplazado. De ahí que sea fundamental abordar los Derechos Humanos desde la perspectiva del Derecho Internacional. En última instancia, lo que solicita el migrante no es más que la aplicación de los derechos que se encuentran en instrumentos generales del sistema universal conquistados en los últimos setenta años.

La seguridad estatal se enfrenta así a la aplicación real de los Derechos Humanos. Las personas extranjeras gozan de los plenos derechos y deberes de un país de acuerdo con la

Constitución vigente. Sin embargo, lo que preocupa más es que muchos textos constitucionales defienden —abierta o subrepticamente— el derecho a migrar, pero cuando tienen que activar sus mecanismos en materia migratoria, el ser humano se convierte en “ilegal”, “irregular” o “migrante indocumentado”; por tanto, no se ofrece asistencia a los individuos o a las familias, se discrimina la atención y los servicios de asesoría y protección integral. En algunos casos son privados de su libertad y se dilata el proceso de retorno voluntario y se viola la confidencialidad de los datos personales, así como su identidad; inclusive se cuestiona moralmente su origen. En el caso de la mujer es aún más grave, porque los funcionarios del Estado llegan a ejercer una violencia simbólica sobre las mujeres que se convierte en juicio de valor sobre su condición de migrante.

En todo caso lo que se espera de la institucionalidad estatal del país receptor es que se reconozcan los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos. De hecho, se debería promover una protección especial que garantice su calidad de vida. El Estado debe respetar y garantizar el principio de “no devolución”, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia, ya que las personas que emigran en condiciones de pobreza son víctimas y no autores de los trastornos sociales que les impulsan a salir de su país de origen. El autoexilio o el refugio están siempre acompañados de sanciones penales por el hecho de que su ingreso o su duración en un país se consideran irregulares. El Estado defiende la ley, pero la ajusta a su propio interés, aunque ello implique violentar preceptos de alcance global.

Uno de los aspectos más conocidos en este sentido es aquel que señala lo siguiente: “Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario”. Esta sentencia se presta para muchas interpretaciones. Se trata de una regulación de fondo donde las personas desplazadas reciben (cuando ocurre) protección “a cuenta gotas” y una asistencia humanitaria mediada por controles y registros insufribles para el afectado. Las autoridades regulan al extremo el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios, lo cual se convierte en una lenta marcha para el migrante. Pero en el caso de los niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres solteras, personas mayores y/o con discapacidad, es más alarmante. El Estado receptor tiende a generar una asistencia humanitaria especializada de manera parcial, en muchos casos es insegura y poco digna para quien se encuentra en condición de movilidad.

De esta forma, la rectoría política en materia migratoria parece pensar más en la inversión de tiempo y recursos que en el sostenimiento real de los grupos de migrantes que traspasan las fronteras. Por lo que el Estado deja entrever cómo los diseños de sus políticas migratorias van a contravía de sus discursos políticos “altruistas”. La adopción y ejecución de políticas migratorias hay que evaluarlas con detalle. Los planes, programas y proyectos deben ser sometidos a un examen riguroso donde la acción de los organismos quede en evidencia frente a la comunidad nacional e internacional. De ello se desprende que, si países como Ecuador buscan defender la denominada Ciudadanía Universal (CRE, 2008), debe verla no sólo como un país emisor, sino como país receptor; el caso venezolano ha dejado muy claro este asunto. Para empezar, debería ambicionar reconceptualizar una palabra con peso semántico significativo: “extranjero” (presente en la Constitución Nacional), ya que en sus acepciones más corrientes alude a ver al *Otro* como forastero, extraño, foráneo y ajeno, entre otras.

Los esfuerzos desplegados por los bloques internacionales como Comunidad Andina de Naciones (CAN), Caribbean Community (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otras, buscan ampliar estos criterios, con el fin de que faciliten la migración y la residencia de los ciudadanos de los países miembros. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), permite prever como la nacionalidad de un país miembro es un criterio de residencia y acceso a derechos, y no lo contrario. Los procesos regionales de integración no pueden dejar de lado procesos migratorios ya que constituyen una parte sustancial de la región. El derecho a migrar entre los Estados, permite ver cómo personas y grupos, con características fenotípicas y dotación simbólica (cultural) distinta, pueden convivir en armonía y evitar el menoscabo de la calidad de vida.

1.2. Inmigración y Derechos Humanos

En el marco del proceso de globalización actual, se ha establecido una relación directa entre la inmigración y los Derechos Humanos. Las divergencias internacionales son cada vez más notorias en materia de movilidad humana y se encuentra cada vez más arraigada en la sociedad postmoderna, lo que hace del inmigrante un sujeto histórico particular en este tiempo. Las tendencias demográficas, con sus consiguientes efectos –económicos, políticos, sociales y culturales– son hoy por hoy materia de estudio y de análisis constante (Muñoz-García, 2002).

Lo cual es comprensible si se observa el efecto que la interconexión global a través de los medios de comunicación y transporte viene gestionando.

Un análisis más detallado de este tema demandaría incorporar las estructuras demográficas y económicas de los países a donde emigran las personas, así como las representaciones socio-simbólicas que se desarrollan en el inmigrante a la hora de buscar tierras, alimentación, vivienda y vestido o, en su defecto, ofrecerse como mano de obra disponible. Sin embargo, es importante recordar que con los procesos de inmigración, las regiones quedan desconectadas de los circuitos locales para pasar a ser vistos y comprendidos dentro de un ámbito mundial de posibilidades. Así, la movilización geográfica de la población atiende a factores de atracción divergentes y al mismo tiempo a estructuras socioculturales disimiles de alcance global (Cerdá, 2011).

Esta realidad obliga a saber cómo los Derechos Humanos juegan un papel primordial para el inmigrante como su principal baluarte a la hora de proteger su integridad en tierras lejanas. Aún en condiciones de desempleo, estos derechos, al menos en teoría, deberían responder a la protección general de una persona que por alguna circunstancia ha tenido que perder su lugar de origen para buscar en la distancia lo que su tierra no le puede ofrecer (Arce, 2018). Ciertamente, la llamada mundialización económica ha impulsado una sectorización de la mano de obra demandada debido al papel que juegan en la dinámica económica los recursos naturales y las condiciones materiales. Sin embargo, esto ha generado también que las personas intenten un derribo de las barreras nacionales y se desarrolle un nivel de libertad de movimiento poco conocida hasta la fecha, afectando la dinámica de la región (Vargas, 2005, p. 93).

En el marco de los Derechos Humanos, se ha visto cómo proteger las fronteras y restringir la libertad de movimientos es cada vez más recurrente. La tendencia a la liberalización y mundialización de los mercados de mercancías y de capitales, va aparejada de un proceso inexorable de movimiento, que, lo quiera o no, colocan en detrimento los valores humanos fundamentales, lo cual comienza con una palabra: “restricción”. Así, la libre movilidad laboral o lo que se pudiera llamar “libertad de contratación y despido”, se imbrica con los sistemas de explotación laboral de los Estados nacionales debido a los márgenes restrictivos de sus leyes: una reglamentación estricta y represiva implementada a los flujos de trabajadores inmigrantes. Esto está construyendo un tipo diferente de ciudadanía universal ilegal o en proceso de legalización que obliga un repensar sobre la condición migratoria frente a los Derechos

Humanos. Todo desplazado sabe que una cosa es ser ciudadano de derecho y otra ser inmigrante (Vargas, 2011).

Para el inmigrante, la globalización económica representa dos cosas de entrada: una nueva forma de relación capital-trabajo y un cambio en su estructura salarial. Pero las nuevas migraciones están condicionadas por la regulación de extranjería, por lo que los gobiernos cierran genéricamente las fronteras y restringen los movimientos internacionales de trabajadores, lo que acelera el deterioro en la calidad de vida del migrante y la violación sistemática de sus derechos universales. Los procesos migratorios recientes han ganado notable protagonismo debido a que despierta inquietud a nivel sociocultural y político: tal es el caso venezolano. Se trata de procesos que tienen carácter global y no sólo regional, aunque la tendencia primaria es la de la cercanía (Ramírez, 2012). Además, no se trata sólo de la perspectiva geográfica sino humana en su sentido espiritual, psicológico, biológico y sociocultural.

Después de todo, las migraciones son desplazamientos a cierta distancia que acarrearán problemas de consumo, así como de identidad y desarraigo. La migración da lugar a la calificación de las personas (emigrantes o inmigrantes), genera un traslado y condiciona el tiempo del transeúnte, lo que cambia de manera notoria su vida cotidiana. De esta manera se genera una consideración no sólo de las realidades externas del individuo (objetivas) sino de su realidad interna (subjetiva); la cual interactúa con aquellas. Además, la demarcación geográfica administrativa y los factores lingüísticos atraen consigo un cambio sustancial en el individuo, lo cual afecta la satisfacción de necesidades en el inmigrante, razón por la cual los Derechos Humanos, son fundamentales en cada caso.

De esta manera, la vida del inmigrante se encuentra bajo el amparo de los Derechos Humanos, pero también bajo la violación sistemática de los mismos. A modo de ver del investigador, hay tres factores que lo evidencian: 1. el derecho a la vida; 2. el derecho a una identidad, y, 3. el derecho al trabajo. El desplazamiento de una persona, o conjunto de personas, desde su lugar habitual de residencia a otro, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir mejorar su condición económica implica seguir siendo humano. El caso venezolano ha dejado en evidencia la doble moral de los discursos estatales en materia migratoria, las oleadas de profesionales formados en Venezuela fueron bien recibidas inicialmente, pero en la medida que el tipo de migrante cambió de “profesional” a “necesitado” o “analfabeto” las

restricciones de visa —como se verá en el próximo apartado— se han incrementados exponencialmente en los países receptores.

El creciente flujo de población venezolana en situación de movilidad humana a los países de la región sudamericana, así como a otras regiones, se ha convertido en tema central de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), dentro de este marco globalizador (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2018). La idea de promover una migración segura, ordenada y regular, basada en el respeto de los Derechos Humanos de las personas migrantes es claro. Pero a pesar de los discursos y las buenas intenciones, la OIM ha detectado que los procesos de movilidad humana plantean desafíos urgentes que deben ser atendidos con minuciosidad a partir de la realidad de cada país emisor o receptor. Este hecho ha generado un seguimiento y monitoreo de la situación actual en busca de datos sobre inmigrantes, con la finalidad de caracterizar a la población que vive en proceso migratorio en el interior de los países.

De esta manera, la capacidad de acogida de la sociedad y las necesidades y posibilidades pasa por el reconocimiento de los Derechos Humanos, que perviven en el inmigrante. El mercado de trabajo no puede derogar estos principios civilizatorios a causa de sus intereses de lucro o por políticas nacionalistas extremas. Las medidas de integración social del migrante y el residente tienen el mismo rango universal de Derechos Humanos; después de todo, ninguna población está exenta de migrar. Se busca fomentar una “inmigración legal” pero los reglamentos no atienden la magnitud del hecho en sí como fenómeno global, los Derechos Humanos, sí.

Un tema espinoso es el de los derechos políticos de los inmigrantes, lo que deja de lado muchas veces el debate humano por el sociopolítico, privando las restricciones por el reconocimiento social del desplazado, ya que existen algunas excepciones para el cumplimiento de los DDHH, dentro de las que se encuentran “los derechos políticos, en concreto con el derecho al sufragio, el derecho a presentarse a unas elecciones para un cargo público y el derecho a entrar y permanecer en un país” (Unión Parlamentaria y Organización Internacional del Trabajo, 2015, p. 50).

Debido a su complejidad, la inmigración acusa mil maneras de encontrar acciones político-económicas que enfrenten el dilema sobre cómo una población puede afrontar, sin ser violentada por sus vecinos, la inseguridad, las guerras, la persecución étnico religiosa, los

problemas económicos, el desmejoramiento de la calidad de vida, la pérdida de desarrollo individual, las disipadas oportunidades de empleo y educación, así como acceso a bienes y servicios básicos, entre otros. Cabe desatacar la relevancia de la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, ya que “valorar las vinculaciones entre la migración y el desarrollo, [...] supone reconocer las contribuciones de los migrantes, tanto a su propio país como a la sociedad que los acoge, cuando logran integrarse en ella” (CEPAL, 2006, p. 49).

Las lecciones migratorias de comienzos de siglo, ofrecen una radiografía del drama social de los tiempos presentes. Millones de personas buscan una mejor calidad de vida. De hecho, se ve el fenómeno de que muchos que no tenían necesidad de emigrar, ahora lo hacen sin formación académica que les permita obtener oportunidades de trabajo que superaban las expectativas. Por ejemplo, el venezolano no poseía cultura migratoria, ni tiene experiencia con redes de apoyo de conciudadanos en los países receptores, ahora la está construyendo. Venezuela era un país receptor de migrantes “contaba con la segunda mayor población de migrantes de la región” (OIM, 2018b, p. 86), no era un país donde sus ciudadanos quisieran migrar.

Sin embargo, cada día son más determinantes los flujos migratorios, así como la integración de los inmigrantes en los países receptores. Pobreza, desempleo, corrupción, hiperinflación, inseguridad, escasez de alimentos, escasez de medicinas y políticas económicas restrictivas que afectan al aparato productivo, aunado a una ineficiencia de los servicios públicos, son el combustible que alimenta la inmigración actual. En este aspecto, la insatisfacción es creciente, las condiciones de vida son mínimas y en decadencia, el desempleo y el trabajo informal se han convertido en factores que impulsan el éxodo; haciendo de la migración internacional una estrategia de vida para muchas familias que se integran y desintegran constantemente; erosionado los derechos a una vida plena.

En resumen, la inmigración es un fenómeno ineludible para los defensores de los Derechos Humanos, ya que redefine fronteras e impacta en el desarrollo de las sociedades. En la mayoría de los casos se muestra como un fenómeno individual y voluntario, pero de fondo representa un proceso social y obligatorio cargado de cambios intensos que pone a prueba la capacidad de adaptación de los seres humanos.

1.3. Procesos de regularización y políticas de visado

El flujo de personas en movilidad en las fronteras obliga a imponer algún tipo de control, eso es lógico. No obstante, en los últimos años se ha experimentado un crecimiento exponencial de estos controles estatales, políticas públicas que lejos de ser efectivas ponen en entredicho el tratamiento *in situ* del reconocimiento de derechos de los ciudadanos de otros países. No obstante, los países también tienen el derecho a controlar el ingreso de migrantes, “tienen el derecho de controlar sus fronteras, lo que incluye el establecimiento de los criterios que rigen la admisión de los trabajadores migrantes y de sus familiares” (Unión Parlamentaria y Organización Internacional del Trabajo, 2015, p. 22).

Muchas veces las disposiciones contenidas en la ley son avanzadas pero sus estatutos quedan desalojados por prácticas migratorias carentes de toda sensibilidad humana. En la actualidad se están aplicando “disposiciones estratégicas” para los venezolanos, donde “seis países de Latinoamérica han puesto visados de obligatorio cumplimiento a los venezolanos que desean entrar como turistas a Perú, Chile, Ecuador, Panamá, Guatemala y República Dominicana” (Vinogradoff, 2019). Sólo hay que ver las noticias del día para saber que el hecho está en pleno desarrollo. Ante esta realidad incómoda, los diferentes mecanismos de integración regional han generado acciones concretas que buscan facilitar el derecho a la libre movilidad de las personas y el correcto ejercicio de los Derechos Humanos, sin embargo, las disposiciones de visado más específicas son una alcabala casi insoslayable para muchos.

El proceso de visado es propio de cada Estado, no obstante, su dilatación en el tiempo y las trabas para su consecución pueden llegar a debilitar la condición de transeúnte de una persona, ya que lo convierte de legal a ilegal (o “irregular” en el caso del Ecuador) en cuestión de horas. Las necesidades de los inmigrantes son un factor coherente a la hora de definir las políticas migratorias, sin embargo, los programas de acceso a un trabajo, adquirir bienes y servicios, transitar con libertad, son parte fundamental del visado; si no se obtiene, se carece de una documentación primordial que afecta la vida de una persona de forma general.

En este sentido, haciendo una valoración de las directrices asociadas al tema se puede inferir que los procesos de regulación y emisión de visas (tradicionales o coyunturales) requieren un mejor procedimiento, de manera que no sólo se aplique a quienes tienen la posibilidad de registrar sus títulos profesionales, sino a artesanos, técnicos y trabajadores en general. En efecto, los consulados juegan un papel fundamental, así como los diplomáticos, ya que pueden establecer diálogos para exponer el caso de sus compatriotas en tierras foráneas.

En efecto, el Ecuador tiene la disposición de otorgar estas visas de residencia temporal para diferentes actividades, dentro de las que destacan treinta y cuatro modalidades: 1. **Visitante temporal - residencia temporal de excepción por razones humanitarias regulación Ecuador para ciudadanos venezolanos**; 2. **Visitante temporal - residencia temporal de excepción por razones humanitarias exterior**; 3. **Visitante temporal - Turista**; 4. **Visitante temporal turista prórroga – prórroga turista**; 5. **Visitante temporal - especial de turismo**; 6. **Residente temporal – Trabajador**; 7. **Residente temporal – Rentista**; 8. **Residente temporal – Jubilado**; 9. **Residente temporal – Inversionista**; 10. **Residente temporal – Científico**; 11. **Residente temporal – Investigador**; 12. **Residente temporal – Académico**; 13. **Residente temporal – Deportista**; 14. **Residente temporal – Artista**; 15. **Residente temporal – Gestor Cultural**; 16. **Residente temporal – Religioso**; 17. **Residente temporal – Voluntario Religioso**; 18. **Residente temporal – Voluntario**; 19. **Residente temporal – Estudiante**; 20. **Residente temporal – UNASUR**; 21. **Residente temporal – Profesional**; 22. **Residente temporal – Técnico**; 23. **Residente temporal – Tecnólogo**; 24. **Residente temporal – Artesano**; 25. **Residente temporal – Mercosur**; 26. **Residente temporal – Mercosur de amparo**; 27. **Residente temporal – EMEV**; 28. **Residente temporal – EMEV de amparo**; 29. **Residente temporal – Convenio**; 30. **Residente temporal – Convenio Conferencia Episcopal**; 31. **Residente temporal – Convenio Prometeo**; 32. **Residente temporal – Excepción (visa solamente aplicable dentro del Ecuador)**; 33. **Residente temporal – Protección internacional, y, 34. Residente temporal – Amparo** (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019a).

Los procesos de regulación y de políticas de visado están asociadas de manera directa e indirecta a factores como la detención y expulsión, un ámbito de incumbencia de la policía, lo que hace obligatoria su consecución. Dentro de los Derechos Humanos relativos a la protección de los migrantes, consagra los principios “*no devolución*”; la detención y la criminalización de los migrantes; y la protección contra la expulsión arbitraria, incluidas las expulsiones colectivas y en masa” (Unión Parlamentaria y Organización Internacional del Trabajo, 2015, p. 17). No obstante, los agentes del control disponen de la autoridad necesaria y legítima para trazar lineamientos acerca del procedimiento de entrada o expulsión del inmigrante en base a su documentación.

De este modo, los gobiernos ejercen un control directo sobre la identidad, así como de la causa, embarque, transporte escogido y el destino del transeúnte. La idea central es legítima:

evitar que individuos “indeseables” entren al país de acogida. Primero se niegan pasaportes u otro documento de viaje, luego se establecen con detalle la obligación de otros documentos, como la exigencia de la “Visa Humanitaria” para poder ingresar los ciudadanos venezolanos al Ecuador (PRE, 2019). Pero al impedir la entrada de aquellos extranjeros que no presenten un certificado firmado por la autoridad respectiva, puede generar un estado de catalogación de las personas que la autodefinen y la convierten en un sujeto pleno de derecho (en su país) a otro desprovisto de estos.

Un elemento crucial de este control y vigilancia es el intercambio de información del inmigrante, que pasa a ser considerado un sujeto al margen de la ley, lo cual va acompañado de su respectivo rechazo social, y, en el peor de los casos, de prácticas xenofóbicas.² El proceso de visado reafirma que hay una construcción del otro como extranjero (distinto) respaldado por un discurso jurídico que tiene su lugar en espacios físicos reales. Para el inmigrante no es un secreto que procesar las solicitudes de visas son procedimientos poco agradables; sobre todo si el clima político es adverso. En muchos casos pareciera que todavía se arrastra la idea decimonónica de que el “extranjero” se define por su condición de no ser “nacional” ni “ciudadano”.

No obstante, la definición de extranjero busca la implementación práctica de una nueva definición que se limita más por un enfoque de seguridad (Ponce, 2005). Pero el peligro se esconde cuando se establecen distinciones violentas entre los “extranjeros deseables” y los “indeseables”, diferenciación que no tiene una línea de demarcación tan clara como se presuponen y afecta a más de un “buen ciudadano”. En el siglo XXI se reafirma un nuevo enfoque en el discurso jurídico sobre la no discriminación contra los extranjeros y la aplaudida objetividad del Estado ante los extranjeros que desean morar en el país, basado en un enfoque de Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018b). Sin embargo, los derechos de los migrantes son puestos a prueba en cada acto de visado.

En este contexto, una visa otorga mayor seguridad y menos problemas en el marco jurídico del país receptor; rebaja el nivel de percepción de la condición de “extranjero” frente a

² Se pudo determinar que, a partir del 2014, la percepción de los ecuatorianos hacia los venezolanos era negativa, lo que influye en el aumento de la xenofobia. Así lo señala Díaz, al expresar que “tanto venezolanos como haitianos han desplazado a colombianos y peruanos en la percepción negativa de comunidades extranjeras que viven en Ecuador” (Díaz, 2017).

los “nacionales”, acerca más al migrante a la categoría de “ciudadano deseable” y los separa de los inmigrantes “indeseables” (Ackerman, 2013). El papel de las visas en el Ecuador durante el siglo XX, desde su primera implementación (1921) hasta la aparición de la Ley de Migración (1971), permitió ver al transeúnte como el portador de una herramienta de no exclusión; hecho que parece retornar en tiempos donde los venezolanos se han vuelto “deseables” e “indeseables” según las circunstancias. En el siglo XXI, el Estado ecuatoriano ha venido superando esta perspectiva bajo la influencia de la llamada ideología de la ciudadanía universal; sin embargo, se implementaron parcialmente las visas de entrada debido a las consecuencias inesperadas que acarrea toda política pública (Eguiguren, 2017).

Por otro lado, el discurso jurídico impulsa la implementación y el desarrollo de una burocracia estatal encargada de procesar las solicitudes de visas (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Migración. 2019). Así se genera todo un sistema fundamentado en el “juicio” de los funcionarios, estableciendo una escala de valores donde predominan los niveles jerárquicos, las reglas exhaustivas y la acreditación de un conjunto de funcionarios designado para tales fines (Ramírez, Ceja, Coloma y Arteaga, 2017). El discurso jurídico sobre las visas se gesta en las oficinas donde se tramitan institucionalmente las solicitudes, estos centros representan los espacios físicos donde ocurre la conversión de un inmigrante en un extranjero residente. Esto reafirma lo señalado anteriormente: el concepto de “extranjero” no solamente se construye a través de la configuración social del espacio, sino también en las interacciones sociales que se desarrollan en esos espacios institucionales.

A modo de resumen del primer capítulo, se puede apreciar que exigir el respeto a los Derechos Humanos de las personas migrantes, pasa por sincerarse en relación al cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales. Los esfuerzos por garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana deben ser contundentes y no atenuantes políticos. Las políticas públicas deben incluir desde las escuelas, una valoración del migrante que erosione cualquier vicio de prejuicio o discriminación. Una política de “fronteras abiertas” incluye un ejercicio de ciudadanía creciente, el control de los flujos migratorios no debe ser motivo de violación de los Derechos Humanos, por el contrario,

debe incorporar objetivos inclusivos y no fragmentarios articulados con los ideales de justicia e igualdad a los que aspira toda sociedad moderna.

Cabe desatacar que los procesos migratorios deben ser atendidos de forma ineludible por los defensores de los Derechos Humanos y por la Comunidad Internacional, ya que las fronteras son impactadas y por ende, las sociedades receptoras, lo que permite que se gesten nuevos cambios sociales tanto de los inmigrantes como de las personas que van a convivir con los nuevos integrantes de sus comunidades.

Es posible advertir que no existen “extranjeros” o “ciudadanos” *in estricto sensu*. Sin embargo, ambas son categorías de análisis construidas para establecer un discurso jurídico que tiene un efecto directo en la cotidianidad hasta verse normalizado. Así, discurso y práctica van de la mano, la categorización y la regulación se hacen normas estrictas dentro de un esquema estatal legal con una clara incidencia política, convirtiéndose en factores que condicionan la categoría y la experiencia del sujeto que se desplaza: el migrante.

Por tal motivo, las políticas y los procesos de regularización diseñados para los inmigrantes deben estar en consonancia con el respeto hacia los Derechos Humanos, ya que el Ecuador promulga la defensa y el resguardo de los mismos, tanto para los ciudadanos ecuatorianos como para los inmigrantes, amparándose en la propia Constitución Nacional.



CAPÍTULO II

LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ECUADOR

[...] desde finales de la década de los treinta del siglo XX, se ha mantenido un enfoque securitista y de control, que se fue solidificando en las estructuras institucionales y burocráticas del Estado y de la sociedad en su conjunto. Si los discursos y las normas crean realidades y, parafraseando a Foucault, constituyen dispositivos de poder, en nuestro caso de análisis se concibió, a lo largo del siglo XX, al «otro-extranjero» como un sujeto a controlar a partir de dispositivos normativos y procedimientos cotidianos burocráticos.

Jacques Ramírez, 2013, p. 21

En el capítulo II titulado “La política migratoria en el Ecuador” se señala el contexto de la política migratoria ecuatoriana a partir del año 2008. El primer apartado aborda el tópico de la “movilidad humana”, explicando los principales elementos y conceptualizaciones que fundamentan el concepto. Seguidamente se explican los procesos de regularización que viene desarrollando el Ecuador. Ambos puntos se desarrollan a partir de la vinculación con el enfoque de los Derechos Humanos.

Finalmente, se analiza la relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas, con la finalidad de conocer los acuerdos que han suscrito estos dos países y si se ha cumplido a cabalidad los parámetros estipulados en dichos acuerdos. Asimismo, se señalan los tipos de visas que el Ecuador otorga a los inmigrantes para que regularicen su condición migratoria en el país.

2.1. La movilidad humana: principales elementos y conceptualizaciones

Los procesos migratorios en la actualidad, han tenido una impronta directa en el desenvolvimiento de las instituciones estatales. Si bien en el pasado se habían generado crisis y conflictos en materia de desplazamientos masivos, es en el contexto de la globalización donde este fenómeno se recrudece y cobra otro matiz; más acelerado y de impacto más prolongado. En todos los continentes hay movimientos migratorios excepcionales. Algunos se han dado de manera gradual y voluntaria, otros de forma apresurada y forzosa. Aquellos países como el Ecuador que tenían políticas migratorias particulares, ajustadas a su propia realidad latinoamericana frente a los países del primer mundo, ha visto cambiar su condición de país emisor por la de país receptor. Actualmente, Suramérica es un escenario de desplazamiento constante y en ascenso, en el cual Ecuador juega un rol primordial.

La figura del migrante resuena por toda la región, por este motivo el país ha tenido que establecer una mirada mucho más honda de sus políticas migratorias y sus obligaciones en materia de Derechos Humanos. Queda claro que los enfoques relacionados con la seguridad y control no son los más idóneos, pero son los que conoce el Estado para hacer frente a la realidad que se le presenta. No cabe duda que el caso venezolano abrió las compuertas de un gran debate nacional acerca de cómo se asume la carga migratoria, así como cuál es el papel de las estructuras institucionales y burocráticas que más se ven perturbadas. Sin embargo, este hecho

es más que un asunto de líneas en un mapa y de normativas fronterizas, tiene que ver con los discursos y las normas, las cuales crean realidades y, como señala Ramírez, constituyen dispositivos de poder donde al “otro-extranjero” se ve como un sujeto a controlar a partir de dispositivos normativos y procedimientos cotidianos burocráticos (Ramírez, 2013, p. 21).

El arribo de población venezolana a Ecuador se produjo inicialmente en un entorno de inmigraciones nuevas. El país se enfrentó así al reto de verse como un Estado que empezaba a asimilar su nuevo papel como receptor de migrantes y que ha tenido una sociedad con una predisposición más bien negativa hacia los inmigrantes (Herrera y Cabezas, 2019, p. 126). Esta realidad, hace que la tensión sea mayor a nivel institucional, ya que se fraguan aspectos de orden geográfico e histórico, con elementos de carácter político, económico, social y cultural de impacto general.

En la medida en que se han dado las oleadas migratorias se ha generado una valoración del migrante, tanto en las altas esferas del poder como en el ciudadano común, lo que hace que se formen contextos disimiles en cada región donde ha llegado población venezolana en condición de movilidad humana; siendo estos los contextos a los que el Estado ecuatoriano debe hacer frente de forma estratégica. Ahora bien, la pregunta es ¿Están las políticas del Estado ecuatoriano a la altura de las exigencias nacionales en materia migratoria y de Derechos Humanos? Para algunos especialistas, las respuestas del Estado han adquirido progresivamente más un carácter disuasivo frente a la migración venezolana que una postura oportuna. Así, como exponen Herrera y Cabezas, junto con un contexto laboral restringido y la xenofobia, se configuran condiciones de creciente vulnerabilidad para esta población (Herrera y Cabezas, 2019, p.127).

Este hecho ha develado además aspectos que atentan contra los Derechos Humanos de los venezolanos: derecho a una vida digna, identidad, trabajo, salud, educación, circulación, entre otros. Sin duda, la presencia migratoria venezolana ha dejado entrever qué tan frágil pueden llegar a ser estos derechos en el Ecuador. Los ecuatorianos no han entendido que frente a una migración cuyo crecimiento y diversificación ha sido exponencial, se incrementa la presencia importante de menores de edad y de familias nucleares, lo que ha ampliado la necesidad de “buscar vivienda, trabajo, tramitar papeles, conseguir muebles y demás” (Herrera y Cabezas, 2019, p. 134). Por tanto, el reconocimiento del “Otro” como semejante, resulta

imperativo a la hora de cuidar de que estos derechos no sean vulnerados por las políticas gubernamentales y tampoco por la ciudadanía.

En materia de Derechos Humanos, las políticas del Estado ecuatoriano aún deben fortalecerse en todos sus niveles. Como lo expone García, los migrantes y refugiados venezolanos son acompañados de una situación de vulnerabilidad y riesgos específicos en todas las etapas de su desplazamiento, incluyendo la carencia de documentos de identidad, xenofobia y discriminación por género, raza y etnicidad; a lo que se suma la orientación sexual y la edad, entre otros (García, 2019, p. 160).

Mucho se ha dicho de lo avanzado que está el mundo en materia de Derechos Humanos, pero entre el discurso y la acción sigue habiendo una enorme distancia. Aun hoy es necesario entablar reclamos jurídicos ante las medidas gubernamentales y de orden social. En Ecuador, muchas de las medidas impuestas a los venezolanos en materia migratoria provocaron reacciones de organizaciones de DDHH, que se pronunciaron en contra del gobierno e interpusieron medidas cautelares (Ramírez, Linares y Useche, 2019, p. 111).

La otra batalla está en el imaginario colectivo. Se puede mencionar como caso, la idea de que Venezuela es el país de las mujeres más hermosas; es decir, de las “reinas de belleza”. Debido a este hecho, señalan Ramírez *et al.*, la apariencia física ha traído como consecuencia la cosificación de las migrantes en el ámbito laboral. Según estos autores, se solicitan mujeres venezolanas para atención al público en tiendas, restaurantes y locales comerciales de diferentes tipos, pues así los dueños tienen garantizada la afluencia de clientes atraídos por estas mujeres (Ramírez *et al.*, 2019, p. 121).

A ello se suma un rechazo poco disimulado de la población local, el cual incluye epítetos y descalificaciones relacionadas con el derecho al empleo y de participar en el campo laboral local. Como lo muestran algunos autores, este es un indicador de que el rechazo y la discriminación no son solo por ser extranjero, sino por ser un migrante en una condición de precariedad alta. “Se trata entonces, más que xenofobia, de aporofobia, pues el extranjero que es visto como sujeto pernicioso es aquel que llega vulnerable, el que necesita trabajo, asistencia o ayuda” (Ramírez *et al.*, 2019, p. 122). Esto es lo que hace que sea imperativo revisar la manera como se conceptualiza el orden de los procesos y cuáles son sus acepciones, ya que su estudio permite aclarar el panorama semántico de lo estudiado.

Los Derechos Humanos son claros cuando señalan que la condición de inmigrante (o en Movilidad Humana) no hace que los seres humanos pierdan sus derechos como ciudadanos. Por el contrario, afirma que los Estados deben garantizar que tengan calidad de vida, salud, educación y trabajo con los beneficios de ley, entre otras. Además de establecer mecanismos que les permitan regularizar su estatus migratorio dentro del territorio donde se encuentren (Díaz y Perales, 2020, p. 90). Hay que partir del hecho de que es posible sostener que los Derechos Humanos condensan una dimensión individual y otra colectiva: “derechos”, que involucran a todos los Estados (Palummo, Vaccotti y Gurrieri, 2016, p. 11).

De esta manera, se puede precisar que los procesos de movilidad humana han sido, a lo largo de la historia de la humanidad, un fenómeno natural íntimamente relacionado con la búsqueda de condiciones favorables para la subsistencia. Por tanto, antes de profundizar conceptualmente en el término “movilidad humana”, es necesario destacar que su empleo en el contexto ecuatoriano tiene que ver con una serie de cambios semánticos incorporados en la redacción de la Carta Magna de la República del Ecuador del año 2008. Tales cambios tenían el propósito de imprimir a la nueva Constitución un carácter social e inclusivo, propio del nuevo discurso político-ideológico que prometía cambiar el tradicional modelo de gobierno. En este contexto, los términos con carga socio-cultural peyorativa fueron reformulados, razón por la cual, “migración” fue sustituido por el concepto “movilidad humana”, de la misma manera que la voz “migrante” dio lugar al término “ecuatoriano/a en el exterior”.³

En este contexto, a la hora de analizar sistemáticamente el concepto de movilidad humana, un punto de partida puede ser la noción de circulación como Derecho Humano, la cual está refrendada por la OIM, instancia que la define como la “movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación [...] es un proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas)” (OIM, 2012, p. 17). Sin embargo, es importante destacar que la migración como objeto de estudio ha demostrado ser un tema complejo y de difícil abordaje; una mirada panorámica a los principales aportes realizados hasta el momento permite reconocer lo siguiente:

Las teorías están enfocadas en su mayoría a las causas y en menor medida a los efectos; de la misma forma poco se estudia sobre el potencial de migración de la población que no emigra y

³ Según Eguiguren (2017), en el contexto político actual del país, la categoría de movilidad se ha trasladado desde la academia hacia las negociaciones políticas, lo cual es palpable en la Constitución, que incluye a la “movilidad humana” como una condición, un derecho, o una potencial fuente de vulnerabilidad que el Estado está llamado a proteger.

no es por falta de causas y deseos, sino más bien por impedimentos de política o por restricciones presupuestarias y falta de información; además, se recurre a generalizaciones extremas y a veces sin ninguna comprobación sobre la base de conceptos prestados de otras ciencias, tales como la teoría de sistemas y de redes, en las cuales se menciona la parte bondadosa y se exime la perversa (Gómez, 2010, p. 83).

De manera similar, Arango también ha expresado algunas consideraciones acerca de las dificultades que se deben tener en cuenta a la hora de analizar conceptualmente los procesos migratorios:

Quizá la mayor dificultad del estudio de la migración sea su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos socioeconómicos y culturales, etc. No es de extrañar que las teorías tengan dificultades para explicar tal complejidad. Como dice Anthony Fielding, “quizá la migración sea otro “concepto caótico”, que necesite ser “desempaquetado” para que cada parte pueda verse en su propio contexto histórico y social de modo que su importancia en cada contexto pueda entenderse por separado”. Ese “desempaquetamiento” requiere una mejor integración de la teoría y la investigación empírica (Arango, 2000, pp. 45-46).

A partir de lo anterior, es posible afirmar que a pesar de la complejidad del estudio sobre movimientos migratorios de población, la mayoría de las investigaciones existentes se han enfocado al análisis de tres cuestiones fundamentales: ¿por qué ocurren?, ¿cómo ocurren? y ¿qué representan? Los adelantos científicos sobre las dos primeras interrogantes han sido generados por economistas, sociólogos, demógrafos y geógrafos. Las reflexiones en torno al impacto, significación o lo que pueden representar los procesos de movilidad humana han sido objeto de historiadores, politólogos, juristas y psicólogos, entre otros.

Teniendo en cuenta los trabajos de Eguiguren, es posible determinar que los primeros estudios que analizaron el fenómeno de la movilidad humana fueron desarrollados entre los años 1960 y 1980. Estos aportes, realizados en su mayoría desde el campo de la demografía y la geografía, abordan los movimientos poblacionales a través del espacio y su relación con el desarrollo del país. Al respecto se expresa lo siguiente:

En conjunto, se puede destacar algunas características relevantes de esta literatura. Primero, se comparte un abordaje de los movimientos poblacionales como parte de dinámicas mayores de cambio en los espacios urbanos y rurales. Segundo, estas investigaciones analizan diferentes tipos de movimiento poblacional, como la colonización de tierras, las migraciones temporales o permanentes, o los movimientos entre espacios de distinto desarrollo, como las migraciones del campo a la ciudad, de la ciudad al campo o entre ciudades. Tercero, se destaca su singularidad en cuanto al origen disciplinario y la construcción de las migraciones como objeto de estudio, en comparación con la literatura sobre migración producida en la etapa posterior, circunscrita a la emigración laboral de los sectores rurales (Eguiguren, 2017, pp. 62-63).

Es decir, los estudios desarrollados en el citado contexto reflejaban el interés, por parte de la comunidad académica, de comprender el nexo entre los problemas del “desarrollo” y los “movimientos poblacionales”, en el marco del derecho que le asiste a todo individuo o comunidad humana de trasladarse con libertad de un lugar a otro.

Más allá del cambio de paradigma desarrollado en la República del Ecuador a partir de la Constitución de 2008, es importante destacar que la categoría “movilidad humana” o “movilidad de población” ha sido abiertamente incorporada en otras realidades. Las investigaciones de Glick y Salazar (2012) y Faist (2013), han determinado que el reciente interés por los procesos de movilidad tiene su raíz en los continuos análisis sobre el fenómeno de la “mundialización” o “globalización”. Teniendo en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías de información, transporte y comunicación, el tradicional concepto de “migración” ha entrado en un proceso de obsolescencia que demanda nuevas propuestas teóricas y, a la luz de los Derechos Humanos, exige situar a la humanidad en un escenario mundial.

Respecto a lo anterior, una de las principales diferencias entre los enfoques conceptuales de “migración” y “movilidad”, tiene que ver con el hecho de que esta última propone una relectura de los movimientos poblacionales, incorporando nuevas categorías de análisis entre las que destacan: minorías étnicas, frecuencia, representaciones, temporalidad, escala espacial y condiciones de traslado, entre otras. En palabras de Peña y Ausín:

La movilidad humana es, así, no sólo un componente de la vida humana individual, un medio valioso y también, en sí, un fin valioso, en el campo de la existencia y de la actividad privada de cada uno. También es la movilidad humana un elemento esencial de la vida colectiva, pues es principalmente así como las comunidades humanas salen de su aislamiento, se mezclan con otras, aprenden de ellas, producen nuevas pautas de comportamiento híbridas, nuevas ideas, nuevos hábitos resultantes del cruce, y como se constituyen nuevas familias exogámicas (Peña y Ausín, 2015, p. 34).

Ahora bien, es importante destacar que a partir de la incorporación de nuevos elementos y categorías en el enfoque de “movilidad humana”, también han surgido otros términos complementarios. Así, cuando los procesos de movilidad de población abarcan grandes colectividades de personas y, por ende, producen consecuencias de gran alcance social, suele acuñarse el término “flujo migratorio”. Al respecto, Faura-Martínez y Gómez-García han expresado lo siguiente:

Además de conocer las causas y los procesos de la migración es importante conocer el tamaño de los flujos de cambio. Conociendo los flujos de cambio recientes se pueden predecir tamaños futuros de población y estimar características de otras distribuciones que están condicionadas por ella. Por ejemplo, para planificar los Centros Escolares, el número de profesores y servicios médicos necesarios en la próxima década, etc., es importante estimar el tamaño esperado de la población en cada área (Faura-Martínez y Gómez-García, 2001, p. 210).

De esta manera, en la medida en que los flujos migratorios logran cierto nivel de estabilidad espacio-temporal, se puede estar en presencia de un “sistema” de movilidad poblacional.⁴

Otro término de data reciente y que se desprende del anterior, ha sido el de “transnacionalismo”. Según estudios de Ramírez y Ramírez, la consolidación de los flujos migratorios en un contexto dinámico de movilidad humana, permite pensar en la idea de “espacios transnacionales y plurilocales” (Ramírez y Ramírez, 2005, p. 72). Según dichos autores, “transnacionalismo” es el término utilizado en la sociología de la inmigración contemporánea para hacer alusión al establecimiento de nexos e intercambios estables entre los lugares de origen y destino de inmigrantes. Este mismo concepto, ha permitido a los investigadores conectar en sus reflexiones tanto los procesos de migración interna como la internacional.

En otro orden de ideas, es importante destacar que el aporte de los historiadores ha logrado confirmar que, entre los dinamizadores más comunes de los procesos de movilidad humana se encuentra el establecimiento forzado de regímenes sociopolíticos que han repercutido en transformaciones y crisis sociales dilatadas en el tiempo (Eguiguren, 2015; Céleri, 2016). De esta manera, la apertura del concepto de movilidad humana, ha permitido el desarrollo de estudios que, por ejemplo, han realizado observaciones retrospectivas en el tiempo para analizar las distintas representaciones de desigualdad social en un determinado contexto, con el fin de explicar los procesos de movilidad o inmovilidad social que están en juego en la experiencia migratoria (Eguiguren, 2017). En este sentido, el “derecho a la movilidad humana” cobra un nuevo sentido.

Otros objetos de estudios incorporados en los análisis de movilidad durante las últimas décadas, han sido el rol de las familias, imaginarios y representaciones, el género, la seguridad social, la libertad de movimiento y los mercados laborales, entre otros. Este tipo de abordajes

⁴ Para profundizar en la idea del sistema migratorio o de movilidad humana consúltese la obra de Blanco (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Ciencias Sociales. Madrid: Alianza editorial.

ha roto los esquemas tradicionales que entendían al migrante como un ente homogéneo en términos socio-económicos y culturales. Por tanto, es necesario hacer énfasis en que los cambios epistemológicos registrados en los estudios sobre migraciones en los últimos veinte años, han permitido constituir una línea de investigación cada vez más sólida a nivel mundial.

Finalmente, en el ámbito socio-político del Ecuador de los últimos años, el concepto de “movilidad humana”, más allá de estar presente desde finales del siglo XX en los debates universitarios, se ha trasladado hacia espacios de discusión política e ideológica. A través de la nueva Constitución es visible el carácter poliédrico de la “movilidad humana”, exponiéndose como una condición, un derecho universal, una causa de vulnerabilidad, un agente de cambio o una matriz de problemas internos, aspectos que el Estado ecuatoriano debe salvaguardar y vigilar (CRE, 2008). En consecuencia, al hablar en el contexto andino de movilidad humana ya es común reconocer que el término incluye a una amplia gama de personas en condición de inmigrantes, emigrantes, interesados en refugio, refugiados, apátridas, asilados, desplazados internos y víctimas del tráfico de personas y sus familias, entre otras.

2.2. Los procesos de regularización de los inmigrantes en el Ecuador

Durante los últimos años, se ha registrado un aumento vertiginoso en las políticas estatales dedicadas a establecer controles y barreras a los movimientos de población en el escenario internacional. Las dinámicas de migración en masa a nivel mundial, desarrolladas en los últimos treinta años como consecuencia de la globalización, han exigido de nuevos replanteamientos tanto en los marcos constitucionales como en el resto del sistema legislativo que sustentan el orden y bienestar político-económico y socio-cultural de las naciones.

El imperante desafío de controlar la penetración de las fronteras nacionales en el contexto actual, época marcada por el terrorismo, el narcotráfico y la trata de personas, ha establecido la aprobación de leyes migratorias altamente restrictivas, lo que ha establecido que los flujos migratorios sean tratados como un asunto de “seguridad nacional” que muchas veces deja de lado el derecho al trabajo, a la salud y a la vida misma, y no como una oportunidad de integración internacional. En palabras de Llamas: “las políticas restrictivas no hacen más que provocar el efecto opuesto, aumentando la irregularidad y, como consecuencia, aumentando

también las actividades criminales dedicadas al tráfico de migrantes y la trata de personas” (2016, p. 172).

Cumplir con las difíciles medidas de regularización⁵ y costear los altos precios de las mismas, restringe en un alto grado las oportunidades reales de las personas en condición de movilidad humana que normalmente salen de sus países de origen en busca de mejores oportunidades de vida. Las dificultades que establece el cumplimiento de este tipo de condiciones, ha aumentado los desplazamientos de un gran número de seres humanos a través de canales irregulares, por lo cual aumenta el riesgo y el nivel de vulnerabilidad de las personas. En este sentido, aun cuando queda mucho camino por recorrer, Ecuador en tanto país receptor y emisor de flujos migratorios, se ha mantenido a la vanguardia readaptando su *corpus* normativo nacional y regional a las exigencias del siglo XXI.

A partir de la aprobación de la nueva Carta Constitucional de la República del Ecuador en el año 2008, el Estado ha demostrado abiertamente su intención de garantizar en su territorio el “derecho universal a la movilidad humana” y combatir directamente la discriminación por causas migratorias. Es importante hacer énfasis en el entramado de los cincuenta y ocho artículos presentes en la Constitución que refrendan el compromiso del Ecuador de salvaguardar todo lo inherente a la población en condición de movilidad humana; al respecto, se expresa lo siguiente:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (CRE, 2008, art. 392).

Según la opinión de Quiloango, es posible reconocer fácilmente los cambios incorporados en la nueva Constitución ecuatoriana en materia de movilidad humana, entre los cuales resaltan “la no discriminación por la condición migratoria de las personas; el reconocimiento de la organización y participación política de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior y de los extranjeros residentes en el país” (Quiloango, 2011, p. 10). Así mismo, un cambio importante

⁵ Entre las medidas de control más comunes se cuentan la legislación que penaliza la emigración irregular, las prohibiciones por criterio de edad y criterios sectoriales específicos, que impiden el desplazamiento de los posibles migrantes, y la externalización del control de la migración, lo que se puede materializar en obstáculos como sanciones a los transportistas y requisitos de obtención de visado onerosos (ONU, 2018).

en materia de la regularización de extranjeros en el país puede verse reflejado la Constitución, en el cual se expresa:

Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros (CRE, 2008, art. 40).

Ahora bien, según las investigaciones de Llamas (2016) y Guerrero (2017), durante los últimos años la realidad que viven los forasteros en suelo ecuatoriano denota contradicciones con lo establecido en la Carta Magna. La población extranjera de reciente entrada al país, difícilmente accede al disfrute de servicios básicos y a oportunidades laborales de calidad, prevaleciendo el subempleo, el trabajo esclavizado, la discriminación y xenofobia; es decir, a pesar del reciente marco constitucional que enaltece los derechos de movilidad humana desde el año 2008, ha resurgido un enfoque restrictivo que detiene y activa la deportación de migrantes irregulares. En este punto surge la pregunta ¿dónde quedan los derechos universales en estos casos?

En los últimos cinco años, el aumento drástico en el arribo de inmigrantes venezolanos a tierras ecuatorianas, ha puesto en entredicho el nuevo enfoque de movilidad humana plasmado en la Constitución de 2008. En consecuencia, cabe advertir que los ecuatorianos se inclinaron más por el resguardo y bienestar de sus ciudadanos en movilidad por el mundo durante el proceso constituyente, que en aquellos que podrían arribar a sus fronteras, lo cual ha generado un replanteamiento de las políticas migratorias que revaloran el territorio en tanto receptor de flujos migratorios. Según Domenech:

[...] la construcción de la figura social del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de

los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural (Domenech, 2011, p. 6).

De esta manera, los procesos de regularización de inmigrantes en Ecuador durante los últimos años, se han convertido en un trámite cada vez más complejo, lo cual, convierte rápidamente al inmigrante al *status* de “ilegal” o “irregular”. Es decir, el retardo y la complejidad de las solicitudes de regularización es un mecanismo político y de construcción social lento, que impone la categoría de “indeseable” a determinada persona (Domenech, 2011, p. 139).

A partir de la problemática antes descrita en el Ecuador, el Estado a través de la “Ley Orgánica de Movilidad Humana” (2017) ha optado por deportar a quienes no pueden regularizar su estadía. En palabras de Guerrero:

A pesar de que la política migratoria ecuatoriana haya experimentado un cierto aperturismo a partir de la vigencia de la Constitución del 2008, las presiones de la población nacional y la crítica internacional por la “inestabilidad” a la que estaba exponiendo a otros Estados por su política de libre movilidad, hizo que el gobierno retome el control y la expulsión como principales respuestas al fenómeno migratorio [...] Es preciso mantener la atención en las distintas prácticas relacionadas a los procesos de deportación e inadmisión, a fin de adecuarlas a los principios y derechos humanos sobre movilidad. Así como también es necesario superar ciertas tensiones entre los diferentes actores en beneficio de las personas y la vigencia de los derechos (Guerrero, 2017, pp. 55-57).

En este punto, es importante hacer énfasis en la reciente aprobación de la “Ley Orgánica de Movilidad Humana” discutida, redactada y aprobada por la Asamblea Nacional de la República del Ecuador entre los años 2016 y 2017. En el desarrollo de dicho instrumento jurídico se expresa la necesidad de “reducir las categorías migratorias” y de “establecer procedimientos de obtención de visa”, con la firme intención de llevar a las personas extranjeras a una situación regular (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017).

Dentro del contexto de adaptación de políticas migratorias, debido al incremento de inmigrantes venezolanos al país, el Ministro del Interior, César Navas, anunció que a partir del mes de marzo de 2018 entró en vigencia el acuerdo ministerial 907, el cual, estableció el procedimiento de cobro de multas por faltas migratorias de extranjeros en el Ecuador. Cabe destacar que este nuevo instrumento obligaba el pago de sanciones pecuniarias que van “desde 1 hasta 15 salarios básicos unificados (entre \$386 y \$5.970), para quienes excedieran el plazo de permanencia en el país o hayan incurrido en una falta conforme a lo que establece la Ley Orgánica de Movilidad Humana” (El Telégrafo, 2018).

Finalmente, ante la problemática que atraviesan los flujos migratorios en territorio ecuatoriano, es importante que el país acuda a los mecanismos de integración regional, con la intención de promover políticas regionales y acciones comunes que permitan consolidar la libre circulación de personas en los países del “Cono Sur”, siguiendo las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). En consecuencia, teniendo en cuenta las contradicciones entre la Carta Magna y la Ley Orgánica de Movilidad Humana vigente, es imperativo revisar los mecanismos de regularización de las personas en condición de inmigrantes en el Ecuador, así como ajustar la normativa para dar respuesta a los requerimientos de quienes por distintas razones deciden elegir el territorio nacional como destino.

2.3. La relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas

Dentro del marco jurídico relacionado con la inmigración de venezolanos al Ecuador — expuesto en el punto anterior— destaca un tema a todas luces significativo: el proceso de visado. Sin duda, los convenios internacionales de los últimos años han ampliado la interrelación entre Ecuador y Venezuela. Sin embargo, hay que acotar que muchos de los acuerdos aún vigentes se firmaron cuando Venezuela no mostraba indicios de un proceso de solicitud masivo de visas en Ecuador. A lo largo de los años se han hecho convenios para el otorgamiento de este documento por, entre otros, cumplimiento de veinte y un meses de residencia temporal, por matrimonio o unión de hecho, por dependientes, familiares y por los convenios MERCOSUR y UNASUR (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019a).

Entre estos acuerdos destaca el suscrito entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela el 26 de marzo de 2010, denominado “Estatuto Permanente Ecuador Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019b). Este estatuto representa un convenio internacional vigente que permite a los nacionales de ambos países gozar de un conjunto de derechos, entre ellos el de ingresar sin visa por un periodo no mayor a 90 días y con la sola presentación de pasaporte válido; con vigencia de por lo menos seis meses. A ello se suma la Autorización de Residencia Temporal que se lleva a cabo en Ecuador, lo cual deriva en la concesión de la Visa de Residencia Temporal por Convenio (EMEV); mientras que

la Autorización de Residencia Permanente también instrumentada en Ecuador, deriva en la concesión de una Visa de Residencia Permanente Estatuto Ecuador-Venezuela.

Entre los requisitos que se exigen para obtener la denominada Visa 12-XI, actualmente llamada “Visa de Residencia Temporal, Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela EMEV”, está el tener nacionalidad venezolana y llenar el formulario de Solicitud de Visa de Residencia Temporal publicado en la página web de la cancillería (Ver imagen 1). Asimismo, realizar una petición escrita solicitando la Residencia Temporal y dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Imagen N° 1
Extracto del formulario de solicitud de Visa

FORMULARIO DE SOLICITUD DE VISA			
Visa application form			
RESIDENCIA TEMPORAL / Temporary Residence: <input type="checkbox"/>		VISITANTE TEMPORAL / Temporary Visitor: <input type="checkbox"/>	
RESIDENCIA PERMANENTE / Permanent Residence: <input type="checkbox"/>		DIPLOMÁTICO / Diplomatic: <input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOLICITUD Visa application	CERTIFICADO / VISA Visa certificate	RENOVACIÓN Renewal of visa	TRANSFERENCIA Transfer of visa
Foto tamaño pasaporte Passport size photograph			
DATOS DEL SOLICITANTE			
Personal data of the applicant			
NÚMERO DE PASAPORTE Passport number	PAÍS DONDE SE EMITIÓ PASAPORTE Country place where passport was issued	FECHA DE EMISIÓN Date of issue	FECHA DE EXPIRACIÓN Date of expiry
APELLIDOS Sumames		NOMBRES Given names	
LUGAR DE NACIMIENTO Place of birth		FECHA DE NACIMIENTO Date of birth	
NACIONALIDAD Nationality		OCUPACIÓN Occupation	
ESTADO CIVIL Marital status	SOLTERO <input type="checkbox"/> Single	VIUDO <input type="checkbox"/> Widower	SEXO Sex
	CASADO <input type="checkbox"/> Married	DIVORCIADO <input type="checkbox"/> Divorced	Femenino/Female F <input type="checkbox"/> Masculino/Male M <input type="checkbox"/>
		UNIÓN DE HECHO <input type="checkbox"/> Co-Habitation	
DIRECCIÓN ECUADOR Address Ecuador		CIUDAD City	PROVINCIA Province
CORREO ELECTRÓNICO PRINCIPAL Personal e-mail		NÚMERO TELÉFONO MÓVIL Mobile number	NÚMERO TELÉFONO DOMICILIO Home phone number
ENTIDAD AUSPICIANTE Sponsoring organisation		NOMBRE DEL RESPONSABLE EN LA ENTIDAD AUSPICIANTE Name of legal representative	
CATEGORÍA DE VISA QUE DESEA APLICAR			

Fuente: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/formulario_de_solicitud_de_visa.pdf
Elaborado por: MREMH (2019c).

A ello se suma la presentación del original y copia del Pasaporte con vigencia mínima de por lo menos 6 meses, la copia del sello de su última entrada al Ecuador (Visa T3), el Certificado de Movimiento Migratorio y la Solvencia Económica. Además, debe demostrar, por medio de

un “Estado de Cuenta Bancaria”, que se tienen los recursos económicos necesarios para cubrir su estancia en el país. Asimismo, se exige el certificado de antecedentes penales debidamente legalizado y apostillado, un seguro de salud público o privado en un plazo de 30 días posteriores al otorgamiento de la visa. Claro está, requisitos que no se ajustan de manera estricta a las condiciones del éxodo venezolano actual. Con relación al trabajo —principal motivo de la migración— este tipo de visa le permite al venezolano trabajar en el territorio ecuatoriano ya sea por cuenta propia o ajena. Al menos durante el plazo de validez de la visa (un año prorrogable) (MREMH, 2019b).

Este tipo de documentación, se inscribe en una larga lista de visado que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana tiene en su haber, como ya se mencionó con anterioridad.

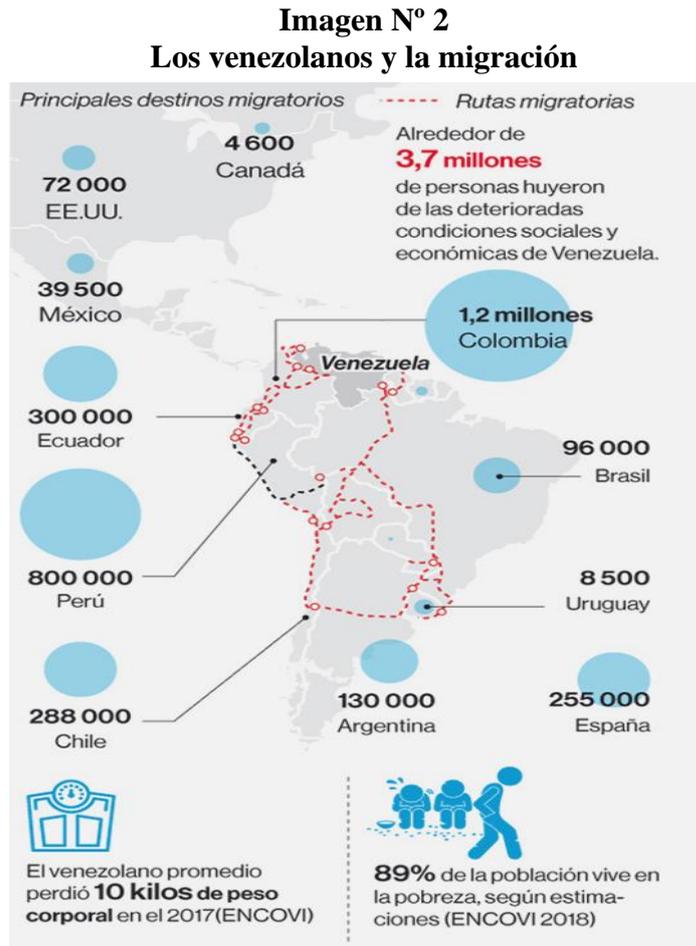
Estos procedimientos, en términos formales, no pasan de ser requerimientos naturales de los países, no obstante, el caso venezolano ha obligado ajustar los trámites y elevar los niveles de exigencias en los últimos años. Según un artículo publicado el 8 de junio de 2019 en el diario El Comercio, el vicepresidente de la República Otto Sonnenholzner, un día después de que Perú anunciara que desde el 15 de junio requerirá visa y pasaporte para el ingreso de ciudadanos venezolanos a su territorio, comentó que se ha reunido con representantes del ACNUR y explicó que “hay dos elementos claves en análisis: la viabilidad de un visado humanitario para los ciudadanos venezolanos, y valorar si se califica a esta migración como una crisis de refugiados para lograr más apoyo internacional” (González, 2019).

Según esta nota de prensa, la opción de implementar una visa humanitaria estaba en el análisis de la Cancillería ecuatoriana. Mientras, en la Asamblea Nacional se debatían ocho proyectos para reformar la Ley de Movilidad Humana vigente desde el 2017. Asimismo, señala que las organizaciones de migrantes venezolanos han acogido la decisión de Juan Guaidó (presidente de la Asamblea Nacional reconocido como Presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela por Ecuador) de extender los pasaportes de sus connacionales por cinco años más luego de su vencimiento, solicitando a su homólogo del sur el reconocimiento del mismo. Según González:

Cifras del Ministerio del Interior revelan que 285.184 venezolanos no registraron su salida entre el 2015 y los cinco primeros meses del 2019. De ellos, 39.231 se habrían quedado de enero a mayo de este año. Asimismo, entre 60.000 y 80.000 son personas que no están en edad de trabajar. Pese al alto número, apenas 25.413 ciudadanos de Venezuela están afiliados al

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), de acuerdo con datos con corte hasta el 6 de junio. La explotación laboral es otro de los temas que se debe afrontar (González, 2019).

Como se puede apreciar en la imagen del Banco Mundial (publicada por González), 3.7 millones de venezolanos han tomado la decisión de migrar, de los cuales 300.000 han entrado al Ecuador:



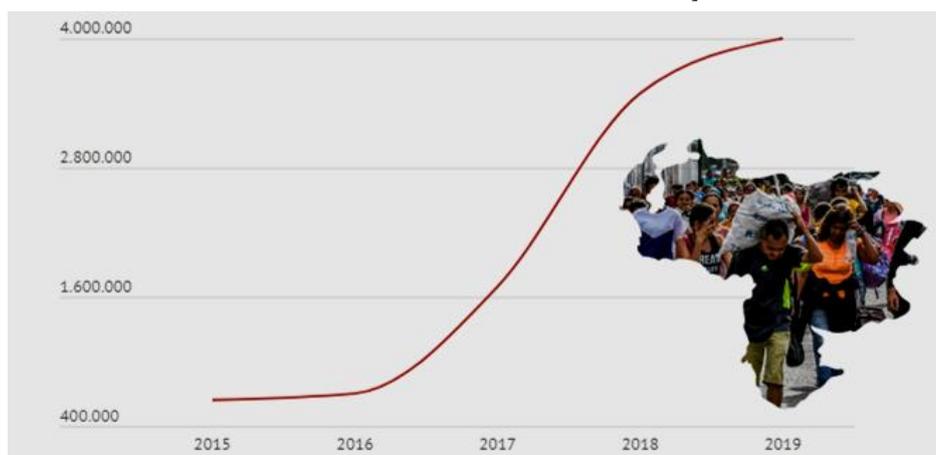
Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-sopesa-opciones-migracion-venezolanos.html>
Elaborado por: Grupo Banco Mundial, citado en González (2019)

En este sentido, se da una relación importante de variables: a mayor número de migrantes, mayor demanda de visas. Esta relación no es estática sino variable, algunos analistas señalan que hay un incremento notorio en las cifras de venezolanos que abandonan su país a causa de la llamada “crisis humanitaria”; por tanto, se espera que en los próximos meses haya una mayor demanda en la solicitud de visas. De hecho, ACNUR ha referido que los venezolanos son uno

de los grupos de poblaciones desplazadas más grandes en este momento por lo que hay que velar por la defensa de sus derechos más elementales, ya que en 2016 se contaban poco menos de 700.000 migrantes y refugiados venezolanos en todo el mundo, actualmente la Agencia de la ONU para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones calculan más de 4.000.000 (ACNUR, 2019c). De ser así, en este momento, Ecuador es el cuarto país con mayor índice de recepción de migrantes venezolanos en Suramérica.

Una de las informaciones que más ha llamado la atención en cuanto a este tema migratorio, es la difundida por CNN en Español en junio de 2019, donde el portavoz de la ACNUR para América Latina, William Spindler, señaló abiertamente que “los venezolanos son hoy en día la segunda población desplazada fuera de su país más grande del mundo, después de los 5,6 millones de refugiados sirios” (Toro, 2019). Esta declaración ha puesto en alerta a los países del continente debido a que de persistir la crisis se espera un incremento del flujo migratorio, el cual podría superar todas las expectativas institucionales de los países vecinos. Como se puede observar en la siguiente gráfica, según la información de ACNUR la tendencia en el ritmo de salida es al alza, lo que obliga a actuar aceleradamente en relación al proceso de visado.

Imagen N° 3
El ritmo de salida de Venezuela entre 2015 y 2019



Fuente: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/07/mas-de-4-millones-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-el-mundo-segun-acnur/>
Elaborado por: ACNUR, citado en Toro (2019).

De tal manera, en el marco de la relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas, Ecuador se encuentra sopesando diariamente el número de venezolanos que abandonan el país petrolero donde hay una clara violación de los Derechos Humanos más elementales. En este punto es posible advertir que los venezolanos buscan en territorio ecuatoriano lo que se les niega en su propio país, pero lamentable no siempre encuentran lo que requieren. La vulnerabilidad de los DDHH, parece estar en todo el mundo.

El ritmo de salida de los venezolanos redefine hoy las políticas migratorias y los acuerdos entre ambos Estados; algo que debe hacerse a la brevedad del caso ya que puede generar desacuerdos notables como los que ya se vislumbran en Perú, donde las tensiones y las acciones de reciprocidad diplomática con Venezuela se han encrespado precisamente por el aumento en el ritmo migratorio, el cual se ha vuelto inmanejable para los organismos estatales del país receptor. Razón por la cual, el presidente Lenin Moreno elaboró el Decreto Presidencial 826, con la intención de controlar el ingreso de los venezolanos al territorio ecuatoriano, ya que “las personas extranjeras en el Ecuador [deben] permanecer en el país con una condición migratoria regular” (PRE, 2019, p. 1).

ACNUR señaló que en solo siete meses (de noviembre de 2018 a junio de 2019), el número de refugiados y migrantes venezolanos aumentó en un millón: En palabras de Stein, Representante Especial conjunto de ACNUR-OIM para refugiados y migrantes venezolanos: “Estas cifras alarmantes resaltan la necesidad urgente de apoyar a las comunidades de acogida

en los países receptores [...] Los países de América Latina y el Caribe están haciendo su parte para responder a esta crisis sin precedentes, pero no se puede esperar que sigan haciéndolo sin ayuda internacional” (ACNUR, 2019c).

Sin duda, Ecuador está jugando un papel importante en este sentido, de hecho, los gobiernos de la región han establecido mecanismos para coordinar su respuesta y facilitar la inclusión legal, social y económica de los ciudadanos venezolanos. En el marco del Proceso de Quito, se ha reunido a los países latinoamericanos afectados por el flujo de refugiados y migrantes venezolanos. En consecuencia, en “diciembre de 2018 se lanzó un Plan de Respuesta Regional Humanitario para Refugiados y Migrantes (RMRP), dirigido a 2,2 millones de venezolanos y 580.000 personas en comunidades de acogida en 16 países” (ACNUR, 2019c).

En todo caso se espera que el proceso de visado se ajuste a las exigencias nacionales e internacionales que rige para estos casos, sin duda los convenios establecidos entre Ecuador y Venezuela no dejan de ser importantes, ya que sirven de marco para fortalecer los lazos bilaterales, aunque son a todas luces insuficientes y requieren de acuerdos de integración más efectivos tanto desde el punto de vista legislativo como sociocultural. Así lo reflejan algunas instituciones especializadas:

[...] el lugar central otorgado a la nacionalidad y a los derechos humanos constituye una tendencia reciente en la región, que se manifiesta tanto en los procesos regionales de integración como en los procesos consultivos de migración y, finalmente, en las legislaciones y políticas domésticas (OIM, MERCOSUR, IPPDH, 2016, p. 27).

El presidente Lenin Moreno anunció en junio de 2019, que cuando concluya la tramitación de la salida de su país de la UNASUR, propondrá el requisito de un visado a los venezolanos para garantizar lo que él denomina "migración ordenada y segura". De esta manera, el Estado ecuatoriano revisará la Ley Orgánica de Movilidad Humana y establecerá una “visa humanitaria” que posibilite la migración venezolana de manera más acorde con la realidad actual del país. No obstante, antes de la salida de la UNASUR, el presidente publicó el Decreto Presidencial 826 mencionado en párrafos anteriores, buscando regular aún más, el ingreso de los venezolanos a suelo ecuatoriano.

Al término del Capítulo II, se puede concluir que el concepto de “movilidad humana” ha tenido cierta trascendencia, ya que en la actualidad no solo es estudiado en los ámbitos académicos, sino que en el contexto socio-político ha tenido significativa repercusión. En Ecuador y partir de la promulgación de la Constitución Nacional en el año 2008, la movilidad humana logra adquirir la condición de derecho universal, manifestando que los ciudadanos suramericanos son poseedores de la Ciudadanía Universal. Al menos teóricamente está bien definido ese derecho para los inmigrantes.

Sin embargo, dadas las condiciones que atraviesan los flujos migratorios en territorio ecuatoriano, es imperativo que se busquen los mecanismos adecuados para regularizar a los miles de venezolanos que están en el país, con la intención de que ellos puedan integrarse a la sociedad y gozar de los beneficios, a los que por mandato constitucional, tienen derecho.

En cuanto a las relaciones bilaterales entre Ecuador y Venezuela, queda en evidencia que ambos países están realizando arreglos a partir de la realidad actual y no en base a planes preconcebidos; en suma, no hay una “hoja de ruta” clara entre ambos países, pero se estima que los principios de solidaridad y convivencia intrarregional han de primar a la hora de establecer los mecanismos migratorios en materia de visado, de manera que sirva de contexto para ayudar a sostener, en el marco de la legalidad y los Derechos Humanos, el desplazamiento de los venezolanos al Ecuador. El pedido de visado se muestra así como un punto de inflexión en las relaciones bilaterales entre los países de la región y Venezuela, ya dejó de ser un mecanismo ordinario para pasar a ser materia de debate nacional e internacional, esto debido a que el caso venezolano se muestra muy particular; es decir, distinto a lo conocido hasta ahora en América Latina.



CAPÍTULO III

EL CASO DE LOS INMIGRANTES VENEZOLANOS Y EL OTORGAMIENTO DE VISAS

De este proceso de la migración en Venezuela es importante destacar una lección continental: la migración es un fenómeno que nos atañe a todos y el mejor modo de salvar las vidas (protección internacional) de los venezolanos, y de otros miles de migrantes, es dando ejemplo de humanidad, solidaridad y de compasión.

Bermúdez, Mazuera-Arias, Albornoz-Arias y Morffe, 2018, p. 5

Como se ha señalado en los puntos anteriores, los estudios sobre migración representan un campo abierto para el debate nacional. Tanto la movilidad humana, entendida como fenómeno demográfico, como los procesos de regulación migratoria, representan temáticas susceptibles de ser examinadas a fin de comprender la dinámica que las impulsa y el lugar que ocupan las políticas migratorias en el marco internacional vigente. En consecuencia, en el presente capítulo se intenta dar cuenta del caso de los inmigrantes venezolanos con respecto al otorgamiento de visas en la República del Ecuador, durante el periodo 2008-2019.

En el primer apartado se busca una aproximación al estudio de la política ecuatoriana ante lo que ha constituido un fenómeno social significativo para el Ecuador: la migración venezolana. Seguidamente se presenta el segundo apartado, por medio del cual se explica el contexto del inmigrante con respecto al acceso a sus derechos como ser humano. El tercer apartado hace referencia a la necesidad que tienen los ciudadanos venezolanos de que las instancias que detentan el poder político, les garantice la defensa y cumplimiento de sus Derechos Humanos y el goce de la Ciudadanía Universal.

Para concluir, se presenta el último apartado denominado: “Los procesos de regularización en el Ecuador: el caso de los inmigrantes venezolanos. Avances y desafíos”, en el que se explican los resultados obtenidos luego del análisis documental y la aplicación de las entrevistas a los funcionarios tomadores de decisiones en materia de otorgamiento de visas, y que cumplen funciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

3.1. La política ecuatoriana frente a la inmigración venezolana

Es necesario señalar que el proceso migratorio venezolano se diferencia ampliamente de otros procesos similares por su origen y desarrollo. Si bien tiene muchas semejanzas con sus antecedentes sudamericanos más inmediatos, el caso Venezuela muestra múltiples y dramáticas aristas. Según señala el “Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran”, el cual presenta datos recogidos entre el 9 de abril al 6 de mayo de 2018, “la emigración ha tomado dimensiones preocupantes” (Bermúdez, *et. al.*, 2018, p. 4); ya que no se trata sólo de la búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida,

sino de un proceso complejo que deja en evidencia otras razones para emigrar de manera voluntaria y forzosa.

Desde la perspectiva ecuatoriana, el problema migratorio venezolano se hace manifiesto debido a su cercanía. A pesar de no ser un país limítrofe, Ecuador sirve de receptáculo de la migración que atraviesa la República de Colombia desde los puntos fronterizos colombo-venezolanos; fundamentalmente los del estado Táchira que limita con el Departamento Norte de Santander (límite oeste de Venezuela). Es importante advertir que esta es una de las fronteras más activas del continente, lo que la hace un lugar de tránsito constante (Jiménez, 2013, p. 9). De esta manera, se detecta un primer hecho susceptible de ser estudiado: la diferencia entre transeúntes y migrantes.

Cabe aclarar que no todos los venezolanos que deciden cruzar el mencionado paso fronterizo son emigrantes; muchos se devuelven a Venezuela luego de pernoctar por poco tiempo en territorio neogranadino, con la finalidad de adquirir alimentos y medicinas. Por otro lado, hay quienes cruzan a Colombia para residenciarse en algunas de sus ciudades o poblados, así como hay quienes sólo viajan por las carreteras colombianas buscando la frontera norte del Ecuador con el objetivo de avanzar hacia el sur; teniendo como destino a Perú, Argentina y Chile. En palabras de Legarda y Folleco:

El flujo migratorio venezolano a Ecuador registra en el año 2017 a 227.810 emigrantes, de los cuales 156.622 optaron al país como una ruta para llegar a otros destinos. Según el Ministerio del Interior, alrededor de 3.000 emigrantes venezolanos ingresan diariamente a través del Puente Internacional de Rumichaca por la frontera norte del país, principal vía de acceso (Legarda y Folleco, 2019, p. 14).

El segundo hecho relevante a considerar es el del inmigrante venezolano en Ecuador, es decir, el que ha decidido quedarse en el país para ejercer actividades laborales formales e informales. En los últimos años, se ha detectado un aumento de la presencia de estos venezolanos en el territorio, debido a que el país les ofrece la posibilidad de obtener ingresos en moneda extranjera, lo cual nutre las remesas que luego son enviadas a Venezuela para mitigar las carencias de familiares sometidos al embate de la crisis económica y política interna. A pesar de ser un hecho no provocado por los países vecinos, este tipo de migración ha generado nuevos debates y reflexiones sobre las políticas de los Estados democráticos de América del Sur —incluyendo al Ecuador— dejando claro que no se trata sólo de reportes y estadísticas esporádicas, sino de vidas humanas que se ven sometidas a altos niveles de vulnerabilidad en

sus Derechos Humanos más elementales, así como a un riesgo constante de su integridad. Según el mencionado Informe sobre movilidad humana venezolana:

De este proceso de la migración en Venezuela es importante destacar una lección continental: la migración es un fenómeno que nos atañe a todos y el mejor modo de salvar las vidas (protección internacional) de los venezolanos, y de otros miles de migrantes, es dando ejemplo de humanidad, solidaridad y de compasión. Nuestra investigación es un insumo que puede ofrecer elementos fundamentales para la discusión de cómo proteger a los migrantes respetándoles la dignidad y visibilizando sus rostros y sus voces. El reto, y la tarea, es en: cómo en las democracias se protege integralmente a los migrantes forzados (Legarda y Folleco, 2014, p. 5).

Esta nueva realidad continental obliga a su vez abordar el papel de la política ecuatoriana frente a la inmigración —tanto sus aciertos como desaciertos— en un contexto saturado de intereses económicos y posturas ideológicas. No obstante, el tema es de por sí un reto para los ecuatorianos, en primer lugar porque pone a prueba, más allá de los discursos y la retórica política, las acciones del gobierno y el papel del Estado. Sin duda, la presencia de los venezolanos en territorio ecuatoriano ha venido exigiendo de las instituciones nacionales una evaluación sistemática con el objetivo de tasar el recrudecimiento de las dificultades económicas como catalizador migratorio, así como de la crisis humanitaria que se deriva de los desplazamientos y el impacto social del fenómeno migratorio. Algunos datos publicados obligan a formalizar esta valoración:

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2017), la pobreza en Venezuela pasó de un 48,4% en 2014 a un 87% en 2017, con un 61,2% de pobreza extrema. Sostiene la encuesta que en un contexto hiperinflacionario como el actual, todos los hogares venezolanos están por debajo de una línea de pobreza inalcanzable. En cuanto a la tasa de desempleo, la misma pasó de un 7,5% a un 9% de venezolanos cuyas limitaciones salariales contrastan con los altos precios de los productos. Este aumento en el desempleo se vincula con el cierre de al menos 500.000 empresas en los últimos diez años según lo señala Portafolio (2018), publicación del Consejo Nacional del Comercio y los Servicios de Venezuela el cual destaca que en la actualidad solo operan unas 250.000 compañías en contraste con las 830.000 que funcionaban en 2002 (Legarda y Folleco, 2014, p. 6).

Dentro del contexto de lo que algunos medios de comunicación han calificado como “crisis humanitaria venezolana”, destaca el acelerado y acrecentado proceso de masificación migratoria. Según cifras de ACNUR, un aproximado de 236.000 personas ingresaron a Ecuador entre 2016 y 2017, de los cuales, buena parte de ellos no tenían a Ecuador como lugar de arribo sino como “puente” para alcanzar otros destinos como Chile y Argentina (Legarda y Folleco, 2019, pp. 14-15); lo que no significa desmeritar el impacto migratorio en el país, por el contrario, acrecienta las expectativas en cuanto a una política más acorde con la realidad, orientada a atender tanto a los transeúntes como a los residentes.

Para el Ecuador, el caso venezolano ha sido un eslabón que ha puesto a prueba su política de movilidad humana. Por años el gobierno nacional ha dado importancia a este fenómeno desde una perspectiva oficial debido a que Ecuador también es un país de migrantes. Este hecho se refleja en la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, específicamente en el Viceministerio creado para dicho fin, el cual da cuenta —al menos en términos formales— de dos aspectos fundamentales: 1. La protección de los derechos de todas las personas que se encuentran bajo la categoría movilidad humana, así como el compromiso de los consulados y embajadas ecuatorianas en todo el mundo; y, 2. El rol de la política internacional del Ecuador como marco del respeto y la defensa de los derechos del migrante (MREMH, 2018d, p. 5). Esa labor incluye la promoción del derecho a la libre movilidad humana y la búsqueda de la Ciudadanía Universal en foros internacionales; entendidos como principios reconocidos en la Constitución Nacional de 2008.

Es conocido que desde 1990 hasta la actualidad, Ecuador ha enfrentado procesos migratorios complejos, lo cual ha requerido la adaptación constante de sus instituciones, así como la innovación en políticas públicas acordes con la situación presente. Si bien los venezolanos son actualmente el tema a discutir ya que el Ecuador deviene ahora en país receptor de migrantes, al finalizar los años noventa un número considerable de ecuatorianos emigraron hacia Europa y América del Norte, haciendo del país uno de los pueblos con mayor flujo migratorio en este periodo, debido a la afanosa crisis económica que desafió a la República en aquellos años, se señala que “familias ecuatorianas han protagonizado el flujo migratorio masivo y acelerado a partir de 1999 a España” (Pedone, 2010, p. 101). De ahí que la política ecuatoriana en materia migratoria se vea confrontada por su doble condición de país emisor y receptor de migrantes.

En el trabajo presentado por Mendoza, se señaló una serie de datos cuantitativos que merecen ser revisados debido a la relación con los “venezolanos ingresados a Ecuador vs. venezolanos permanentes en Ecuador” (2018, p. 21). Entre los datos que presenta la autora, se encuentra un gráfico que ilustra la correlación entre ambas variables:

Gráfico N° 3
Venezolanos ingresados a Ecuador/Venezolanos permanentes en Ecuador



Fuente: <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/9007/1/UDLA-EC-TLCP-2018-12.pdf>
 Elaborado por: Mendoza, 2018, p. 21

Esta gráfica permite observar cómo la presencia de venezolanos en territorio nacional se ha incrementado gradualmente en el último lustro. En palabras de la autora, “la presencia de venezolanos, si bien en su ingreso se mantiene en un promedio sobre las 100 mil personas, la cantidad de personas que se quedan en Ecuador, creció un 130% del 2016 respecto del 2015” (Mendoza, 2018, p. 21).

Esta realidad continental, pone al Ecuador en el lente de la comunidad internacional. Sin duda, el país ha venido construyendo durante los últimos años un diseño político migratorio que auna esfuerzos en pro de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas en movilidad, por ende, el caso venezolano lo ha hecho más patente que nunca. No hay por qué dudar de las evidencias sobre el interés del país por abordar la política pública referente a esta temática desde una perspectiva integral; sin embargo, entre el documento escrito y la acción se percibe una distancia notoria. Ante este tipo de contradicciones, la OIM ha expresado “que el reconocimiento pleno de los derechos de las personas migrantes es uno de los desafíos pendientes como consecuencia de los resabios de aquella perspectiva que considera al tratamiento de la población como un asunto interno” (OIM, MERCOSUR, IPPDH, 2016, p. 37).

Garantizar los Derechos Humanos de las personas en movilidad, debe ser uno de los objetivos principales a lograrse a nivel mundial en el futuro inmediato. Es imposible que se siga estigmatizando al migrante en la actualidad, pues este tipo de discriminación constituye una paradoja en una realidad en donde las distancias se han acortado con la consolidación de un “sistema mundo” interconectado por el avance vertiginoso de los medios de transporte (aéreo, marítimo, terrestre y fluvial) y de las nuevas tecnologías de comunicación. Por lo tanto, es imperante que las leyes migratorias diseñadas por los Estados sean compatibles con las exigencias y necesidades del presente, además de ir en consonancia con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otras normas que garantizan la protección de la dignidad humana a nivel global, como por ejemplo, la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 1990).

En este momento, el Ecuador se viene replanteando responsablemente los roles que debe desempeñar la sociedad civil en el marco de una política de “fronteras abiertas” establecida constitucionalmente. Asimismo, se viene intentando mejorar las políticas públicas incorporando un enfoque amplio que garantice el control de los flujos migratorios en el marco de los Derechos Humanos. El *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, “Toda una Vida”*, incorporó en su momento un conjunto de indicadores que permitían dar seguimiento y evaluación a los objetivos trazados para el país en dicho periodo (MREMH, 2018d, p. 29), no obstante, en este momento, se espera que estas iniciativas no sean olvidadas por los nuevos rectores del país.

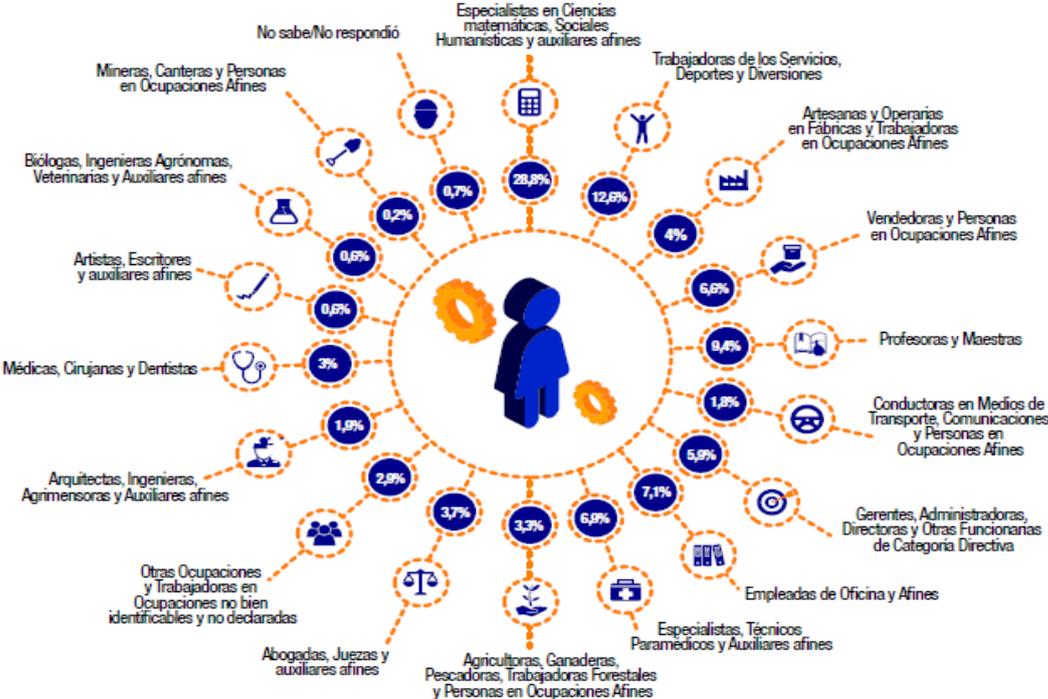
En este contexto es legítimo señalar que la política ecuatoriana frente a la inmigración venezolana, se caracteriza por la búsqueda de la garantía soberana a la paz y la convivencia entre países hermanos. Hay un afán por situar a la nación en la región y el mundo como un país consciente de las ventajas y desventajas que tienen los desplazamientos humanos masivos (ACNUR, 2017). Además, se busca proteger y promover los derechos de los venezolanos — profesionales o no— en el territorio nacional. Es por ello que no es extraño ver cómo se ha incrementado la atención a las personas, incluyendo a niños y ancianos que conforman los grupos con mayores índices de vulnerabilidad.

El Estado ecuatoriano está empeñado en impulsar estrategias políticas con el fin de posicionar su visión migratoria en espacios regionales e internacionales, por eso el caso

venezolano se hace tan axiomático. Además, busca impulsar iniciativas de defensa de los derechos de los migrantes, implementando estrategias de cooperación y apoyo mutuo, más allá de las fronteras y las visiones ideológicas de los gobiernos. Igualmente, busca apoyar los esfuerzos de retorno a las familias e individuos que se han desplazado, a través de programas y proyectos fundamentados en iniciativas que faciliten la integración de los “retornados”; hecho que involucra también el caso ecuatoriano puertas adentro (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007). Por último, también busca cooperar con entidades nacionales e internacionales en campañas contra la xenofobia y la discriminación hacia los venezolanos y otros extranjeros.

De ser implementadas correctamente, estas políticas deberían incrementar en los próximos años las posibilidades de los venezolanos a tener acceso a bienes y servicios en el territorio ecuatoriano, así como ampliar la participación del migrante en áreas creativas. Es de hacer notar que este punto es uno de los más notables debido a la diversidad de labores en las cuales se desempeñan los venezolanos que emigran; tal y como se puede observar en la imagen adjunta:

Imagen N° 4
Movilidad humana venezolana. Profesión u oficio



Fuente: <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>
Elaborado por: Bermúdez, *et. al.*, 2018, p. 13.

A ello se sumaría el intercambio positivo de manifestaciones patrimoniales de interés nacional, la defensa de los derechos culturales de las personas y el reconocimiento de la riqueza cultural que aportan los venezolanos como colectivo migrante. Igualmente, proteger a los venezolanos en materia de acceso a una vivienda habitable, segura y adecuada, así como acceso a la salud, a un trabajo digno y con remuneración justa. Por otro lado, debería acrecentarse notoriamente la calidad del aprendizaje de los estudiantes, así como las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado; al tiempo que se puedan reducir las brechas entre el aspirante y el acceso al ingreso a la educación superior. En suma, aumentar la atención integral para las personas y propiciar una efectiva inserción social a nivel nacional.

No obstante, dado el aumento de la migración venezolana hacia Ecuador durante los últimos cuatro años, también “existen nuevas demandas de la población extranjera con respecto a las oportunidades laborales, los servicios y programas para su beneficio” (Célleri, 2019, p. 6). Dicha situación ha traído consigo que los ecuatorianos se sientan incómodos con la presencia de los venezolanos, alegando que por culpa de los “extranjeros”, los nacionales se están quedando sin empleos “estas percepciones se agudizan en la población, creando un tipo de rechazo” (Célleri, 2019, p. 6), por ende, la xenofobia también aumenta con dichas percepciones.

El estudio desarrollado por Célleri, demostró que los inmigrantes ocupan puestos de trabajo no acordes con su capacitación profesional, así, según encuestas aplicadas en “2.938 personas en 10 parroquias del norte de Quito (Condado, Carcelén, Ponciano, Cotocollao, Concepción, Kennedy, San Isidro del Inca, Jipijapa, Ñaquito y Rumipamba)” (Célleri, 2019, p. 8) de los cuales el 81,5% fueron ciudadanos venezolanos, “la mayoría de inmigrantes encuestados se encuentran ocupando puestos de baja remuneración ya sea en relación de dependencia o no, experimentando condiciones laborales precarias sin firma de contratos, horas extras, entre otras” (Célleri, 2019, p. 23).

Por todo lo anterior, el Estado ecuatoriano se ve en la obligación de advertir tanto a los venezolanos con la aspiración de establecerse en el territorio, como a los que cruzan el país para conectar con otras naciones, sobre los mecanismos a seguir para garantizar las medidas de seguridad mínimas para proteger su integridad física y psicológica. El Estado está forzado a activar a los actores sociales, a las agrupaciones políticas, al sector económico y a los entes culturales de la nación, para afrontar de manera solidaria el problema de los inmigrantes venezolanos sin exacerbaciones xenofóbicas. De igual manera, en las provincias con mayores

índices de inmigración venezolana se pretende crear una serie de mecanismos con el objetivo de coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas estatales dirigidas a mejorar la convivencia y las condiciones laborales de estos extranjeros.

Es necesario tener en cuenta que “el derecho a migrar está en pleno debate y que los países suramericanos son los que están a la vanguardia en cuanto a considerar a la migración como un derecho y ya no como una cuestión meramente de seguridad y soberanía” (OIM, MERCOSUR, IPPDH, 2016, p. 38). Al respecto, las leyes ecuatorianas, comenzando por su vigente Carta Magna, han realizado importantes adelantos; solo queda ajustar lo convenido jurídicamente en el imaginario colectivo y en las prácticas cotidianas del país, lo cual, no será tarea fácil pero tampoco algo imposible.

Finalmente, es importante señalar que Venezuela históricamente venía siendo un destino importante para migrantes de todo el mundo, sin embargo, durante las últimas tres décadas esta condición ha cambiado a razón de una serie de declives a nivel político, económico y social, con repercusiones en toda la población. Por tanto, la nación petrolera requiere del apoyo real de sus acompañantes latinoamericanos en lo que se espera sea un proceso transitorio, ya que sólo “un 13,3% no piensa retornar a su país en el futuro” (Bermúdez, *et. al.*, 2018, p. 13). Esto significa que, una vez superada la crisis, el fenómeno migratorio venezolano podría revertirse tan dramáticamente como se generó. Hay una situación laboral que debe entenderse a razón del aporte económico de los inmigrantes, tal es el caso del norte de Quito. Lo cual, sin duda, permitiría tomar mejores medidas en cuanto a políticas públicas se refiere (Célleri, 2019).

3.2. El inmigrante venezolano y el acceso a sus derechos

En los capítulos anteriores se ha tratado el caso de los inmigrantes venezolanos en relación al proceso de otorgamiento de visas, así como el papel que han jugado los procesos de regularización en el Ecuador dentro del dramático cuadro venezolano. Sin embargo, la pregunta a abordar en esta parte de la investigación es: ¿dónde quedan los derechos de los venezolanos como comunidad migrante? Para responder esta pregunta se debe considerar al menos tres aspectos relevantes: 1. El origen real del proceso migratorio; 2. El rol de los Derechos Humanos en el contexto migratorio actual; y, 3. El papel de la documentación que legitima el acto de migrar y le otorga prerrogativas jurídicas al venezolano en condición de inmigrante.

En este sentido, es necesario señalar que el continuo desplazamiento de venezolanos en los últimos años no se debe a una cultura migratoria perenne. Por el contrario, han sido las condiciones económicas y políticas del país caribeño de la última década, las que han motivado el acto de migrar al sur y a otros países de América y Europa. Venezuela no cultivó en el siglo XX una conciencia migratoria propia en base a la experiencia, por el contrario, la ha adquirido a través de un proceso humanitario complejo y difícil (OIM, 2018).

El otrora país de la abundancia petrolera, que logró modernizarse a pasos acelerados entre 1922 y 1958, abriendo así el camino para la democracia representativa bipartidista que se cerró con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia, es ahora un país que intenta conocer la realidad del migrante y de las personas afectadas por esta condición en el marco de las crisis sociales del siglo XXI. El llamado “éxodo venezolano”, era algo poco previsible en la era de bonanza petrolera de la “Revolución Bolivariana”. Según Schmitz-Pranghe:

Desde 2015, 1.6 millones de personas han abandonado Venezuela por escasez de alimentos, colapso de la atención médica, represión estatal, violencia paramilitar (colectivos) y aumento de la delincuencia. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos describió el éxodo de venezolanos como «el más grande que ha existido en la historia del hemisferio occidental» (Schmitz-Pranghe, 2018, p. 2).

Actualmente, Ecuador ha sido testigo de primer orden, del drama humanitario y político que ha generado el desplazamiento de aproximadamente 4.000.000 de venezolanos (ACNUR, 2019a) que han decidido salir del país; unos con toda la documentación, otros de manera ilegal. Los programas de cooperación interestatales de la región, vienen desarrollando políticas sobre la marcha, ya que la movilidad humana en este sentido se inclina por convertirse en un problema regional con consecuencias aún impredecibles.

Desde la muerte del ex-mandatario venezolano Hugo Chávez (2013), millones de personas han abandonado Venezuela de manera más exponencial, debido a la escasez de alimentos, al colapso de los sistemas de salud, la evidente represión estatal, la violencia de grupos armados paramilitares y, por supuesto, el aumento de la delincuencia, es decir, “es la vida misma la que está comprometida en esa Nación a nivel de seguridad alimentaria, inseguridad, falencia en el sistema de atención de salud” (Simbaña y Escobar, 2019, p. 54). El reciente informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, lo confirma. De hecho es más alarmante, ya que señala que si no hay cambios sustanciales en lo inmediato, la salida de venezolanos de su país aumentará, generando

inestabilidad en la región y dificultando cada vez más la seguridad de dichos ciudadanos en situación de tránsito (Naciones Unidas, 2019, p. 3).

En relación al caso venezolano se pueden expresar distintas opiniones y se vale abordar un sin número pertinentes de temas en materia de Derechos Humanos. No obstante, en este apartado se expondrá una temática en particular que se encuentra articulada por tres elementos sustanciales: el acceso a los derechos del inmigrante venezolano; el cual enmarca tres situaciones concretas: 1. La naturaleza de la pérdida de los derechos ciudadanos de los venezolanos en su país; 2. La búsqueda de derechos en otros países; y, 3. La inconsistencia de la legislación internacional frente al éxodo masivo; lo cual lleva a dilucidar el primer punto: el origen real del proceso migratorio venezolano.

El avance de la contracción económica y la inflación, así como la caída de los ingresos públicos y la reducción de las exportaciones de petróleo, lo cual impacta los índices de desempleo son hoy por hoy las “heridas” más notorias. Por tal motivo, la población venezolana viene evidenciando una permanente violación de sus Derechos Humanos más elementales, llegando al extremo de padecer la ausencia de servicios básicos, acceso a la alimentación, vivienda, vestido, salud y educación (Schmitz-Pranghe, 2018). A pesar de que el gobierno nacional ha intentado mantener el salario mínimo, debe destacarse que la mega-devaluación que ha sufrido la moneda nacional impide a los venezolanos adquirir la canasta básica mensual, medicamentos y otros productos fundamentales para mantener la calidad de vida, lo cual está repercutiendo de manera negativa en las generaciones de venezolanos que se levantan al cierre de la segunda década del siglo XXI.

A lo expuesto anteriormente, deben agregarse otras problemáticas vinculadas a la corrupción política que ha provocado una disminución drástica de los índices de inversión de recursos a nivel de salud, educación, trabajo, seguridad, ciencia, energía, suministro de agua, manejo de desechos sólidos y transporte, aspectos que entre otros, han generado una reacción de animadversión y rechazo por la clase política dirigente. Este hecho es cada vez más evidente y afecta tanto física como psicológicamente al venezolano que recorre las calles de los pueblos y ciudades del país; convirtiéndose en motivo constante para la migración. No cabe duda que en Venezuela se viola flagrantemente el derecho de tener calidad de vida, lo cual, es un problema que muchos gobiernos vecinos han tildado de humanitario, pues va en contra de los

postulados fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2015).

Sin embargo, nada ha causado más preocupación en la comunidad internacional que la vulnerabilidad del derecho a la alimentación. El Estado venezolano no proporciona a sus ciudadanos el acceso a una nutrición adecuada; en efecto, después de un periodo de escasez notorio, vino una abundancia en los anaqueles, pero a precios exorbitantes. La asistencia internacional ha sido materia de debate político y no humanitario.

En este orden de ideas, el venezolano busca en el exterior aquellos derechos que no le puede garantizar su propio país: busca tener acceso a alimentos a precios asequibles, así como comida de calidad, proteínas y vitaminas; evitar las interminables filas para obtener alimentos de la cesta básica (OIM, 2018). Además, buscan vivir en el marco de una economía sin hiperinflación y sin contracción; donde puedan establecerse sistemas de producción y distribución de provisiones sin menoscabo de sus derechos ciudadanos, evitando así la dependencia a programas de asistencia alimentaria.

Otro de los derechos vulnerados que buscan los ciudadanos venezolanos en otras tierras son los de la salud. Este tema es más que notorio sobre todo en cuanto a infraestructura, la cual se ha ido deteriorando y se ha caracterizado por el llamado “éxodo de doctores y personal de salud capacitado”; sin olvidar la imposibilidad de acceder a la atención médica preventiva y crónica, así como a los medicamentos de rigor. Asimismo, algunas enfermedades endémicas erradicadas en el siglo pasado han reaparecido con fuerza (Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, 2018). De esta manera, la tasa de mortalidad infantil y materna, así como la muerte de personas de edad avanzada por falta de atención mínima, ha generado una alarma que impulsa los procesos migratorios masivos tanto de los pueblos como de las ciudades.

En consecuencia, el inmigrante venezolano ve erosionar sus derechos como ciudadano nacional, al mismo tiempo que al salir del país percibe que sus Derechos Humanos son sometidos a controversias interestatales, generándose una especie de estado de indefensión que afecta tanto a niños y adolescentes, como mujeres y hombres adultos (Acosta, Blouin y Freier, 2019). Es por ello que se hace fundamental volver sobre el tema del rol de los Derechos Humanos en el contexto migratorio venezolano actual, ya que ha trascendido el problema político y local para pasar a ser una problemática continental y mundial.

El venezolano se aferra así a una normativa enmarcada en los Derechos Humanos, verdaderamente universal. Sin embargo, en los países con mayor presencia de estos ciudadanos tales como Colombia, Perú, Chile, Argentina, Ecuador y Brasil, se siguen denunciando casos de violación de los Derechos Humanos de los inmigrantes (OIM, 2018). El acceso a la alimentación y a la salud son derechos constantemente vulnerados, pero hay otros de igual importancia. El inmigrante venezolano busca protección reclamando su derecho a vivir con dignidad, sin violencia y con seguridad, con acceso a servicios básicos, así como oportunidades educativas. Además, las mujeres inmigrantes, que son un caso por demás prioritario, buscan su derecho a la salud prenatal y postnatal; así como protección frente a la violencia doméstica. A pesar de que el tema de la “mujer migrante” constituye un objeto de estudio sujeto a numerosos debates y reflexiones en las últimas dos décadas, es necesario expresar que no se han logrado los resultados esperados y continúan vulnerando sus derechos fundamentales:

En los últimos años, la mayor visibilidad que alcanza la figura de la mujer migrante en la agenda política global sobre migraciones no estuvo acompañada de una discusión profunda sobre las causas estructurales que han producido y reproducido desigualdades de género. De este modo, diversos actores sociales y políticos, nacionales y supranacionales, admiten la relevancia de la mujer migrante, redefiniéndola como una protagonista central de las migraciones internacionales, pero no cuestionan el orden social, económico, político y cultural hegemónico, reforzando determinadas representaciones sociales acerca de las migraciones femeninas y la mujer migrante (Magliano y Domenech, 2008, pp. 65-66).

En suma, las continuas violaciones de los Derechos Humanos fundamentales en Venezuela, así como de los derechos económicos y sociales, fomentan la salida de hombres, mujeres y niños del país, lo cual, en palabras de la investigadora, Freitez, “conduce a una situación de crisis que bien hemos calificado de crisis humanitaria porque sus efectos amenazan la sobrevivencia y hasta la vida de las personas en Venezuela” (2019, pp. 33-34). Además, se trata de una “migración forzada”, que se entiende como aquella movilidad que se produce aun cuando las personas no pretenden dejar su país y lo hacen para garantizar su vida.

Esto ha propiciado un desplazamiento improvisado por buena parte de los venezolanos, aumentando así su vulnerabilidad durante el proceso migratorio; así como la de los centroamericanos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y demás latinoamericanos que han decidido migrar. La mayoría de las personas que emprenden sus viajes actualmente, carecen de recursos para cubrir los gastos básicos; en el curso de su travesía se enfrentan a condiciones climáticas hostiles, falta de refugios, suministros, agua potable e higiene. Por tanto, es común

escuchar denuncias de robos y otros vejámenes que van en menoscabo de su dignidad como personas.

Pero ese no es todo el escenario, ya que las situaciones de vulnerabilidad que sufren en la trayectoria se complementan con otras prácticas nocivas que deben afrontar los migrantes en general, ya sea en lugares de tránsito o en el lugar de arribo definitivo. Entre estas situaciones agravantes es posible citar las condiciones de vida precarias, explotación laboral desmedida, estafas, discriminación social y xenofobia. A ello se suma la explotación sexual y otras formas de violencia de género que sufre la mujer migrante, las cuales, empiezan en el viaje y se sostienen en su lugar de destino. Al respecto, a través del reciente estudio titulado “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”, se expresa lo siguiente:

En el caso específico de las migrantes venezolanas, la explotación sexual no se reduce solo al trabajo sexual tradicional en prostíbulos, pues hay un elemento muy particular que ha influido poderosamente en su inserción laboral: el mito de la belleza de la mujer venezolana, las “misses universo”. En el imaginario colectivo, Venezuela es el país de las mujeres más hermosas, de las reinas de belleza, de las mujeres más dedicadas a su apariencia física y esto ha traído como consecuencia la cosificación de las migrantes en el ámbito laboral (Ramírez, Linares y Useche, 2019, p. 121).

A través de este panorama, es posible reconstruir en alguna medida los niveles de discriminación a razón de género que sufre de manera particular la mujer venezolana en Ecuador.

En este contexto aparece la política migratoria de países como el Ecuador, en donde los venezolanos se topan constantemente con obstáculos administrativos para legalizar su documentación, tanto en su propio país, como en el receptor (Marroquín, 2017). Es necesario destacar que este tipo de trabas inciden negativamente al momento de solicitar una nacionalidad, aspecto que vulnera el acceso a la identidad en tanto Derecho Humano, al igual que otros derechos fundamentales como la educación de calidad, vivir en familia, servicios de salud y derecho a un trabajo decoroso. Como señala Eguiguren:

En este sentido, las organizaciones sociales han encontrado un espacio de lucha y demandas desde la especificidad de condiciones en las que viven la movilidad: existe en la actualidad asociaciones de inmigrantes, familiares de emigrantes y retornados ecuatorianos, refugiados, que apelan directamente a su condición de movilidad, amparada en la Constitución. Sin embargo, en este escenario político se observa también la tendencia del Estado ecuatoriano hacia una gestión cada vez más fragmentaria de las migraciones (Eguiguren, 2017, p. 74).

Hay que acotar que toda persona en condición de inmigrante, corre el riesgo de ser víctima de extorsión y abuso de las autoridades en los pasos de frontera, durante el tránsito y en el país de destino. De allí la importancia de la documentación que legitima el acto de migrar y le otorga prerrogativas jurídicas al venezolano en condición de migrante. Asimismo, en el marco del respeto y salvaguarda de los Derechos Humanos, deben aunarse esfuerzos en función de comprender que todas las personas en situación de movilidad humana, constituyen una fuerza transformadora y dinamizadora de la economía a nivel global, la cual, merece ser tratada con respeto y dignidad indistintamente del género, raza, edad o nacionalidad. Por ende, más allá de asumir al extranjero como una amenaza, es vital difundir las ventajas que trae el arribo de foráneos para el desarrollo económico, político, social y cultural para el país receptor.

3.3. La protección de los Derechos Humanos y la Ciudadanía Universal de los venezolanos

Sea cual sea el tamaño de la migración venezolana en los próximos años, el asunto de fondo será el mismo: ¿cuál es el lugar que ocupan los Derechos Humanos en la comunidad migrante venezolana?, y, en el caso del Ecuador como país receptor: ¿cuál es el lugar que ocupa la denominada Ciudadanía Universal en el marco del proceso migratorio venezolano? Para comenzar a debatir en torno a estas dos interrogantes, es sustancial advertir que para ambos casos esto supone afrontar la aplicación de conceptos y categorías analíticas a un fenómeno concreto que tiene como principal particularidad ser “el mayor desplazamiento de personas en un período tan corto en la historia de América Latina” (Acosta, Blouin y Freier, 2019, p. 3). Según los citados autores, para los primeros meses del año 2019 vivían en Ecuador más de 250.000 venezolanos de manera oficial, en Argentina 130.000, en Chile 108.000 y en Brasil 98.000; aunque los países que han admitido un mayor número de venezolanos han sido, sin duda, Colombia y Perú (1.100.000 y 635.000 respectivamente) (Acosta, Blouin y Freier, 2019, p. 3).

No se puede dudar de la solidaridad expresada por los mencionados países, sin embargo, muchos de ellos han adoptado regularmente marcos legislativos en materia migratoria que invitan a pensar sobre el alcance de las políticas migratorias en la llamada “Patria Grande”. Ante el arribo de gran número de venezolanos, los países han optado por otorgar permisos temporales de residencia, con la intención de hacer del acto migratorio un proceso más seguro

y normalizado. En el caso ecuatoriano, durante el último trimestre de 2019, el gobierno puso en práctica la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para ciudadanos venezolanos, tanto para aquellos migrantes con la intención de ingresar al territorio como para los ya residenciados en el mismo, con la intención de regularizar su status migratorio.

La adopción de leyes de inmigración y refugio en las políticas migratorias, sobre todo durante las últimas dos décadas bajo la égida de los Derechos Humanos, ha permitido dar pasos firmes en relación a la no criminalización del desplazamiento. En teoría, de manera gradual han aparecido formas alternativas de control migratorio que se distancian de la arbitrariedad de las detenciones y deportaciones, prácticas que fomentaban una imagen negativa del extranjero. Además, estas nuevas normas diseñadas en concordancia con los principios fundamentales que garantizan los Derechos Humanos, han permitido enfatizar la visión de igualdad de derechos sociales entre nacionales y extranjeros, así como la de programas de regularización sin menoscabo a la calidad de vida de los migrantes venezolanos. Como expresan Vega y Célleri:

[...] la incorporación de los migrantes al proyecto nacional estatal se asienta sobre bases homogeneizadoras. La diversidad al interior de los grupos migrantes cede ante un discurso que los contempla como víctimas continuas del neoliberalismo en este caso transfronterizas. Así, su regreso se convierte en emblema de la patria recuperada. En este desplazamiento, paradójicamente pasan de encarnar el papel de víctimas al de actores emblemáticos del desarrollo (Vega y Célleri, 2015, p. 63).

Sin embargo, en la práctica parecen prevalecer una serie de políticas restringidas, exclusivas o delimitadas dentro de los trámites migratorios. Es decir, en las áreas de protección de refugiados, las leyes amplían los derechos, pero las solicitudes son cada vez más numerosas y rigurosas. En los últimos años los venezolanos han tenido que leer, para sus conocimientos, sobre el valor que tiene la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de Ginebra de 1951), la cual, es un instrumento jurídico supranacional con el objetivo de proteger a las personas perseguidas a razón de sus ideologías políticas, etnicidad, creencias o nacionalidad (ONU, 1951). La crisis socioeconómica, política y humanitaria de Venezuela, comienza así a dejar en evidencia la vulneración masiva de los Derechos Humanos.

Algunos venezolanos buscan en el Ecuador la amplitud que le ofrece el concepto de Ciudadanía Universal, pero esta tiene sus propios límites. En Ecuador se ha dado un proceso de reconceptualización en materia migratoria importante, el cambio semántico que se da en la nueva Constitución por el uso de términos como “movilidad humana”, no sólo representa un cambio lingüístico, sino una propuesta teórica, política y, se podría agregar, ética, para tratar y

entender este tema. Es interesante que en este nuevo enfoque constitucional los ecuatorianos en el exterior, las personas extranjeras, el refugio, el desplazamiento y el retorno, se consideren temas de alto interés.

Proponer la Ciudadanía Universal significa un llamado a reconocer el valor del ser humano dentro del proceso migratorio, a razón de los fundamentos sociales, políticos, económicos y culturales. La propuesta de una Ciudadanía Universal evidencia intención, pero no termina de concretar en el ejercicio de los derechos ni en el cumplimiento de las obligaciones, por lo tanto, continúa la demanda del reconocimiento de todos los derechos para las personas en todos los espacios geográficos y sociales en los que se encuentren (Ponce, 2005).

En este escenario, tanto el derecho a la vida como la seguridad de la persona deben estar claros y sin objeciones, no sólo en la ley sino en su aplicación cotidiana, lo cual, debe reflejarse en los procedimientos llevados a cabo por funcionarios públicos, fuerzas de seguridad y sociedad civil, responsables de la materia en el país. En este sentido, ningún venezolano debe ser detenido arbitrariamente o privado de su libertad, salvo por causas realmente justificadas en la ley, lo que implica no considerar a cada venezolano como un potencial facineroso. Por el contrario, se debe evitar el desarrollo de acciones arbitrarias a nivel laboral, jurídico, social e individual de los migrantes; como escriben Acosta, Blouin y Freier:

El presidente ecuatoriano, Lenin Moreno, canalizó los sentimientos xenófobos de parte de la ciudadanía mediante sus declaraciones en medios de comunicación y redes sociales, las cuales incluyeron la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país para los ciudadanos venezolanos. Su reacción contrasta con la del vicepresidente del país andino, Otto Sonnenholzner, que, en un comunicado de prensa posterior, apeló a los ciudadanos ecuatorianos a evitar generalizaciones sobre los venezolanos que solo traerían más violencia (Acosta, Blouin y Freier 2019, p. 23).

Si se habla de los Derechos Humanos en el marco de una Ciudadanía Universal, es importante no perder de vista el derecho a la libertad de opinión, pensamiento y religión que deben mantener los migrantes, así como el derecho a conservar su *corpus* de tradiciones identitarias y sus prácticas culturales. A lo anterior debe agregarse el derecho de transferir o de enviar remesas a su país de origen u otros lugares, siempre y cuando se trate de ganancias monetarias personales y legales. De esto se puede inferir que el trabajo de reconocimiento de esta Ciudadanía Universal pasa por un proceso de aceptación del migrante, lo cual se logra a través de un proceso educativo impulsado desde las escuelas del país, y respaldado por

campañas oficiales que indiquen los pros de la receptividad de la migración, con miras a disminuir el carácter peyorativo que ha llegado a tener la expresión extranjero. En consecuencia, la Ciudadanía Universal debería incluir entonces el Derecho Humano de migrar. En el siglo XXI, las migraciones han avanzado, pero las políticas migratorias aún están al margen de las políticas públicas, urge entonces estar a tono con la realidad de los nuevos tiempos (OIM, 2018).

Así, se puede señalar que el siglo XX fue una centuria determinante para sentar las bases del reconocimiento internacional de los Derechos Humanos, pero el siglo XXI exige su verdadera aplicación. Las restricciones deben dar paso a la protección. En este siglo deben consolidarse las garantías fundamentales que erradiquen enfermedades sociales como la discriminación, el racismo y la desigualdad dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este sentido, el caso venezolano ha puesto a prueba todo lo concerniente a las exigencias que se presentan actualmente para resguardar los derechos de las personas migrantes; la alerta es general. Nos encontramos en medio de un escenario en el que se discute diariamente sobre la universalidad de los Derechos Humanos, pero se retrasa su aplicación efectiva.

El rol del Estado en este sentido es indudable, ya que deben administrar las migraciones implicando las legislaciones con una responsabilidad mayor. Hay que recordar que el Estado debe ser garante de los Derechos Humanos y administrador de las migraciones en el contexto del desarrollo nacional (Eguiguren, 2017). Al mismo tiempo, debe reconocer el derecho a migrar sin que esto suponga un atentado a la soberanía nacional, pues se trata de consolidar el marco de una integración mundial y regional real. En suma, compete al Estado garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como saber defenderlos. En consecuencia, cada nación también debe tener presente las opiniones que la ONU ha expresado al respecto:

En el contexto de la globalización, la migración ofrece oportunidades pero también plantea importantes desafíos en cuanto a la vulnerabilidad y discriminación. En el caso en que los migrantes no tuvieran acceso a los derechos humanos, su capacidad para beneficiarse de la migración se vería comprometida, al igual que su posible contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven o con las que mantienen algún vínculo. La protección de los derechos humanos es importante a los fines de fomentar la inclusión e integración social de los migrantes, para que lleven vidas económicamente productivas, así como culturales y sociales prósperas (ONU, 2013, p. 8).

En la actualidad, como puede leerse en la cita anterior, la globalización ha generado un nuevo contexto migratorio a nivel mundial. Por lo tanto, se desprende que sea necesario redescubrir otras formas de entender los procesos de movilidad humana. Por ejemplo, en los países de destino existen factores de atracción para la mano de obra extranjera, pero aún presentan condiciones de desempleo y dan poca seguridad a quienes llegan por causa de la movilidad humana, lo cual rompe con algunos principios de los Derechos Humanos. Para el caso ecuatoriano, sobre las circunstancias laborales de los migrantes venezolanos puede saberse lo siguiente:

De acuerdo con datos provistos por el Ministerio de Interior, en el Ecuador hay un saldo migratorio de 212.221 venezolanos (Octubre 2018), aunque esta cifra no incluye aquellos que no cruzaron por los puntos oficiales de migración [...]. Es común que aquellos que desean permanecer en Ecuador se establezcan en Quito, Guayaquil, Manta y Cuenca. Sin embargo, a los recién llegados se les está “redirigiendo a ciudades más pequeñas para poder diversificar las posibilidades de encontrar trabajo y alojamiento” [...]. Una parte de estos venezolanos en situación de movilidad humana (7.000 desde 2016) ha pedido asilo al Estado Ecuatoriano (ACNUR, 2018, citado en Ripoll y Navas-Alemán, 2018, p. 4).

En los países del llamado primer mundo, se amerita cada día más de la mano de obra inmigrante. Así, el tema fronterizo ya no es una cuestión de ecuatorianos *versus* venezolanos, colombianos o cubanos, sino un problema de alcance global. Las fronteras son cada vez más permeables, y el flujo migratorio más diverso. El caso venezolano establece un debate sobre la estabilidad económica de los países y la capacidad de sus ciudadanos a migrar, ya que la globalización también incide en una manera más amplia de ver el mundo y por ende aumenta las perspectivas migratorias: el mundo se vuelve menos ancho y ajeno.

En resumen, en Ecuador se reconoce el principio de igualdad, al establecer que los extranjeros localizados dentro del territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos, deberes y oportunidades (CRE, 2008), pero en la realidad se nota una brecha entre la ley y la praxis. En efecto, se admite que una persona extranjera pueda adquirir tratos especiales bajo la condición de personas refugiadas y en condición migratoria irregular, pero aún falta mucho por avanzar en cultura migratoria receptiva, sobre todo por parte del ciudadano común.

Sin duda, Venezuela es un claro ejemplo del fenómeno migratorio actual, ya que su deterioro económico ha obligado a sus habitantes a emigrar a otros países de una manera sin precedentes en Suramérica. Naciones Unidas señala que alrededor “de 708.935 personas de nacionalidad venezolana ingresaron al Ecuador entre enero y septiembre de 2018” (Nieto y Chacha, 2019, p. 10). Es una población migrante que enfrenta los inconvenientes y riesgos de

una forma de buscar estabilidad, sin un conocimiento real de lo que significa ser migrante. No obstante, las lecciones que da el caso venezolano en materia de Derechos Humanos, en el marco de la llamada Ciudadanía Universal, no sólo ha dejado entrever las “grietas” de la política migratoria interna del Ecuador, sino de los países que como receptores ven llegar cada día a cientos de venezolanos en condición de inmigrantes; todo un reto por superar.

3.4. El proceso de regularización en el Ecuador: el caso de los inmigrantes venezolanos. Avances y desafíos

En la actualidad el Ecuador se caracteriza por ser uno de los principales países iberoamericanos de acogida para los inmigrantes (especialmente para los refugiados) (Ramírez, 2013, p. 41), no sólo inmigrantes venezolanos, sino también de otras nacionalidades, como por ejemplo ciudadanos colombianos y cubanos, entre otros, que desean vivir en éste país, ya que el Estado ha suscrito acuerdos internacionales para promover la integración suramericana, el fomento de la libre movilidad humana y la defensa hacia los Derechos Humanos de los inmigrantes. En palabras de Ramírez, Ceja, Coloma y Arteaga:

En nuestro continente, en los espacios subregionales como la CAN, Caricom, Alianza del Pacífico, Mercosur y UNASUR se han creado de igual manera acuerdos que permiten la libre movilidad regional y residencia de los ciudadanos pertenecientes a dichos procesos de integración. Sin embargo, en la mayoría de los casos han sido los asuntos económicos y las miradas utilitaristas las que han dado paso al establecimiento de protocolos para la libre movilidad, facilidades de residencia y reconocimiento de ciertos derechos (Ramírez, Ceja y Coloma, 2017, p. 41).

La suscripción y ratificación de los convenios internacionales en los que ha participado el Ecuador en materia de migraciones, puede dar una sensación de tranquilidad y seguridad a los ciudadanos venezolanos que viajan desde un país convulsionado hasta el Ecuador, ya que ellos buscan estabilidad jurídica y económica, y piensan que al ingresar en un país que otorga rango constitucional a la libre movilidad humana y a la ciudadanía universal, podrían tener las posibilidades de vivir de forma digna, cubrir los gastos personales y ayudar con la manutención de sus familiares, que por lo general quedan en su país de origen, lo que ocasiona otra problemática interna en Venezuela como lo es “la separación familiar, pues miles de familias se alejan, quedando los hijos en el país sin sus padres, con las consecuencias que eso significa para los niños, niñas y adolescentes” (Mazuera-Arias, Albornoz-Arias, Morffe, Ramírez-Martínez y Carreño-Paredes 2019, p. 5).

No sólo el Ecuador ha suscrito convenios para la defensa de los Derechos Humanos de los migrantes, sino que:

[...] diversos países latinoamericanos han experimentado un viraje jurídico al adoptar el enfoque de derechos humanos en sus marcos regulatorios, particularmente, en los migratorios. Varios de ellos han incorporado los tratados internacionales del derecho internacional de los derechos humanos en sus constituciones nacionales y han reformado o sancionado nuevas leyes de migración (Gandini, Prieto y Lozano, 2019, p. 14).

Así, la República del Ecuador, en su Constitución Nacional vigente, hace referencia al tema de movilidad humana y a la Ciudadanía Universal (CRE, 2008). La movilidad humana se señala en los artículos 40, 41, 42 y 43, donde se expresa el reconocimiento a los derechos que tienen los migrantes. Se enfatiza que el Estado ecuatoriano respetará los derechos de asilo, refugio, derecho a migrar, derecho a recibir protección humanitaria, no discriminación, derecho a la maternidad, servicios gratuitos, entre otros (CRE, 2008, arts. 40-43).

Del mismo modo, la Carta Magna expresa su compromiso por precautelar los derechos que tienen las personas en movilidad humana, y lo señala de la siguiente manera:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (CRE, 2008, art. 392).

Con respecto a las Relaciones Internacionales del Ecuador, dentro de sus principios, la Constitución establece la exigencia del “respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos” (CRE, 2008, art. 416-7), lo que implica el reconocimiento que hace el Estado, sobre los derechos que tienen las personas en movilidad humana. Finalmente, la Constitución Nacional:

[...] propicia la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio (CRE, 2008, art. 423-5).

Se puede observar que ciertamente existe el marco constitucional en función de la defensa y promoción de los Derechos Humanos de los migrantes, ya que a partir del año 2008 se le otorga rango constitucional a los temas referidos a la movilidad humana.

En cuanto a la integración suramericana en la que ha participado el Ecuador, se puede mencionar el caso de la UNASUR. Pese a que el Ecuador anunció oficialmente su salida de esta organización internacional, los venezolanos que ingresaron al país y lograron regularizar su condición migratoria, pudieron acceder y actualmente poseen la “Visa UNASUR”. Partiendo de los principios que promueve esta instancia internacional, “la migración es vista desde una perspectiva multidimensional y donde prevalece la categoría de “ciudadanía suramericana” [...] entendida como la condición jurídica de acceso progresivo a derechos, deberes y obligaciones por parte de los ciudadanos y ciudadanas de la UNASUR” (Mazuera-Arias, *et al.*, 2019, p. 43).

Ahora bien, los procesos de regularización que se ejecutan en el Ecuador son aplicados para todos los inmigrantes que desean estar regularizados en el país. Por tal razón, los requisitos exigidos por el MREMH no son exclusivamente para los ciudadanos venezolanos, sino que, son exigidos de manera general para todos los extranjeros que buscan su estatus migratorio. En este sentido, la mayoría de inmigrantes venezolanos que han solicitado su estatus migratorio, han optado por aplicar, en primera instancia, a la visa de Residencia Temporal UNASUR, ya que concede dos años de residencia en el país, a diferencia de las otras visas que sólo otorgan el plazo de un año y son más costosas. A continuación, se expone la afirmación de uno de los expertos entrevistados en cuanto al proceso de regularización que se desarrolla en el país:

Son varios los mecanismos de regularización que el Gobierno Nacional ha implementado, visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, la visa consular de turismo o cualquier otra visa prevista en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

En consecuencia, el Ecuador ha optado por otorgar varios tipos de visas a los ciudadanos venezolanos, ya que “desde 2010 combina medidas específicas para los [...] venezolanos con políticas generales hacia la población sudamericana. Existen al momento varios tipos de visados al que accede la población venezolana” (Gandini, *et al.*, 2019, p. 22). Con la finalidad de salvaguardar los Derechos Humanos de inmigrantes, y a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en febrero de 2017, se “establece condiciones preferenciales para las personas provenientes de países que han firmado el acuerdo UNASUR, entra en vigor la llamada Visa Unasur” (Gandini, *et al.*, p. 22), y de esta forma, los venezolanos comienzan a

solicitar la visa UNASUR, ya que no exige presentar un contrato laboral ni los ingresos percibidos. Con esta modalidad de visado, el Ecuador ha tratado de defender los Derechos Humanos de esta población vulnerable, otorgándoles su estatus migratorio.

Con respecto a los requisitos que deben cumplir los extranjeros para solicitar la visa de residencia (sea para la residencia temporal o permanente), cabe destacar que depende del tipo de visa que se vaya a solicitar, pero existen requisitos en común que son solicitados por el MREMH para todas las visas. Dichos requerimientos son los siguientes:

1. *Formulario de solicitud* (Éste documento se encuentra disponible en la página Web del MREMH) (Ver imagen N° 1, pág. 54).
2. *Original y copia de pasaporte válido y vigente.* En el caso de los ciudadanos venezolanos, aunque el pasaporte esté vencido, es válido para el procedimiento. Dicha medida obedece a que el Estado ecuatoriano suscribió el “Acuerdo de Quito” por medio del cual se establece que, respetando la legislación interna de los países participantes, se debe “acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios” (MREMH, 2018a, p. 2), todo ello respetando los derechos que tienen los ciudadanos suramericanos a la libre movilidad y a la ciudadanía universal.
3. *Certificado de antecedentes penales del país de origen o de los lugares donde haya residido los últimos 5 años - apostillado o legalizado* (MREMH, 2019a).

En líneas generales, estos son los requisitos base para la solicitud de visas de los ciudadanos extranjeros. Los demás requisitos van a depender del tipo de visa al que apliquen. Por ejemplo, si se solicita una visa de trabajo, un requerimiento a consignar por parte del usuario, es el respectivo contrato de trabajo. Para la Visa de Rentista, se solicita “Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente” (MREMH, 2019a). Con respecto a la Visa de Residente Temporal – Investigador, los requisitos adicionales son:

- Documentos oficiales de autoridad de la entidad pública o privada o educación, describa el proyecto a realizarse y la justificación de la contratación.
- Contrato de trabajo, convenio, otro, acreditando la condición del solicitante suscrito con entidad pública, privada o educación, en razón de su especialidad.
- Título profesional afín a la actividad que desarrollará o acreditación de experiencia en la materia objeto del proyecto 1.

- Acción de personal y/o nombramiento del representante legal de la entidad contratante debidamente inscrito ante la autoridad competente (MREMH, 2019a).

En definitiva, las exigencias solicitadas para los 34 tipos de visas de residencia temporal que otorga el Estado ecuatoriano (citadas en el apartado 1.3. Procesos de regularización y políticas de visado), están claramente expuestas en su página Web, específicamente en la sección del “Consulado Virtual” (<https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/visas>). Se hace la acotación que para proceder a validar los documentos emitidos en el exterior (títulos universitarios, partidas de nacimientos, actas de matrimonio, entre otros), deben estar debidamente legalizados y apostillados. En caso contrario, dichos documentos no tienen validez legal en el territorio ecuatoriano (MREMH, 2019a).

En los siguientes apartados, se explicarán dos puntos de especial importancia para el caso de estudio concerniente a la presente investigación. En primer lugar, se desarrolla una sección que explica los aspectos más relevantes sobre la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano durante el periodo 2008 – 2019. En segundo lugar, se expone de forma detallada el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el periodo 2008 – 2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos.

3.4.1. Aspectos relevantes sobre la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano durante el periodo 2008 – 2019

Desde los inicios de la campaña política que condujo a la presidencia del Ecuador al economista Rafael Correa, fueron vociferados algunos planteamientos orientados a recuperar la soberanía y la dignidad de la nación, así como profundizar en la garantía de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad. De esta manera, una vez que asumió su gobierno en enero de 2007, comenzó un proceso de transformaciones político-económicas y socio-culturales en el país, cambios esbozados en el “Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011” (Alianza País, 2006) y reconocidos ideológicamente con el nombre “Revolución Ciudadana”. Durante el primer periodo presidencial de Correa, indudablemente los lineamientos de la política exterior fueron adaptados en función de que entraran en consonancia con el nuevo enfoque gubernamental; por ende, la conformación de la Asamblea Constituyente fue clave para que a partir del año 2008 entrara en vigencia la actual Constitución Nacional, hoja de ruta que orientaría el proceso político del ex presidente Correa.

El tema de la migración de ecuatorianos fue considerado como uno de los problemas medulares a tratar por el gobierno de Rafael Correa. Es innegable que tanto inmigrantes como emigrantes, confrontan altos niveles de vulnerabilidad, especialmente si no poseen la documentación adecuada (ilegales), lo cual, aumenta las probabilidades de explotación e inseguridad y, por ende, todo lo vinculado a las dinámicas migratorias, desde o hacia el Ecuador, fue asumido como política de Estado. Para el nuevo presidente, la diáspora de ecuatorianos por el mundo ha sido el reflejo de la “tragedia que ejemplifica el fracaso del modelo neoliberal” (PRE, 2007, p. 23).

Esta frase fue pronunciada el 15 de enero de 2007 en su “Discurso de Posesión”, la cual, permite sintetizar la situación previa del país ante una problemática tan sensible. De tal manera, previo a las disposiciones incorporadas en la Constitución de 2008, es importante reconocer que a razón de la preocupación que generaba la temática migratoria al Ejecutivo y a su tren ministerial, fue creada la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) el 12 de marzo del 2007 (PRE, 2013, p. 1); instancia que se encargó de definir, gestionar y ejecutar las políticas migratorias dentro y fuera del territorio nacional. Asimismo, en diciembre de 2007 fue presentado el “Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010)”, donde quedaron definidos los lineamientos macro de la nueva política migratoria: derechos, vínculo, retorno, desarrollo e interculturalidad (Secretaría Nacional del Migrante, 2007).

Sin embargo, es preciso recordar que las desatenciones en este ámbito han coadyuvado en la violación de los Derechos Humanos, razón por la que la Constitución de Montecristi incorporó una serie de disposiciones normativas que mejoraron significativamente este escenario. A respecto se señala la siguiente afirmación:

La Constitución del 2008 en materia de derechos humanos introduce novedosas garantías como el hecho de que los instrumentos internacionales vigentes son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad. Además, se establece que, en materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Asimismo, en el artículo 19 se establece una protección supra legal a favor de la dignidad de la persona. En conclusión, es una Constitución extremadamente garantista de derechos (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

En principio, es importante tener en cuenta que haber incluido en el proceso constituyente una representación de los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior (CRE, 2008, artículo 40), sector reconocido por el presidente Correa como la “quinta región” (PRE, 2007,

p. 25), trajo como resultados la incorporación de un enfoque mucho más realista y humano con respecto al hecho migratorio. Por tanto, uno de los derechos más importantes que garantizó la nueva Constitución, fue conceder y dar importancia al voto migrante (CRE, 2008, artículo 60, 2).

En este punto es importante aclarar que la República del Ecuador posee una amplia tradición como nación migrante, sin embargo, desde finales de los años noventa del siglo pasado, también se ha venido configurando como un destino atractivo para nacionalidades de los lugares más diversos del mundo; cabe acotar que la dolarización de la economía ecuatoriana ha sido, entre otros factores, el que más ha influido en el aumento del arribo de inmigrantes al país. Así lo expresa un funcionario entrevistado:

Las facilidades que concede el Estado ecuatoriano a los ciudadanos suramericanos, bajo el principio de libre movilidad, presentan una gran incidencia ya que muchos migrantes atraídos de la moneda circulante (dólar), o por otras razones, ingresan al país sin mayores controles creando graves desventajas para los nacionales respecto a los empleos y otros espacios (Funcionario-MREMH-02, 26 de noviembre de 2019).

Ahora bien, la estructura semántica de la nueva Constitución ecuatoriana estableció distancias con las cartas anteriores al incorporar un vocabulario inclusivo y social, propio de ideologías de izquierda. Es decir, a partir de 2008 el concepto “migración” fue sustituido por el de “movilidad humana”, por ende, la carga peyorativa asignada a los “migrantes” disminuyó, al ser tratados desde dicho momento como “personas en situación de movilidad humana” (CRE, 2008, artículo 362). No obstante, desde la óptica de los Derechos Humanos, las principales reivindicaciones encontraron fundamento en la incorporación y salvaguarda del “derecho a migrar” a todos los ciudadanos; por consiguiente, el artículo 40 ha permitido contrarrestar los embates de la desigualdad y la discriminación al establecerse que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (CRE, 2008, artículo 40). Con referencia a la política migratoria, algunos funcionarios enfatizaron lo siguiente:

Considero que ha resultado ser una política inclusiva, donde el ser humano es parte del universo sin frontera como un ciudadano del mundo, dejando de importar inclusive la situación migratoria de ilegal, sino considerándolo como irregular, para lo cual el Estado ecuatoriano le brinda las facilidades para regularizarse y acceder a los derechos que todas las personas tenemos siendo nacionales o extranjeros (Funcionario-MREMH-11, 10 de diciembre de 2019).

La política migratoria ecuatoriana es una política que se fundamenta en un marco conceptual y legal que prioriza al ser humano como eje principal, eliminando esa forma de calificarlo como ilegal, pues se sobreponen los derechos de ser humano (Funcionario-MREMH-08, 27 de noviembre de 2019).

En las entrevistas citadas, se puede observar cómo los funcionarios participantes hacen mención en reiteradas ocasiones al tema de los derechos de las personas en movilidad humana, haciendo referencia a la ciudadanía universal y al derecho que tienen los inmigrantes de regularizar su situación migratoria.

Por otro lado, los cambios propiciados por la “Revolución Ciudadana” y la Constitución de 2008 terminaron de establecer al Ecuador como territorio receptor de extranjeros. Al respecto, con la incorporación del concepto “Ciudadanía Universal” en el artículo 416 de la nueva carta constitucional (CRE, 2008), se planteó una perspectiva globalizadora al momento de establecer las relaciones internacionales. A su vez, también instituyó que a ningún extranjero se le exigiría visa para entrar al territorio ecuatoriano, sino que podía permanecer como turistas durante noventa días. Esta disposición ubicó al Ecuador como un punto luminoso en la cartografía mundial de los flujos migratorios, atrayendo de manera casi inmediata grandes contingentes de extranjeros quienes encontraron en dicha ley una oportunidad legal y segura para arribar al territorio y mejorar su calidad de vida; se trató entonces de una política de “puertas abiertas” que, ante la llegada masiva y descontrolada de ciudadanos venezolanos, por ejemplo, el Estado debió realizar los ajustes pertinentes orientados a resguardar los derechos civiles tanto de nacionales como de extranjeros. En efecto, algunas opiniones de los funcionarios entrevistados dan cuenta de la importancia del reconocimiento de la Ciudadanía Universal:

El avance más representativo se encuentra en la Constitución Nacional promulgada en el año 2008, en la que se le otorga el rango constitucional a la ciudadanía universal, por medio de la cual todos los ciudadanos suramericanos pueden circular libremente por los países del continente, sólo portando su cédula de identidad. La Constitución menciona que la libre movilidad humana es un derecho humano que el Ecuador respeta (Funcionario-MREMH-05, 01 de diciembre de 2019).

La Constitución de 2008 estableció principios fundamentales relacionados con los derechos humanos de los migrantes, tales como: la ciudadanía universal; la no criminalización; la libre movilidad humana; la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros; la no discriminación; facilidades para el retorno al país; la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes; las normas de protección internacional a favor de refugiados y apátridas, entre otros.

Tales principios han sido plasmados, de manera amplia y detallada, en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, aprobada en febrero de 2017. En ese ámbito, el Ecuador ha implementado una política migratoria amplia e integral, a favor de los derechos humanos de los migrantes, tanto a favor de ecuatorianos que emigran al exterior, como de extranjeros que ingresan al país, para radicarse, de manera temporal o definitiva (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Uno de los avances más relevantes de la Constitución del 2008 elaborada en Montecristi (Manabí) es el respeto y aplicación a los derechos humanos, especialmente en temas de Movilidad Humana, otorgando derechos y responsabilidades de igual forma a Extranjeros y Nacionales, siendo un referente importante para otras constituciones del mundo, actualmente las políticas se encuentran totalmente alineadas con los intereses del país (Funcionario-MREMH-10, 03 de diciembre de 2019).

En este punto, es relevante mencionar cómo el enfoque de los Derechos Humanos está presente en cada una de las entrevistas citadas, donde los funcionarios señalan taxativamente que a partir de la promulgación de la Constitución Nacional del 2008, el Ecuador está en la posición de proteger los DDHH de los migrantes, ya sea de los ecuatorianos que decidan emigrar hacia otros destinos, o de los inmigrantes que seleccionen al país como lugar de destino. Por ello, en las entrevistas transcritas en los párrafos anteriores, se señala nuevamente el derecho a la ciudadanía universal, a la libre circulación, la igualdad de derechos entre los nacionales y los extranjeros, la no discriminación, la lucha contra la trata de personas, el derecho al asilo y refugio, entre otros derechos que poseen los migrantes, todos ellos amparados tanto en la Constitución Nacional (2008), como en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).

De manera similar, otro elemento clave en el marco de la defensa de los Derechos Humanos del migrante incluido en la Constitución de 2008, fue la incorporación de un nuevo modelo de desarrollo denominado “Buen Vivir”.⁶ Esta propuesta para el desarrollo colectivo fue expuesta desde el mismo preámbulo de la Carta Magna, en donde se expresa la intención del Estado ecuatoriano de construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el “buen vivir” (CRE, 2008, preámbulo).

⁶ A través de las políticas del “Buen Vivir”, existe una vinculación estrecha con respecto a la garantía de los DDHH. Por tal motivo, es posible encontrar una serie de propuestas orientadas a la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales, entiéndase: derecho al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación, información, cultura, ciencia, educación, hábitat, vivienda, salud, trabajo y seguridad social.

En efecto, constitucionalmente Ecuador asume el objetivo de construir una sociedad que respete, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; por ende, lo esbozado en dicho preámbulo sintetiza la firme intención de adoptar un enfoque inclusivo a la hora de velar por los Derechos Humanos fundamentales, perspectiva que en el marco de las políticas migratorias mejoró el tratamiento del inmigrante y abrió las posibilidades del retorno del emigrante ecuatoriano a través de principios como la universalidad, igualdad, equidad, progresividad, solidaridad y no discriminación.

Finalmente, es imposible dejar de lado la nueva concepción de “Estado” definida en la Constitución de 2008, la cual, enuncia al Ecuador como intercultural y plurinacional (CRE, 2008, artículo 1). Estos conceptos, asumidos en el plano de las dinámicas de movilidad humana propias del mundo globalizado de hoy, confirman de por sí la presencia constante y cada vez más numerosa de extranjeros en el país, inmigrantes que, tal como es reflejo la misma sociedad ecuatoriana, proceden de distintos troncos étnico-raciales estableciendo una “diversidad dentro de la diversidad”, fenómeno que posibilita el encuentro y el intercambio efectivo entre culturas. En consecuencia, la violación flagrante de los Derechos Humanos de las personas en condición de movilidad humana, ha encontrado un firme mecanismo de control en la vigente Carta Magna firmada en Montecristi.

De todo esto, se puede deducir que los cambios que se han establecido en la política migratoria del Ecuador a partir del 2008, parten del hecho de que durante los diez años que estuvo Rafael Correa en la presidencia de la República del Ecuador, indudablemente se realizaron importantes avances en las políticas migratorias del país. Sin embargo, al dar una mirada retrospectiva al proceso conocido como “Revolución Ciudadana”, es posible percibir la existencia de contradicciones entre los avances legislativos patentados en la Constitución de 2008 y la praxis de los mecanismos propuestos para garantizar los Derechos Humanos de las personas en condición de movilidad.

Es decir, a pesar de los cambios establecidos constitucionalmente, el Estado ecuatoriano continuó implementando durante buena parte de la “revolución” la denominada Ley de Migración y Ley de Extranjería, en vigencia desde los años setenta del siglo XX, instrumentos normativos considerados proteccionistas y restrictivos. Por tal razón, la implementación de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana que entró en vigencia el 7 de febrero de 2017, resultó bastante tardía a los efectos de respaldar los planteamientos gubernamentales. Por ende,

durante ese periodo, “al no contar con una Ley actualizada, el Estado ecuatoriano aplicó parcialmente los mandatos constitucionales y reaccionó de manera selectiva y casuística frente a la llegada de distintos grupos de migrantes” (Herrera y Cabezas, 2019, p. 135).

En efecto, luego de la promulgación de la nueva Constitución, ocurrieron varios incidentes con ciudadanos de varias nacionalidades, a quienes se les comenzó a exigir nuevos requisitos para su ingreso al país, tal es el caso de los ciudadanos chinos, a quienes se les restauró la imposición de visado para ingresar al Ecuador (Herrera y Cabezas, 2019, p. 136). Del mismo modo a “nueve nacionalidades asiáticas y africanas en noviembre de 2010 y de manera más reciente, desde diciembre de 2015 se exige visado a la población cubana (Herrera y Cabezas, 2019, p. 136). De esta manera, es válida la afirmación señalada por las autoras, quienes mencionan que:

las contradicciones y brechas existentes entre un discurso que se fundamenta en los derechos humanos y la progresiva aplicación de políticas restrictivas ha producido una paradoja que consiste en sostener un discurso público de apertura para los migrantes y *de facto* aplicar políticas que excluyen a los inmigrantes del Sur. Es decir, la tendencia ha sido actuar de manera selectiva, y dirigida para cada flujo a pesar de los preceptos de la Constitución (Herrera y Cabezas, 2019, p. 136).

Ahora bien, en este punto es conveniente citar la opinión que expresaron los funcionarios públicos, participantes del estudio, acerca de los avances más representativos que ha tenido la política migratoria ecuatoriana. Al respecto relatan lo siguiente:

Considero que estos cambios [en la política migratoria], incorporados en la normativa constitucional y legal vigente, así como en la política nacional, están acorde con el derecho internacional de los derechos humanos, particularmente porque están dirigidos a garantizar y proteger los derechos humanos de los migrantes, tanto de los ecuatorianos que emigran al exterior, como de los inmigrantes que ingresan a territorio ecuatoriano.

Sin embargo, hay varios vacíos y contradicciones en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, que se contraponen con las garantías constitucionales. Por ejemplo, las cifras exorbitantes que se incorporaron en la Ley, para el pago de multas por infracciones migratorias, como haber superado el tiempo de permanencia o realizar actividades económicas, cuando se ostenta la calidad de turista y las dificultades prácticas que se han generado para que los extranjeros que cuentan ya con una residencia temporal o permanente, puedan obtener el documento de identidad nacional, por no poder presentar un seguro de salud público o privado, entre otros.

Precisamente dichas contradicciones y vacíos han sido señalados en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica, que se encuentra en estudio por parte de la Asamblea Nacional (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Los cambios son sumamente positivos, el otorgar y garantizar derechos a las personas en movilidad humana es consustancial a la defensa de los derechos humanos, a la protección del ser humano y el otorgamiento, o por lo menos de impulsar la ciudadanía universal (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

La Constitución de la República del Ecuador vigente determinó un importante avance en el tema de derechos humanos y, específicamente en el caso de los derechos de las personas en movilidad humana que tuvieron un avance significativo. Se determinaron derechos específicos con el mandato de crear la Ley. Lo interesante de la Constitución fue su creación colectiva, para ir estableciendo los derechos, estuvieron en Montecristi las agrupaciones y personas beneficiarias y aquellas involucradas en las diferentes luchas por los derechos, esto enriqueció notablemente el texto constitucional (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019),

Pese a las contradicciones existentes entre la protección de los Derechos Humanos y el enfoque *securitista* asumido por el Estado ecuatoriano, los funcionarios consideran que los cambios que ha tenido la política migratoria del Ecuador, desde el 2008, han sido positivos y están en concordancia tanto con el derecho internacional como con la protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, también se observa que existen señalamientos en contra de algunas medidas impuestas a los inmigrantes, como por ejemplo las altas cifras que se imponen en las multas por infracciones migratorias, aludiendo los funcionarios, que dicha medida puede estar atentando contra los Derechos Humanos de los inmigrantes.

Por otro lado, también es evidente que el *corpus* jurídico que decretó al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, no ha sido asimilado por la sociedad. Por ello, aún se presentan distancias acentuadas entre el ciudadano ecuatoriano y los inmigrantes, así como con las minorías étnicas. Por tal motivo, ha sido imposible contrarrestar las prácticas discriminatorias y xenofóbicas, lo cual, establece la necesidad de emprender proyectos destinados a re-educar a una ciudadanía que se sigue mostrando en extremo conservadora y racista. De esta manera, es imperante que el Estado fomente el desarrollo de valores como la hospitalidad, con la intención de sacar provecho a los intercambios culturales, así como también es imperante volver a los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento fundamental que consolidó las bases de una nueva sociedad luego de los desastres ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial. En concordancia con lo anterior, se puede señalar la opinión de un funcionario participante del presente estudio:

La actual política migratoria, basada en las normas constitucionales y legales, procura fomentar una migración segura, ordenada y regular, conforme ha sido establecido por las Conferencias Internacionales sobre Migración y Desarrollo, así como coadyuvar a la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo de los migrantes.

Sin embargo, dada la actual crisis económica y social que afronta el país, varios derechos no han podido ser garantizados de manera integral y amplia y, en los últimos años, con la inusual migración venezolana, han surgido fenómenos de xenofobia, discriminación y explotación laboral y sexual hacia dichos colectivos, que violentan las normas constitucionales y legales, aprobadas por el Estado ecuatoriano y que están contempladas en su política migratoria.

Para ello, el Estado debe implementar políticas educativas y culturales inmediatas y urgentes, a fin de disminuir y erradicar tales fenómenos, así como otras medidas de carácter social y económico, que generen una mayor igualdad social y bienestar, tanto para nacionales como para extranjeros.

Asimismo, se deben fortalecer las acciones de protección internacional y de lucha contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y la explotación laboral y sexual hacia los extranjeros (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Se habla entonces de facilitar las condiciones socio-culturales en Ecuador, con el objetivo de propiciar la aplicabilidad y respeto del principio de la Ciudadanía Universal, sin descuidar la soberanía y la seguridad social del país. Tal y como ha quedado en evidencia, la falta de experiencia conllevó a que este principio de “puertas abiertas” se convirtiera en el detonante de oleadas migratorias que ocasionaron graves problemas a la estabilidad del Estado. Además, se puede afirmar que la incorporación del concepto de la Ciudadanía Universal en la política exterior ecuatoriana, ha demostrado la intención de favorecer más a los emigrantes que a los inmigrantes. En este sentido, se puede citar la opinión de un funcionario entrevistado:

Considero que el principio de libre movilidad humana insertada en la Constitución ecuatoriana fue un gran avance, sin embargo, en la práctica se observa que la referida movilidad sin impedimento presenta un sinnúmero de desventajas para el Estado ecuatoriano (Funcionario-MREMH-02, 26 de noviembre de 2019).

De esta manera, no se puede hablar de “Ciudadanía Universal” en Ecuador mientras los extranjeros o refugiados no tengan la posibilidad de acceder al beneficio de la vivienda, o se continúe explotando a nivel laboral a los inmigrantes irregulares, es decir, mientras se sigan vulnerando sus Derechos Humanos fundamentales; en consecuencia, la disposición

constitucional de no identificar a ningún ser humano como ilegal por su condición migrante ha quedado en entredicho.⁷ A tal efecto se expone que:

Uno de los mayores desafíos que tienen los venezolanos es el de encontrar plazas laborales, debido a la gran demanda de migrantes que desborda actualmente al Ecuador (Funcionario-MREMH-03, 30 de noviembre de 2019).

Desde hace años atrás el Estado ecuatoriano, está recibiendo crecientes flujos migratorios procedentes de la República Bolivariana de Venezuela, que constituyen en su mayoría personas que buscan oportunidades de integración y desarrollo en la sociedad de acogida. Ante dicha situación se hace necesario conocer las oportunidades, brechas y dinámicas de inserción de este grupo poblacional en el mercado o en la sociedad ecuatoriana a fin de contar con información eficaz y oportuna para la generación de iniciativas y políticas adecuadas (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

Desde la Carta Magna se establece que los inmigrantes “tendrán los mismos derechos que los nacionales” (CRE, 2008, art. 9), lo que significa que el Estado ecuatoriano debe favorecer su inserción laboral, proteger el derecho a la salud, educación, vivienda, alimentación, servicios, es decir, aquellos derechos humanos de primera generación, que garantizan un mejoramiento en la calidad de vida de los inmigrantes venezolanos que han salido de su país en condición de vulnerabilidad.

Si bien, algunas propuestas de la “Revolución Ciudadana” aportaron un nuevo matiz al tratamiento de las movilidades humanas, es imperante trabajar en la educación de las nuevas generaciones con la meta de asumir el principio de la interculturalidad como algo propio del ecuatoriano, para poder integrar de forma positiva a los inmigrantes en las dinámicas sociales. A partir de la asimilación de prácticas culturales distintas, puede ser posible potenciar la base económica del país, a la vez de que se podrán generar avances positivos en campos como la ciencia, el deporte, la salud y la agricultura, entre otros. Es decir, el inmigrante en suelo ecuatoriano continúa siendo mal visto, por tal motivo, deben considerarse las ventajas de la interculturalidad como muestras positivas de la universalidad en el contexto global actual.

Con la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y la incorporación de la interculturalidad como un aspecto de vital importancia tanto en la política interna como externa

⁷ Además, a lo largo de los diez años del presidente Correa en el poder, fue posible detectar que, frente a la emigración, el discurso se centró en el respeto irrestricto a los derechos de los emigrantes ecuatorianos en el exterior. Sin embargo, respecto a la inmigración, ha primado un discurso diferencial para la población inmigrante dependiendo de la nacionalidad que se posea.

en la Agenda de Política Exterior 2017-2021, se puede expresar que ha existido en los últimos años la intención de corregir las fallas que se han suscitado en el plano de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes. En la actualidad, toda la estructura legislativa del Ecuador demuestra tener presente que la confluencia de ciudadanos de orígenes diversos puede dar lugar a un escenario propicio para el desarrollo del país, por ello, ha sumado otros lineamientos como “la defensa de los derechos humanos, la justicia fiscal, la defensa de la naturaleza, el enfoque de igualdad, la igualdad de género, la movilidad humana y la cultura de paz” (MREMH, 2018e), con el firme propósito de garantizar una dinámica social positiva e incluyente.

Finalmente, el incremento de flujos migratorios de población venezolana, por ejemplo, ha avivado el debate sobre la falta de concordancia entre lo establecido en la vigente Constitución y las políticas implementadas para restringir el acceso al país de los viajeros venezolanos. Desde la perspectiva del investigador, deben realizarse nuevos diagnósticos orientados a elaborar, diseñar e implementar políticas migratorias que, en la práctica, no atenten contra los Derechos Humanos de las personas en movilidad. Cabe resaltar que el Estado ecuatoriano también debe resguardar la integridad del territorio nacional y de sus habitantes, a tal efecto, una de las entrevistas aplicadas, aporta el siguiente análisis:

Frente a la situación humanitaria que atraviesa Venezuela se han emitido lineamientos que permiten el reconocimiento de derechos, como es el caso de la aceptación de pasaportes caducados (con un límite de 5 años), como uno de los requisitos para la emisión de una visa humanitaria. Se podría considerar que la solicitud de una visa a los venezolanos es restricción de derechos, pero se debe tener en cuenta que el ejercicio del Estado es proteger también a la población que vive en el territorio, de tal modo, que este tipo de medidas de alguna forma pueden servir como un mecanismo de control sobre los efectos de esta migración inusual (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).

En el señalamiento expuesto por el funcionario entrevistado, se presentan dos puntos de vista importantes. Uno referido al reconocimiento de los pasaportes vencidos de los ciudadanos venezolanos que hace el Ecuador, medida que también ha tomado algunos países latinoamericanos, con la finalidad de permitir la libre movilidad humana de esta población vulnerable, quienes tienen dificultad para acceder a un pasaporte en su país, ya sea por la lentitud de los procesos administrativos o por el elevado costo del documento de identidad (Querales, 2019). Por otro lado, se presenta también la necesidad de controlar el acceso de los ciudadanos venezolanos al territorio ecuatoriano, con el fin de proteger la seguridad de la

nación, en otras palabras, el enfoque de la seguridad nacional prevalece sobre del derecho de la libre movilidad y de la ciudadanía universal. Sin embargo, el funcionario afirma que la petición de la visa humanitaria era necesaria, ya que se necesitaba controlar la inusual migración venezolana de los últimos años.

Un aspecto de suma importancia para la presente investigación en cuanto a los cambios en la política migratoria del Ecuador y que involucra directamente a los inmigrantes venezolanos es la aplicación del Decreto Presidencial 826. Venezuela fue por muchos años un país con un índice de migración bajo, la región suramericana no vio en los venezolanos potenciales migrantes debido al nivel de vida que tenían en su país; sin embargo, debido a los graves problemas económicos que atraviesa Venezuela desde comienzos de siglo, se pasó de ser un país receptor a un país generador de migrantes. Pero ¿Qué hacer con una oleada tan grande de migrantes? Actualmente, una de las últimas respuestas del Ecuador ha sido, entre otras, el Decreto 826, del 25 de julio del 2019, en el cual se establece un nuevo requisito para los ciudadanos de Venezuela que deseen ingresar a Ecuador: la *visa humanitaria* (PRE, 2019)

El documento busca una amnistía migratoria para todos los inmigrantes venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador; así como dar cabida a un proceso de regularización. Según el Decreto 826, la regularización de migrantes venezolanos se hará efectiva por motivos humanitarios y con base en un censo de extranjeros (El Comercio, 2019). Esta amnistía migratoria permite debatir todo lo referente a los inmigrantes venezolanos que han ingresado regularmente al Ecuador a través de los puntos de control migratorio (entradas legales); así como el papel que juegan quienes ingresaron regularmente al Estado pero que se encuentran en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia en el país (PRE, 2019).

Al parecer, con esta medida impuesta como política migratoria, el Ecuador busca acelerar el proceso de regularización por “motivos humanitarios”, lo que permite tener esperanzas y reservas. Sin duda, se espera que la organización de un censo de extranjeros, así como el otorgamiento de una “visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias” para los ciudadanos venezolanos ayude a mejorar la calidad de vida de los inmigrantes en condición de movilidad humana. Este documento es, en medio del terrible escenario actual, un trámite preferente de visas que si se implementa bien podrá ayudar a los grupos de atención prioritaria. En este contexto se exponen algunas opiniones:

La aplicación del Decreto 826 permite, en resumen, poder implementar un censo real de migrantes venezolanos y así contar con información base fidedigna como en cualquier país del mundo. Adicionalmente, el Decreto 826 permite el otorgamiento de una visa humanitaria, no obstante, esta visa humanitaria quizás generaliza a todos los venezolanos y no da espacio al segmento de profesionales que bien podrían brindar un gran aporte técnico, profesional y académico al Estado ecuatoriano (Funcionario-MREMH-04, 01 de diciembre de 2019).

El decreto fue la manera en el que gobierno intentó canalizar y ordenar la migración de los ciudadanos de Venezuela a Ecuador, además de ser una medida de contención para disminuir el flujo de migrantes. Fue una medida que debía ser tomada para poder brindar mejores servicios e incluso poder tener datos más reales de la situación de cada una de las personas involucradas a efectos de implementar políticas y de solicitar financiamiento o cooperación a otros países (Funcionario-MREMH-14, 12 de diciembre de 2019).

El decreto 826 fue motivado como salida al grave problema de irregularidad de ciudadanos venezolanos en Ecuador, a pesar que el decreto no vincula a todos, fue una solución a corto y mediano plazo. Además, da una salvedad de requisitos y oportunidad de inclusión en todos los sectores sociales y económicos a ciudadanos venezolanos a través de una visa o estatus regular (Funcionario-MREMH-19, 14 de diciembre de 2019).

El Decreto 826 está dirigido a fomentar una migración segura, ordenada y regular. Por ello, estableció una amnistía migratoria que contempla varios aspectos. En primer lugar, prevé la exoneración de multas por haber superado la estadía regular en territorio ecuatoriano; un registro migratorio para determinar cuántos ciudadanos venezolanos se encuentran en el país y poder aplicar las políticas públicas necesarias, particularmente en materia de educación, salud y trabajo, a favor de dichos nacionales y como paso previo para el proceso de regularización de los mencionados extranjeros, a través del otorgamiento de una visa de excepción por razones humanitarias, tanto en el exterior como en el territorio nacional. Dicho visado dura dos años, puede ser renovado por una sola vez y cuyos requisitos son mínimos: pasaporte original (en el Ecuador se acepta caducado hasta por cinco años); certificado de antecedentes penales y el pago de USD 50,00 dólares por el formulario de la solicitud de la visa (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Este decreto pretende regularizar a los venezolanos que viven en el Ecuador de manera irregular, quienes no pueden obtener una visa por diferentes factores como pasaportes caducados. El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana dispone que quien perdió su regularidad tiene el plazo improrrogable de 30 días para solicitar una nueva condición migratoria, previo el pago de una multa equivalente a dos salarios básicos, cifra que bordea los USD \$800. Este valor resulta excesivo para los ciudadanos extranjeros, particularmente para los ciudadanos venezolanos, lo cual los ha llevado a la irregularidad migratoria. Al compararse el saldo migratorio con el número de visas otorgadas a ciudadanos venezolanos, se observa que aproximadamente el 70% de venezolanos que viven en

Ecuador está irregular, es por eso que surge el Decreto Presidencial 826 (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

Según la opinión de los funcionarios entrevistados, la aplicación de una visa por razones humanitarias tiene varios aspectos positivos. En primer lugar, a través de la realización de un censo, se va a conocer la cantidad de venezolanos que se encuentran en situación irregular dentro del país. En segundo lugar, con la regularización de esta población, el Estado puede brindar mejores servicios, lo que implica la protección de sus Derechos Humanos. En tercer lugar, con la regularización de estos inmigrantes, se pudiera mejorar su inclusión en los sectores sociales y económicos del país, lo que trae consigo el mejoramiento de su calidad de vida. Por último, se decretó la exoneración de multas para aquellos inmigrantes que han excedido el tiempo dentro del territorio nacional. Entonces se puede afirmar que efectivamente la aplicación de la medida de la visa humanitaria, puede promover la reorganización de los venezolanos dentro del país.

Sin duda, los venezolanos tienen expectativas respecto a los mecanismos que viabilicen el acceso al proceso de su regularización; además, los inmigrantes esperaban el reconocimiento sobre la validez de los documentos de viaje hasta cinco años después de la fecha de caducidad de los mismos, lo cual contribuye a agilizar los trámites de regularización, caso que en la actualidad se está presentando, ya que, como se ha mencionado, el Ecuador recibe los pasaportes vencidos. Pero, en definitiva, la migración venezolana ha generado un proceso de replanteamiento de las políticas migratorias en la región, y en el caso ecuatoriano, el Estado ha tenido que reajustar sus leyes para dar respuestas adecuadas a una situación sin precedentes, dinámica que permitió evolucionar jurídicamente al país; por tanto, se espera que se pueda aprender de dicha experiencia para fomentar la construcción de un nuevo modelo de relaciones internacionales marcado por los intercambios poblacionales a escala global.

3.4.2. El proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el periodo 2008 – 2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos

El proceso que desarrolla Estado ecuatoriano, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para regularizar a los inmigrantes venezolanos está enfocado especialmente en la emisión de visas, tanto para la residencia temporal como para la residencia permanente. Ya se ha señalado en los párrafos anteriores, que el Ecuador otorga treinta y cuatro tipos de visas (cada una de ellas con sus clasificaciones y codificaciones internas) (MREMH,

2019a), las cuales poseen sus características particulares, y, su solicitud por parte del extranjero, va a depender de la actividad a la que se vaya a dedicar dentro del territorio nacional. De acuerdo con lo expresado por un funcionario entrevistado, se expone lo siguiente:

En la normativa nacional existen 34 tipos de categorías migratorias a las que pueden acceder los inmigrantes, con las cuales pueden regularizarse, incluyendo la visa de excepción por razones humanitarias, a favor de los nacionales venezolanos.

El Ecuador exige visado para ingresar al territorio solamente a 24 países (incluido Venezuela, desde el 26 de agosto de 2019) y en cambio, la gran mayoría de países exigen visa a los ciudadanos ecuatorianos para ingresar a su territorio.

La gran mayoría de extranjeros ingresan como transeúntes o turistas y tienen 90 días y, en el caso de los países sudamericanos, hasta 180 días para permanecer en el país de manera regular, tiempo en el cual deben optar por una categoría migratoria temporal o permanente, a fin de evitar cometer una infracción migratoria, con la consecuente multa, cuyo costo es elevado (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Dentro de los 34 tipos de visas existentes en Ecuador, se encuentra la visa Mercosur, sin embargo, los ciudadanos venezolanos no pueden solicitarla, debido a que Venezuela, durante el mandato presidencial de Hugo Chávez, no suscribió el “Acuerdo de Residencia del Mercosur” (Ribeiro, 2019, p. 75), negándole la posibilidad a sus propios ciudadanos de tramitar este documento en los países miembros. Así:

En el ámbito de la formación del bloque comunitario del Mercosur, el gobierno de Chávez no quiso firmar la parte del Acuerdo que trataba del acceso a los visados de residencia para los nacionales de los países miembros. Más adelante, cuando Maduro ya estaba en el poder y con la fuerte emigración puesta en marcha, en agosto de 2017 se suspendieron los derechos políticos de Venezuela en el bloque debido a la ruptura del orden democrático, lo que dificultaba cualquier salida normativa sobre la base del Acuerdo (Ribeiro, 2019, p. 75).

Esta situación representa una clara transgresión de los derechos de los ciudadanos venezolanos, violación que cometieron sus propios mandatarios presidenciales y que les ha impedido acceder a un documento que les hubiese permitido su regularización en los países miembros.

A partir del año 2005 se produjo un aumento de la migración venezolana hacia distintos países de Suramérica (Simbaña y Escobar, 2019, p. 41). La necesidad de los inmigrantes venezolanos de poseer su estatus migratorio y lograr una estabilidad legal y laboral en el país, produjo que las solicitudes de visas aumentaran, solicitudes que se iban incrementando a medida que mayor número de venezolanos llegaba al país. Ya para el año 2012, los ciudadanos venezolanos ocupaban el primer lugar en cuanto a la emisión de visas, tal como se muestra en

la tabla N° 2, donde se señala el número de visas emitidas por el Ecuador desde el mes de enero de 2012 hasta el mes de julio de 2019.

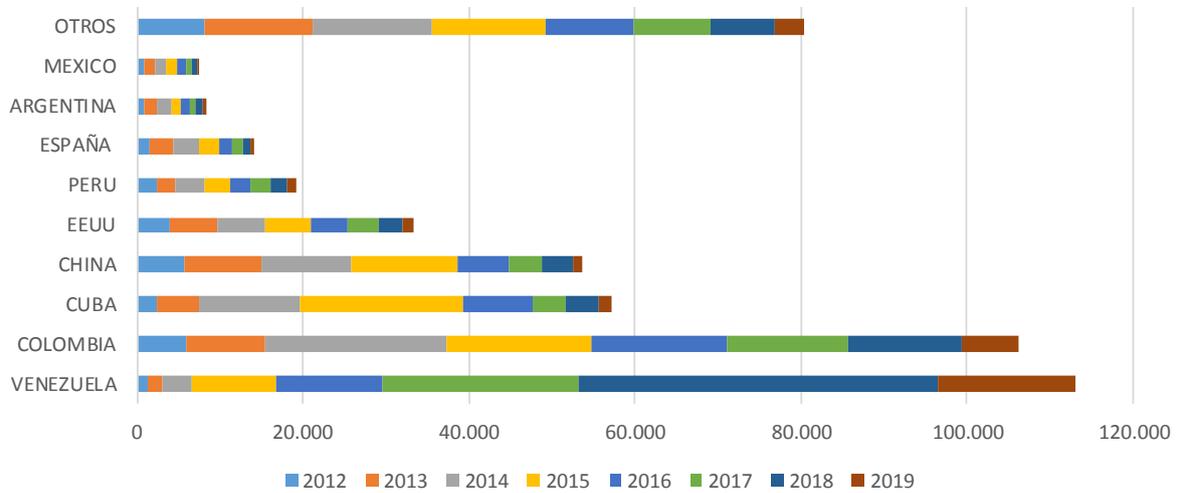
Tabla N° 2
Visas emitidas por nacionalidad

Países	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
VENEZUELA	1.285	1.912	3.328	10.284	12.701	23.759	43.231	16.530	113.030
COLOMBIA	5.968	9.510	21.814	17.521	16.219	14.588	13.738	6.800	106.158
CUBA	2.375	5.180	12.030	19.773	8.405	3.998	3.929	1.386	57.076
CHINA	5.668	9.312	10.953	12.678	6.291	3.921	3.649	1.220	53.692
EEUU	4.052	5.636	5.752	5.548	4.411	3.760	2.772	1.320	33.251
PERU	2.393	2.314	3.461	3.115	2.501	2.297	1.976	1.052	19.109
ESPAÑA	1.509	2.964	3.097	2.437	1.575	1.231	856	434	14.103
ARGENTINA	935	1.462	1.720	1.264	1.002	781	715	414	8.293
MEXICO	976	1.212	1.422	1.209	1.065	836	601	261	7.582
OTROS	8.174	13.007	14.432	13.655	10.597	9.315	7.535	3.534	80.249
Total	33.335	52.509	78.009	87.484	64.767	64.486	79.002	32.951	492.543

Fuente: MREMH (2018b)

Se puede observar el crecimiento acelerado de la emisión de visas para los inmigrantes venezolanos, ya que, a partir del año 2012, se percibe un aumento progresivo cada año, sin presentarse una sola disminución en los años posteriores, a diferencia de países como México, España, Perú, Estados Unidos, inclusive Colombia, quienes presentaron fluctuaciones, por debajo, en la demanda de visas. Seguidamente se presenta el gráfico N° 4, por medio del cual se puede visualizar el comportamiento de la emisión de visas para los diferentes países, donde Venezuela se posiciona en el primer lugar.

Gráfico N° 4
Visas Emitidas desde enero 2012 hasta Julio 2019

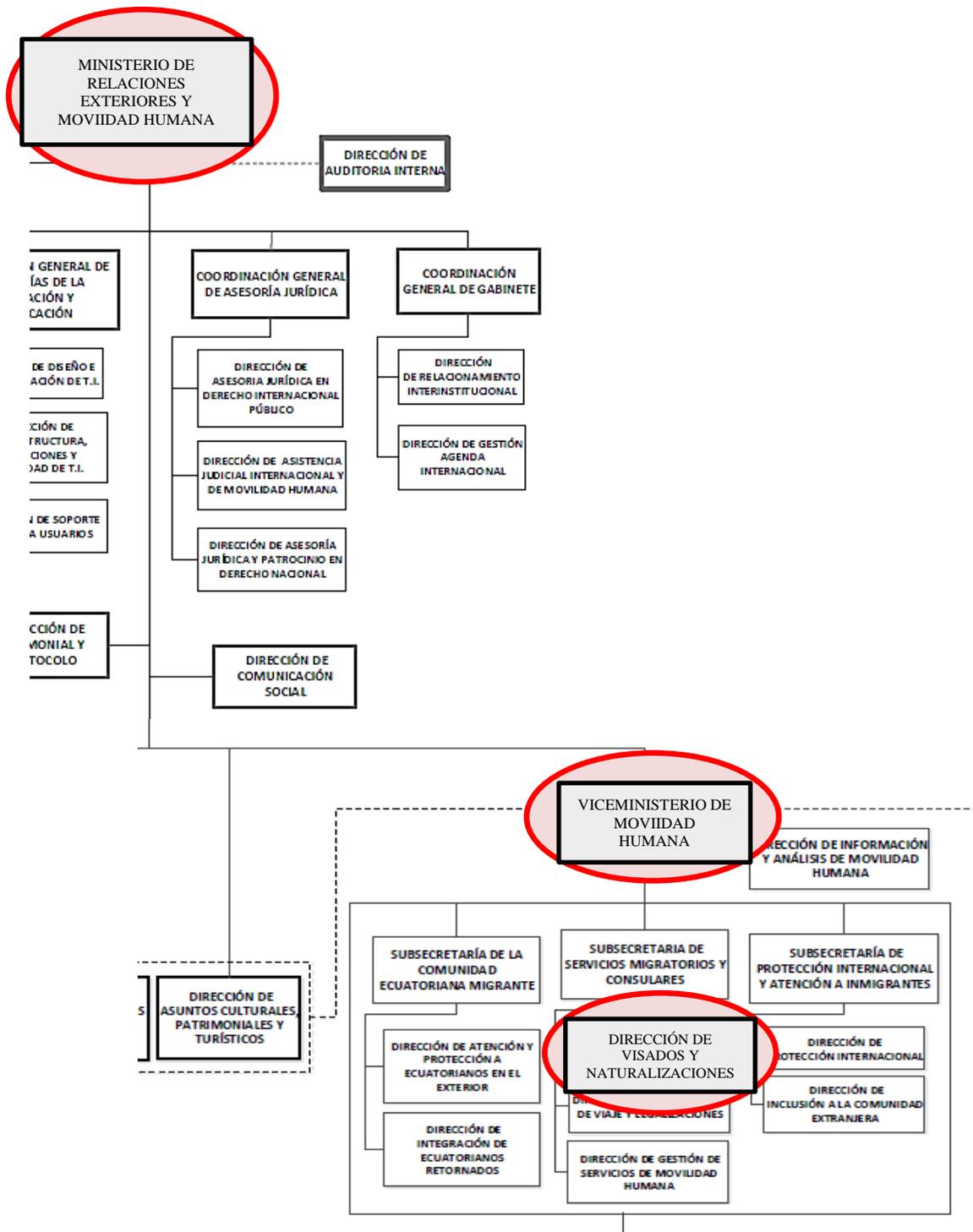


Fuente: MREMH (2018b)

Ahora bien, con respecto al proceso interno que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para la emisión de visas, dicho proceso está a cargo de la Dirección de Visados y Naturalizaciones, quien a su vez está bajo el mando de la Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares, área que depende directamente del Viceministerio de Movilidad Humana. Éste último es una dependencia del MREMH, a partir del 10 de junio del año 2013, según el Decreto Ejecutivo N° 20 (PRE, 2013, artículo 1).

Para tener más clara la línea de mando expuesta, se presenta la imagen N° 5, donde se muestra parte de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, con las dependencias relevantes para la presente investigación.

Imagen N° 5
Parte de la estructura organizacional del MREMV. Posicionamiento del
Viceministerio de Movilidad Humana y de la Dirección de Visados y Naturalizaciones



Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Estructura-Cancilleria-1.pdf>

Elaborado por: adaptado del MREMH (2019d)

Por otra parte, durante los años 2012 – 2019, el Ecuador otorgó 132.865 visas a los ciudadanos venezolanos que cumplieron con todos los requisitos exigidos por el MREMH. Sin embargo, es oportuno resaltar que del total de visas emitidas, la “Visa Residente-Temporal UNASUR” ocupó el primer lugar de solicitudes, con un total de 74.377 visas otorgadas. El segundo lugar lo ocupó la “Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela”, aunque con una diferencia muy por debajo en cuanto al número de visas, emitiéndose 7.537. En el tercer lugar, se encuentra la “Visa 9 V (Profesional)”, con 7.241 visas otorgadas. En el cuarto lugar fue para la visa “Residente Temporal-Excepción por autoridad de M.H. - Razones Humanitarias”, con 8.174 visas (sumatoria de las visas emitidas tanto en el exterior como dentro del territorio ecuatoriano, desde el mes de septiembre de 2019 hasta el 11 de diciembre del mismo año).

Así, la tabla N° 3 muestra las visas con mayor número de emisiones durante el periodo 2012 – 2019.

Tabla N° 3
Visas emitidas para ciudadanos venezolanos periodo 2012-2019 (11 diciembre)

VISAS PERMANENTES, TEMPORALES Y VISITANTES TEMPORALES, OTORGADAS A CIUDADANOS VENEZOLANOS, EN TODOS LOS CENTROS ADMINISTRATIVOS DEL MREMH, DURANTE LOS AÑOS 2012 - 2019 (11 dic)										
VISA TEMPORAL Y PERMANENTE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	
01. INMIGRANTE - VISAS 9 I (RENTISTA) (ECUADOR)	-	2	4	19	31	3	-	-	59	
01. NO INMIGRANTE - VISAS 12 V (ECUADOR)	55	74	89	68	47	26	-	-	359	
02. INMIGRANTE - VISAS 9 II (INVERSIONISTA BIENES RAICES, CERTIFICADOS, TITULOS)	5	14	16	21	16	4	-	-	76	
02. NO INMIGRANTE - VISA 12 VI - AMPARO (ECU)	134	241	246	207	155	19	-	-	1.002	
02. NO INMIGRANTE - VISAS 12 VI (ECUADOR)	247	353	334	295	295	66	-	-	1.590	
03. INMIGRANTE - VISAS 9 III (INVERSIONISTA INDUSTRIA, AGRICULTURA, GANADERIA)	-	-	1	-	1	-	-	-	2	
03. NO INMIGRANTE - VISA 12 VII - AMPARO (ECU)	10	10	15	11	7	-	-	-	53	
03. NO INMIGRANTE - VISAS 12 VII (ECUADOR)	26	22	25	25	9	4	-	-	111	
04. INMIGRANTE - VISAS 9 IV (APODERADO) (ECUADOR)	4	6	16	23	36	16	-	-	101	
04. NO INMIGRANTE - VISA 12 VIII - AMPARO (ECU)	-	-	48	30	1	-	-	-	79	
04. NO INMIGRANTE - VISAS 12 VIII (ECUADOR)	-	9	106	68	3	-	-	-	186	
05. INMIGRANTE - VISAS 9 V (PROFESIONAL) (ECUADOR)	32	61	256	1.933	3.482	1.476	1	-	7.241	
05. NO INMIGRANTE - VISA 12 IX - AMPARO (ECU)	39	38	52	17	7	-	-	-	153	
05. NO INMIGRANTE - VISAS 12 IX (ECUADOR)	244	291	372	142	63	15	-	-	1.127	
06. NO INMIGRANTE - 12 XI - AMPARO ECUADOR	-	-	36	636	41	3	-	-	716	
06. NO INMIGRANTE - VISAS 12 X (ECUADOR)	64	85	60	62	6	1	-	-	278	
07. RT-REL - RELIGIOSO O VOLUNTARIO RELIGIOSO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1	
10. RT-PRO - PROFESIONAL, TÉCNICO, TECNÓLOGO O ARTESANO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	2	5	-	7	
DIPLOMÁTICA PERMANENTE D-I - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	2	9	11	
DIPLOMÁTICA PERMANENTE D-II - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	8	9	17	
DIPLOMÁTICA TEMPORAL DE CORTESÍA D-IV - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
DIPLOMÁTICA TEMPORAL DE CORTESÍA D-IV - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	24	24	
INMIGRANTE - VISA 9 I	-	-	-	1	-	-	-	-	1	
INMIGRANTE - VISA 9 IV	-	-	-	-	-	1	-	-	1	
INMIGRANTE - VISA 9 IV CONFERENCIA EPISCOPAL (ECUADOR)	-	-	-	-	3	1	-	-	4	
INMIGRANTE - VISAS 9 V	-	1	2	-	6	1	-	-	10	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI	-	-	-	1	-	-	-	-	1	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO - AFINIDAD) (ECUADOR)	30	45	104	299	692	404	3	-	1.577	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO - AFINIDAD) (EXT)	-	1	-	2	-	-	-	-	3	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO - CONSANGUINIDAD) (ECUADOR)	40	66	92	264	862	662	25	-	2.011	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO - CONSANGUINIDAD) (EXT)	1	2	-	2	-	1	-	-	6	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO - CONSANGUINIDAD) EXCENTOS (ECUADOR)	7	24	95	396	77	9	4	-	612	
INMIGRANTE - VISAS 9 VI (AMPARO AFINIDAD) EXCENTOS (ECUADOR)	-	3	6	17	6	7	2	-	41	
INMIGRANTE - VISAS 9 VII ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA (ECU)	-	-	-	-	185	273	1	-	459	
NO INMIGRANTE - VISA 12 III (EXTERIOR)	-	-	2	3	-	3	-	-	8	
NO INMIGRANTE - VISA 12 XI ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA (ECU)	103	210	688	3	5.270	1.261	2	-	7.537	

Fuente: MREMH, 2018b

Tabla N° 4
Visas emitidas para ciudadanos venezolanos periodo 2012-2019 (11 diciembre)
(Continuación)

VISAS PERMANENTES, TEMPORALES Y VISITANTES TEMPORALES, OTORGADAS A CIUDADANOS VENEZOLANOS, EN TODOS LOS CENTROS ADMINISTRATIVOS DEL MREMH, DURANTE LOS AÑOS 2012 - 2019 (11 dic)									
VISA TEMPORAL Y PERMANENTE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
NO INMIGRANTE - VISA 12 XI ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA (EXT)	-	-	-	-	145	53	7	-	205
NO INMIGRANTE - VISA DE AMPARO 12 VI	1	-	-	-	-	-	-	-	1
NO INMIGRANTE - VISA DE AMPARO 12 XI ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA (ECU)	-	-	-	-	635	122	-	-	757
NO INMIGRANTE - VISA DE AMPARO 12 XI ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA (EXT)	-	-	-	-	8	7	4	-	19
NO INMIGRANTE - VISAS 12 I (ECUADOR)	37	21	39	33	32	9	22	-	193
NO INMIGRANTE - VISAS 12 III (ECUADOR)	92	78	62	52	34	24	4	-	346
NO INMIGRANTE - VISAS 12 VII CONFERENCIA EPISCOPAL (ECUADOR)	-	-	-	-	24	5	-	-	29
NO INMIGRANTE - VISAS 12 VII CONFERENCIA EPISCOPAL (EXTERIOR)	-	-	-	-	1	-	-	-	1
NO INMIGRANTE - VISAS 12 VIII PROMETEO (ECUADOR)	-	-	-	-	29	-	-	-	29
NO INMIGRANTE - VISAS 12 XI (ECUADOR) (AÑO 2015)	-	-	329	4.857	119	-	-	-	5.305
NO INMIGRANTE - VISAS 12 XI (ECUADOR) (AÑO 2016)	-	-	-	-	1	-	-	-	1
NO INMIGRANTE - VISAS 12 XI (EXTERIOR) (AÑO 2016)	-	-	-	-	1	-	-	-	1
NO INMIGRANTE - VISAS DE AMPARO 12 IX (ECUADOR)	5	-	-	-	-	-	-	-	5
NO INMIGRANTE - VISAS DE AMPARO 12 V (ECUADOR)	3	-	-	-	-	-	-	-	3
NO INMIGRANTE - VISAS DE AMPARO 12 VI (ECUADOR)	2	-	-	-	-	-	-	-	2
NO INMIGRANTE - VISAS DE AMPARO 12 VII (ECUADOR)	4	-	-	-	-	-	-	-	4
RESIDENTE PERMANENTE - CONVENIO CONFERENCIA EPISCOPAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	7	3	10
RESIDENTE PERMANENTE - EMEV - ECUADOR	-	-	-	-	-	181	54	2	237
RESIDENTE PERMANENTE - EMEV AMPARO - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	5	2	7
RESIDENTE PERMANENTE - EMEV AMPARO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE PERMANENTE - FAMILIARES DE MENOR DE EDAD - ECUADOR	-	-	-	-	-	1	92	66	159
RESIDENTE PERMANENTE - FAMILIARES DE MENOR DE EDAD - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	3	3
RESIDENTE PERMANENTE - MATRIMONIO - ECUADOR	-	-	-	-	-	3	114	172	289
RESIDENTE PERMANENTE - MATRIMONIO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	1	2	3
RESIDENTE PERMANENTE - MERCOSUR - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE PERMANENTE - MERCOSUR AMPARO - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE PERMANENTE - PARENTESCO - ECUADOR	-	-	-	-	-	580	901	889	2.370
RESIDENTE PERMANENTE - PARENTESCO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	2	1	3
RESIDENTE PERMANENTE - TIEMPO DE PERMANENCIA - ECUADOR	-	-	-	-	-	3	5	187	195
RESIDENTE PERMANENTE - TIEMPO DE PERMANENCIA - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	1	-	1
RESIDENTE PERMANENTE - UNASUR - ECUADOR	-	-	-	-	-	1.015	1.972	4.373	7.360
RESIDENTE PERMANENTE - UNASUR - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE PERMANENTE - UNIÓN DE HECHO - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	11	17	28
RESIDENTE TEMPORAL - AMPARO - ECUADOR	-	-	-	-	-	147	70	-	217
RESIDENTE TEMPORAL - AMPARO TODAS LAS CATEGORÍAS - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	20	40	60
RESIDENTE TEMPORAL - AMPARO TODAS LAS CATEGORÍAS - EXTERIOR	-	-	-	-	-	3	7	6	16
RESIDENTE TEMPORAL - ARTISTA - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	2	2
RESIDENTE TEMPORAL - CONVENIO CONFERENCIA EPISCOPAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	10	22	17	49
RESIDENTE TEMPORAL - CONVENIO CONFERENCIA EPISCOPAL - EXTERIOR	-	-	-	-	-	3	2	4	9
RESIDENTE TEMPORAL - CONVENIO PROMETEO - ECUADOR	-	-	-	-	-	4	-	-	4
RESIDENTE TEMPORAL - DE EXCEPCIÓN - ACTIVIDAD PRODUCTIVA/COMERCIAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE TEMPORAL - DE EXCEPCIÓN - ACTIVIDAD PRODUCTIVA/COMERCIAL - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	4	4
RESIDENTE TEMPORAL - DE EXCEPCIÓN - ECUADOR	-	-	-	-	-	4	2	-	6
RESIDENTE TEMPORAL - DE EXCEPCIÓN - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	52	52
RESIDENTE TEMPORAL - ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA - ECUADOR	-	-	-	-	-	446	10	1	457
RESIDENTE TEMPORAL - ESTATUTO MIGRATORIO ECUADOR VENEZUELA - EXTERIOR	-	-	-	-	-	35	2	4	41
RESIDENTE TEMPORAL - ESTUDIANTE - ECUADOR	-	-	-	-	-	34	8	5	47
RESIDENTE TEMPORAL - ESTUDIANTE - EXTERIOR	-	-	-	-	-	5	-	1	6
RESIDENTE TEMPORAL - EXCEPCIÓN POR AUTORIDAD DE M.H. - RAZONES HUMANITARIAS -	-	-	-	-	-	-	-	5.855	5.855
RESIDENTE TEMPORAL - EXCEPCIÓN POR AUTORIDAD DE M.H. - RAZONES HUMANITARIAS -	-	-	-	-	-	-	-	2.319	2.319
RESIDENTE TEMPORAL - EXCEPCIÓN POR AUTORIDAD DE MOVILIDAD HUMANA EC	-	-	-	-	-	-	7	47	54
RESIDENTE TEMPORAL - EXCEPCIÓN POR AUTORIDAD DE MOVILIDAD HUMANA EXT	-	-	-	-	-	-	-	307	307
RESIDENTE TEMPORAL - GESTOR CULTURAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE TEMPORAL - GESTOR CULTURAL - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	1	-	1
RESIDENTE TEMPORAL - INVERSIONISTA - ECUADOR	-	-	-	-	-	2	7	3	12
RESIDENTE TEMPORAL - INVERSIONISTA - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	2	10	12
RESIDENTE TEMPORAL - MERCOSUR - ECUADOR	-	-	-	-	-	3	6	8	17
RESIDENTE TEMPORAL - MERCOSUR - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	2	2
RESIDENTE TEMPORAL - MERCOSUR DE AMPARO - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	1	-	1
RESIDENTE TEMPORAL - PROFESIONAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	41	129	43	213
RESIDENTE TEMPORAL - PROFESIONAL - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	11	6	17
RESIDENTE TEMPORAL - RELIGIOSO - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE TEMPORAL - RENTISTA - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
RESIDENTE TEMPORAL - TRABAJADOR - ECUADOR	-	-	-	-	-	176	92	38	306
RESIDENTE TEMPORAL - UNASUR - ECUADOR	-	-	-	-	-	14.982	37.908	21.487	74.377
RESIDENTE TEMPORAL - UNASUR - EXTERIOR	-	-	-	-	-	267	1.207	700	2.174
RESIDENTE TEMPORAL - VOLUNTARIO RELIGIOSO - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	4	1	5
RESIDENTE TEMPORAL - VOLUNTARIO SIN CONVENIO BINACIONAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	5	1	5	11
RESIDENTE TEMPORAL - VOLUNTARIO SIN CONVENIO BINACIONAL - EXTERIOR	-	-	-	-	-	1	2	-	3
RP-MAT - MATRIMONIO O UNIÓN DE HECHO CON ECU - ECUADOR	-	-	-	-	-	81	68	1	150
RP-MDI - EXTRANJERO MENOR O DISCAPACITADO DEPENDIENTE EN ECU O EXT CON RESIDENCIA	-	-	-	-	-	12	30	-	42
RT-CIE - CIENTÍFICO, INVESTIGADOR O ACADÉMICO - ECUADOR	-	-	-	-	-	7	-	-	7

Fuente: MREMH, 2018b

Tabla N° 5
Visas emitidas para ciudadanos venezolanos periodo 2012-2019 (11 diciembre)
(Continuación)

VISAS PERMANENTES, TEMPORALES Y VISITANTES TEMPORALES, OTORGADAS A CIUDADANOS VENEZOLANOS, EN TODOS LOS CENTROS ADMINISTRATIVOS DEL MREMH, DURANTE LOS AÑOS 2012 - 2019 (11 dic)									
VISA TEMPORAL Y PERMANENTE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
RT-DEP - DEPORTISTA, ARTISTA, GESTOR CULTURAL - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	1	-	1
RT-PRO - PROFESIONAL, TÉCNICO, TECNÓLOGO O ARTESANO - ECUADOR	-	-	-	-	-	927	35	-	962
RT-REL - RELIGIOSO O VOLUNTARIO RELIGIOSO - ECUADOR	-	-	-	-	-	6	-	-	6
VISA 12 -V	-	14	5	7	5	1	2	-	34
VISA 12-IX	48	141	104	311	151	44	-	-	799
VISA 12-VI	5	22	11	10	7	5	-	-	60
VISA 12-VII	-	1	3	4	2	4	-	-	14
VISA 12-VIII	-	-	-	1	-	-	-	-	1
VISA 12-X	4	13	30	13	5	1	-	-	66
VISA 12-XI (AÑO 2015)	-	-	2	339	152	4	-	-	497
VISA 12-XI MERCOSUR (ECU)	-	-	-	-	2	-	-	-	2
VISA 12-XI MERCOSUR (EXT)	-	-	-	-	2	2	-	-	4
VISA AMPARO 12-IX	4	6	16	27	1	-	-	-	54
VISA AMPARO 12-V	6	3	-	-	-	-	-	-	9
VISA AMPARO 12-VI	4	12	7	8	1	2	3	-	37
VISA AMPARO 12-VII	-	-	2	-	-	-	-	-	2
VISA AMPARO 12-VIII	-	-	-	1	-	-	-	-	1
VISA AMPARO 12-XI	-	-	-	36	1	4	-	-	41
VISA DE AMPARO 12-XI CONVENIOS Y COOPERANTES (ECU)	-	-	-	-	1	-	-	-	1
VISITANTE TEMPORAL - ESPECIAL DE TURISMO - ECUADOR	-	-	-	-	-	2	4	3	9
VISITANTE TEMPORAL - HUMANITARIA (PERSONAS SUJETAS A PROTECCIÓN) - ECUADOR	-	-	-	-	-	-	-	1	1
VISITANTE TEMPORAL – TURISTA 90 DÍAS - ECUADOR	-	-	-	-	-	37	-	-	37
VISITANTE TEMPORAL – TURISTA 90 DÍAS - EXTERIOR	-	-	-	-	-	-	-	269	269
TOTAL GENERAL	1.256	1.883	3.287	10.260	12.664	23.572	42.926	37.017	132.865

Fuente: MREMH, 2018b

Otro elemento que resulta de especial importancia, es la emisión de la “Visa de Residencia Temporal por Razones Humanitarias”, como exigencia indispensable para que los venezolanos puedan entrar de forma legal al Ecuador. A partir de la aplicación del Decreto Presidencia N° 826 (que entró en vigencia el 26 de agosto del presente año), los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio ecuatoriano, deberán presentar el mencionado documento. Si residen en el Ecuador, la solicitud se realiza a través del “Consulado virtual”. Si residen en el extranjero, pueden solicitarla en las respectivas oficinas consulares ecuatorianas de los países en los que se encuentren.

Cabe acotar que el caso venezolano, al ser tan particular y acelerado, obliga a las autoridades a poner el acento en las condiciones humanitarias que estos demandan. A nivel de los Derechos Humanos, se está hablando de la conservación de la vida, la salud, libre tránsito, vivienda y trabajo, entre otros. Es decir, no se trata sólo de un documento legal, sino de la posibilidad de subsistir en medio de condiciones relativamente óptimas de desarrollo individual y familiar. Según Herrera y Cabezas:

[...] estamos frente a una migración cuyo crecimiento y diversificación ha sido muy veloz, con presencia importante de menores de edad y de familias nucleares y ampliadas, con perfiles educativos relativamente altos. Si bien las redes personales y familiares han jugado un papel importante, sobre todo para la llegada y primera vivienda, la gran mayoría de los entrevistados hacen uso extensivo de las redes sociales para buscar vivienda, trabajo, tramitar papeles, conseguir muebles y demás (Herrera y Cabezas, 2019, p. 134).

Es así como a partir de la entrada en vigencia del Decreto 826, el Ecuador comenzó a gestionar el otorgamiento de visas para los ciudadanos venezolanos. Hasta el 11 de diciembre de 2019, se habían otorgado 8.174 visas por razones humanitarias. En el exterior se emitieron 2.319, mientras que en el Ecuador se emitió la cantidad de 5.855 en un tiempo aproximado de cuatro meses –de septiembre a diciembre– (MREMH, 2018b).

Por otro lado, en cuanto al proceso para la aprobación y otorgamiento de visas para los extranjeros, se desarrolla en dos fases. La primera de ellas debe ser cumplida por los usuarios que solicitan la visa. Y la segunda fase la realiza el funcionario responsable, quien se encarga de analizar las carpetas entregadas por los usuarios.

Con respecto a la fase que deben cumplir los usuarios, y para efectos de la presente investigación, se tomó como ejemplo los tipos de visas solicitados por ciudadanos venezolanos que ocuparon los primeros cuatro lugares: 1. Visa Residente-Temporal UNASUR; 2. Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela, 3. Visa 9 V [Profesional], y, 4. “Visa de Residencia Temporal por Razones Humanitarias”. Entonces, para la “Visa Residente-Temporal UNASUR” se requiere que el usuario cumpla con los siguientes requisitos:

Cuadro N° 1
Requisitos exigidos para solicitar la “Visa Residente-Temporal UNASUR”

REQUISITOS	
REQUISITOS BÁSICOS (Requisito obligatorio para gestionar el trámite)	1. Formulario de solicitud de visa 2. Pasaporte y copia (de la hoja de foto, datos biográficos y del sello migratorio de ingreso al país) 3. Movimiento migratorio emitido por el Ministerio del Interior, con validez mínima de treinta días de la fecha de emisión (titular y amparado) 4. Certificado de antecedentes judiciales, penales o policiales (Antecedentes del país de origen o de donde residió los últimos 5 años, y antecedentes penales ecuatorianos)
REQUISITOS ALTERNATIVOS (Requisito válido que reemplaza a un requisito básico)	
REQUISITOS ADICIONALES (Requisito necesario únicamente cuando aplica)	Denuncia de pérdida de pasaporte efectuado en el Consejo Nacional de la Judicatura (Formulario de Constancia de Documentos Extraviados)
REQUISITOS OPCIONALES (Requisito no obligatorio, se puede gestionar el trámite sin necesidad del mismo)	Carné de persona con discapacidad emitido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, para efectos de beneficios de Ley (Para este efecto, entiéndase como personas con discapacidad aquella que posee un grado de discapacidad igual o superior al 40%)
CONSIDERACIÓN FUNDAMENTAL PARA GESTIONAR EL TRÁMITE:	Los documentos que sean emitidos en el exterior, deberán ser debidamente apostillados o legalizados, y traducidos al castellano. Se recomienda hacer las traducciones y reconocimiento de firmas ante Notario en el Ecuador.
PRODUCTO	Visa temporal UNASUR

Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-temporal-unasur/>
Elaborado por: MREMH (2019e).

La información correspondiente al cuadro N° 1 es tomada de la página Web oficial del MREMH, sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente investigación, se había modificado uno de los requisitos, es decir, para la solicitud de la “Visa Residente – Temporal UNASUR”, el Ministerio ya no exige la presentación por parte del usuario, del “movimiento migratorio emitido por el Ministerio del Interior y justicia, con validez mínima de treinta días de la fecha de emisión (titular y amparado)” (ver cuadro N° 1), sino que el funcionario verifica ese dato electrónicamente. Pero esta información no ha sido actualizada en la página Web.

Adicionalmente, se deben cancelar los costos del trámite. Los usuarios deben pagar por el Formulario de Solicitud regular USD \$50. Los usuarios de tercera edad, cancelarán sólo el 50% del valor (USD \$25). Al ser aprobada la emisión de la visa, se debe cancelar USD \$200; en este paso también se aplica sólo el 50% para las personas de tercera edad, es decir, que ellos deben pagar sólo USD \$100. Los usuarios que presenten alguna discapacidad (al presentar el

carnet de discapacitados) no cancelan ningún costo por la visa, pero sí deben presentar los respectivos requisitos (MREMH, 2019e).

Con respecto a la “Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela”, las exigencias son las siguientes:

Cuadro N° 2
Requisitos exigidos para solicitar la “Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela UNASUR”

REQUISITOS	
REQUISITOS OBLIGATORIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario de solicitud de visa de residencia permanente. • Pasaporte válido y vigente en original y copia. • Certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado. Se tomarán en cuenta ciento ochenta (180) días de vigencia, contados desde la fecha de emisión del certificado hasta el último ingreso del interesado al país. Los certificados emitidos por Gobiernos federales, serán válidos en tanto comprendan los antecedentes penales a nivel nacional. Documento requerido únicamente para personas mayores de 18 años. • Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar dependiente; y, • Pago de la tarifa (Arancel Consular).
MENORES DE EDAD	<ul style="list-style-type: none"> • En caso de solicitantes menores de edad se adjuntará la partida de nacimiento del menor de edad apostillada o legalizada y de ser el caso traducida. • Copias de los pasaportes, movimientos migratorios actualizados y estadía regular de los padres del solicitante, en caso de que los padres o uno de ellos no se encuentre en el país, se deberá entregar poder especial o autorización, apostillado o legalizado y de ser el caso traducido.
REQUISITOS ESPECIALES	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del 6 de febrero 2017, presentar copia de la Visa Residencia Temporal Estatuto Ecuador - Venezuela.

Fuente: <https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-estatuto-migratorio-ecuador-venezuela#money>

Elaborado por: Portal único de trámites ciudadanos (2019).

En el caso del cuadro N° 2, la información que se presenta es tomada de la página Web oficial del gobierno del Ecuador mediante la cual informa sobre los trámites ciudadanos, sin embargo, a la fecha del desarrollo de la presente investigación, la página mostraba que para la solicitud de la “Visa 12 XI Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela UNASUR”, se estaba requiriendo el “pasaporte válido y vigente en original y copia”. No obstante, el Ecuador está recibiendo los pasaportes vencidos, apegándose a los acuerdos suscritos en la “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”, donde se establece lo siguiente: “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” (MREMH, 2018a, p. 2). En este sentido, quedaría de parte del portal Web,

actualizar los requisitos obligatorios que se exigen a los ciudadanos venezolanos para solicitar la visa mencionada.

En relación a los aranceles, se mantienen los USD \$50 para el Formulario (solicitud de visa). También se aplica el 50% de descuento para las personas de la tercera edad. Cuando la visa sea otorgada, el costo a cancelar es de USD \$500. De igual forma, “Se aplica la exoneración de 100% a nivel nacional, a las personas con discapacidad igual o superior al 30% presentando el carnet respectivo emitido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador” (Portal único de trámites ciudadanos, 2019).

Por su parte, en cuanto a las exigencias para solicitar la “Visa 9 V (Profesional)” se presentan en el cuadro N° 3, donde, al igual que en las visas anteriores, se exige el “Formulario de solicitud” y el pasaporte, pero también se exigen otros documentos adicionales, como por ejemplo, el título profesional avalado por el SENESCYT o inscrito en la Junta Nacional de Defensa del Artesano:

Cuadro N° 3
Requisitos exigidos para solicitar la “Visa 9 V (Profesional)”

REQUISITOS	
REQUISITOS BÁSICOS (Requisito obligatorio para gestionar el trámite)	<ul style="list-style-type: none"> • Formulario de solicitud de visa (de residencia temporal o no inmigrante) • Pasaporte y copia (de la hoja de foto, datos biográficos y del sello migratorio de ingreso al país) • Movimiento migratorio emitido por el Ministerio del Interior, con validez mínima de treinta días de la fecha de emisión • Inscripción del título profesional registrado en SENESCYT o, en su caso, en la Junta Nacional de Defensa del Artesano. • Certificado de antecedentes judiciales, penales o policiales (Aplica cuando el estudiante es mayor de 18 años) (Antecedentes del país de origen o de donde residió los últimos 5 años, y antecedentes penales ecuatorianos)
REQUISITOS ALTERNATIVOS (Requisito válido que reemplaza a un requisito básico)	
REQUISITOS ADICIONALES (Requisito necesario únicamente cuando aplica)	Denuncia de pérdida de pasaporte efectuado en el Consejo Nacional de la Judicatura (Formulario de Constancia de Documentos Extraviados)
REQUISITOS OPCIONALES (Requisito no obligatorio, se puede gestionar el trámite sin necesidad del mismo)	Carné de persona con discapacidad emitido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, para efectos de beneficios de Ley (Para este efecto, entiéndase como personas con discapacidad aquella que posee un grado de discapacidad igual o superior al 40%)
CONSIDERACIÓN FUNDAMENTAL PARA GESTIONAR EL TRÁMITE:	Los documentos que sean emitidos en el exterior, deberán ser debidamente apostillados o legalizados, y traducidos al castellano. Se recomienda hacer las traducciones y reconocimiento de firmas ante Notario en el Ecuador.
PRODUCTO	Visa de profesional, técnico, tecnólogo o artesano

Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-profesional-tecnico-tecnologo-o-artesano/>
Elaborado por: MREMH (2019f).

El cuadro N° 3 presenta el mismo detalle de los cuadros anteriores, ya que a la fecha del desarrollo de este estudio, en la página Web oficial del MREMH, se mostraba como requisito obligatorio para gestionar el trámite de solicitud de la “Visa 9 V (Profesional)”, la presentación, por parte del usuario, del “movimiento migratorio emitido por el Ministerio de Interior, con validez mínima de treinta días de la fecha de emisión”, sin embargo, como se expuso anteriormente, el funcionario verifica electrónicamente el movimiento migratorio del ciudadano venezolano.

Por su parte, el pago de aranceles también se aplica en esta modalidad. El costo del formulario es el mismo (USD \$50). Para otorgar la respectiva visa, se deben cancelar USD \$400, no obstante, se mantiene el descuento del 50% para las personas de la tercera edad, quienes cancelan sólo USD \$200. El mismo proceso se aplica para las personas con discapacidad, quienes no están obligados a cancelar ningún tipo de arancel (MREMH, 2019f).

Con respecto a los requisitos para solicitar la “Visa de Residencia Temporal por Razones Humanitarias”, el Decreto Presidencial 826 parte de dos situaciones: 1. haber ingresado al país antes del 26 de agosto de 2019 “a través de los puntos de control migratorio” (PRE, 2019, p. 4); 2. Los inmigrantes venezolanos que residan en el país desde años atrás “se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Ejecutivo” (República del Ecuador, 2019, p. 5). Aunado a ello, el solicitante debe llenar el “Formulario de solicitud de visa”, lo que tiene un costo de USD \$50, presentar el pasaporte (así esté vencido) y los antecedentes penales debidamente legalizados y apostillados (Vergara, 2019).

En este orden de ideas, es posible detectar, más allá de la formalidad jurídica, cómo estos procesos impactan notoriamente en la vida del migrante venezolano en situación de vulnerabilidad y desplazamiento. Uno de los obstáculos más recurrentes es la carencia de documentos de identidad que afecta tanto a niños y adolescentes como adultos, lo que a su vez reafirma la xenofobia y la discriminación. En palabras de García:

[...] la población migrante suele encontrarse en una situación de vulnerabilidad debido a esta circunstancia. Conforme a lo indicado por diversas organizaciones de derechos humanos en la audiencia sobre “Derechos humanos de personas migrantes y refugiadas venezolanas en la región”, del 169 período de sesiones de la CIDH, los migrantes y refugiados venezolanos son acompañados de una situación de vulnerabilidad y riesgos específicos en todas las etapas de su desplazamiento, incluyendo “la carencia de documentos de identidad; la apatridia, en

particular de niños, niñas y adolescentes; la xenofobia y de discriminación de género, raza, etnicidad, orientación sexual y edad, entre otros” (García, 2019, p. 160).

En este contexto, resulta oportuno elaborar un diagrama de flujo por medio del cual se muestra el proceso desarrollado por el ciudadano venezolano para la emisión de visas, exceptuando el proceso para la solicitud de la “Visa de Residencia Temporal por Razones Humanitarias”, ya que para este caso, la solicitud en el Ecuador se realiza a través del “Consulado Virtual” y el usuario no debe presentarse personalmente, a menos que el trámite sea para los menores de edad, situación que sí va a requerir la presencia del menor y de su representante legal.

Por ello, se considera pertinente presentar la herramienta de los diagramas de flujo, ya que “Las organizaciones demandan recursos técnicos que les permitan precisar, mediante diagramas de flujo y mapas de proceso, los elementos necesarios para llevar a cabo sus funciones en forma lógica y consistente” (Franklin, 2009, p. 298). En consecuencia, motivado a que se está analizando el proceso de visado para los ciudadanos venezolanos, se debe señalar con detalles dicho proceso.

Ciertamente la “Dirección de Visados y Naturalizaciones” cuenta con los manuales de procedimientos. Para el presente caso, existe el “Manual de Procedimientos” para el “*Subproceso: Transferencia de Visa – Gestión de Extranjería*”, donde se detallan cada una de las actividades que el funcionario y el usuario deben desempeñar durante el proceso de petición y aprobación de visas. En el mencionado instrumento, existe el diagrama de flujo que muestra todas etapas del proceso. Sin embargo, como aporte para la presente investigación, se consideró necesario elaborar un diagrama de flujo, sólo con las actividades que el usuario debe cumplir, para luego compararlo con el flujograma general.

En este sentido, para la elaboración del flujograma, se consideró conveniente utilizar la simbología propuesta por la Norma ISO-9000, debido a que la “International Organization for Standardization (ISO) ha elaborado una simbología para apoyar la garantía de calidad a consumidores y clientes de acuerdo con las normas ISO-9000:2000” (Franklin, 2009, p. 299). Así, en la imagen N° 6, se muestran los símbolos que la organización plantea para cada actividad o tarea.

Imagen N° 6
Símbolos de la norma ISO-9000 para elaborar diagramas de flujo

Símbolo	Representa
	Operaciones: Fases del proceso, método o procedimiento.
	Inspección y medición. Representa el hecho de verificar la naturaleza, calidad y cantidad de los insumos y productos.
	Operación e Inspección. Indica la verificación o supervisión durante las fases del proceso, método o procedimiento de sus componentes.
	Transportación. Indica el movimiento de personas, material o equipo.
	Demora. Indica retraso en el desarrollo del proceso, método o procedimiento.
	Decisión. Representa el hecho de efectuar una selección o decidir una alternativa específica de acción.
	Entrada de bienes. Productos o material que ingresan al proceso.
	Almacenamiento. Depósito y/o resguardo de información o productos.

Fuente: <https://naghelsy.files.wordpress.com/2016/01/enrique-franklin-organizacion-de-empresas.pdf>
 Elaborado por: Franklin, 2009, p. 302.

Luego de establecidos los primeros parámetros para diseñar el diagrama de flujo, se procede a elaborar el listado con la descripción de actividades/tareas que el usuario va a ejecutar durante el proceso de solicitud de visa (ver tabla N° 6). Cabe destacar que, para solicitar cualquier tipo de visa en el Ecuador, el procedimiento que debe seguir el ciudadano extranjero, será el mismo; lo que varía son los requisitos que va a presentar en su respectiva carpeta, según el tipo de visa que vaya a requerir.

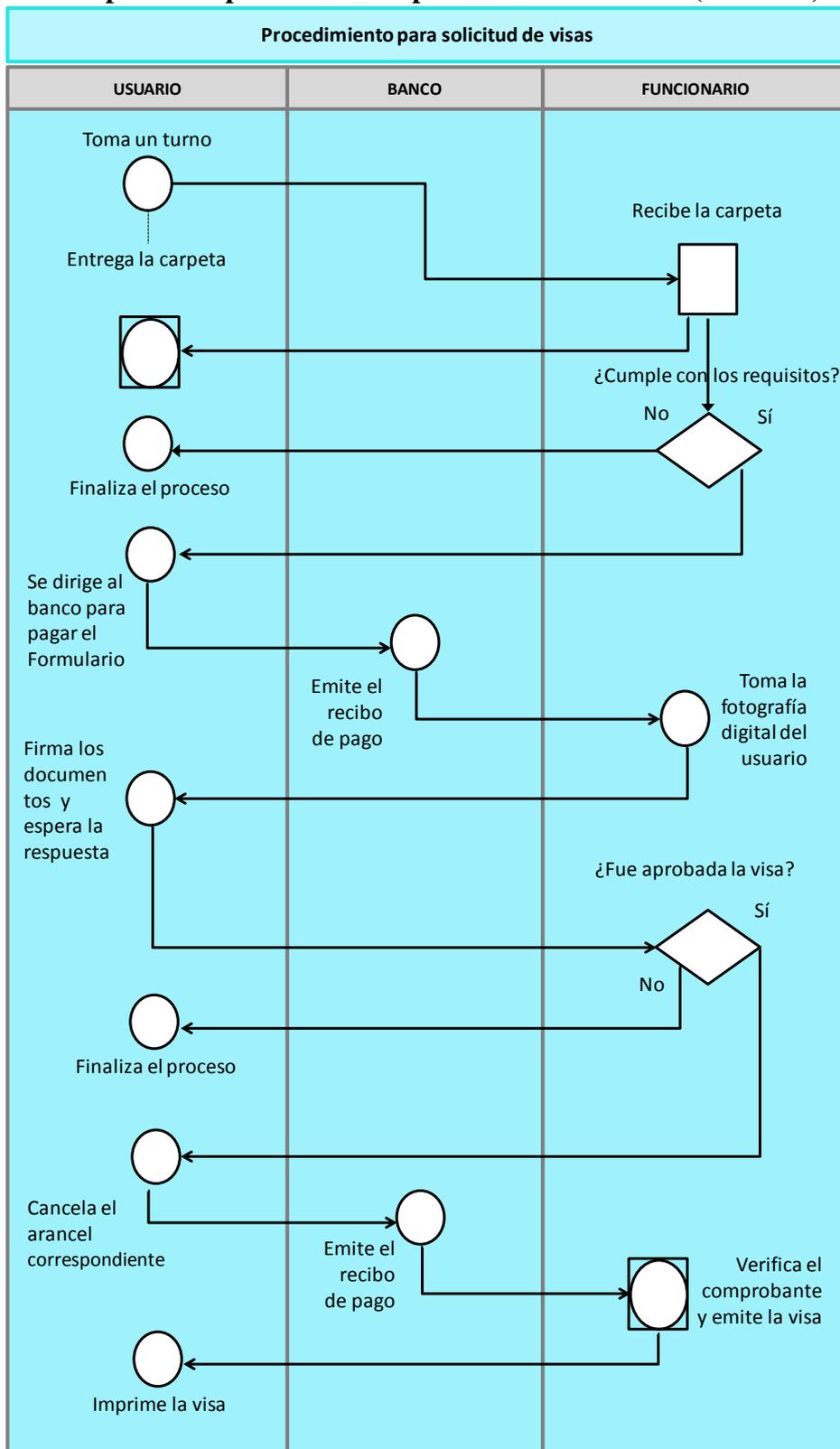
Tabla N° 6
Descripción del procedimiento para solicitud de visas (Usuarios)

Procedimiento para solicitud de visas		
Nº OPERACIÓN	RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN
1	Usuario	El usuario debe tomar un turno para ser atendido.
2	Usuario	El usuario debe entregar la carpeta con los requisitos exigidos.
3	Funcionario	El funcionario recibe la carpeta con los requisitos.
4	Usuario	El usuario debe esperar que el funcionario revise la carpeta.
5	Funcionario	Si falta algún requisito, el proceso se detiene hasta que se solventa la situación.
6	Funcionario	Si están todos los requisitos en la carpeta, el funcionario registra al usuario.
7	Usuario	Deposita en el Banco el arancel por el Formulario
8	Funcionario	Toma la fotografía digital del usuario.
9	Usuario	Firma los papeles concernientes.
10	Usuario	Espera la confirmación de la aprobación o no de la visa.
11	Usuario	Si la solicitud es rechazada, finaliza el proceso.
12	Usuario	Si la solicitud es aprobada, procede a cancelar el arancel correspondiente.
13	Funcionario	Recibe el comprobante de pago, lo verifica y emite la visa.
14	Usuario	Procede a descargar la visa que fue enviada a la dirección de correo electrónico suministrada.

Fuente: Elaborado por autor (2019) tomando como guía el esquema de Franklin, 2009, p. 335.

Seguidamente, en la imagen N° 7 se procede a presentar el diagrama de flujo para el procedimiento de solicitud de visas por parte de los usuarios:

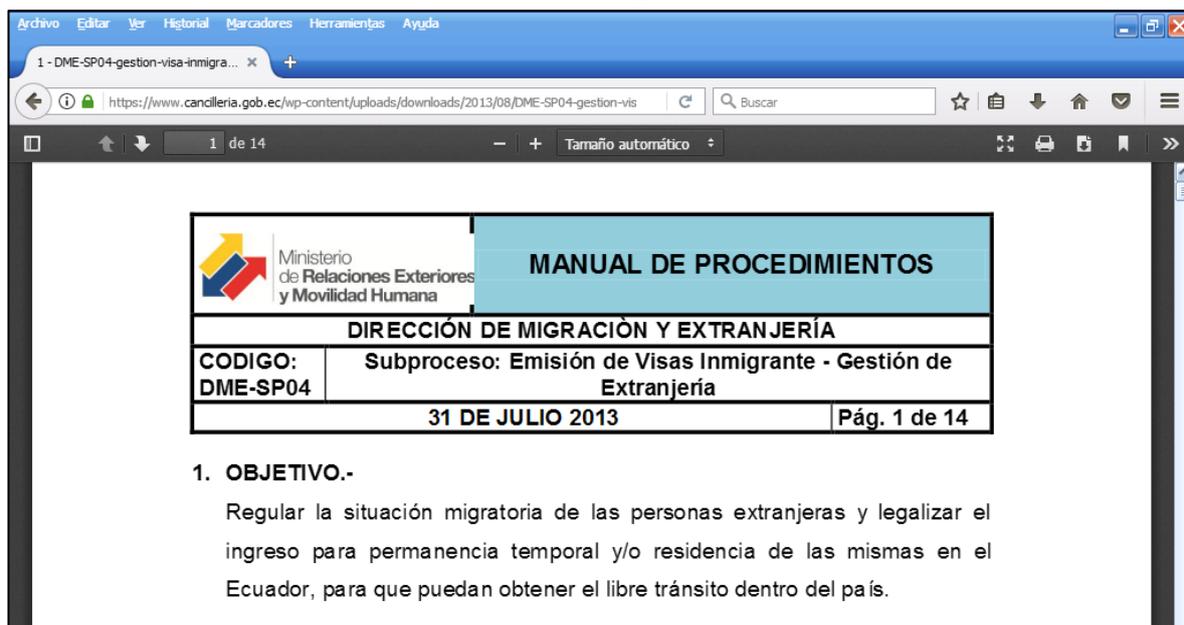
Imagen N° 7
Descripción del procedimiento para solicitud de visas (Usuarios)



Fuente: Elaborado por autor (2019) tomando como guía el esquema de Franklin, 2009, p. 336.

Es preciso señalar que el MREMH cuenta con los respectivos Manuales de Procedimientos. Para el caso que interesa al presente estudio, se procedió a la revisión del “Manual de Procedimientos. Subproceso: Emisión de Visas Inmigrante – Gestión de Extranjería” (MREMH, 2013) (ver imagen N° 8), con la finalidad de realizar la comparación con el proceso que se describió en los párrafos precedentes referido a la ruta que deben realizar los ciudadanos venezolanos al momento de solicitar la visa. A tal efecto, se logra constatar que efectivamente existen los parámetros establecidos que explican detalladamente cómo se debe desarrollar dicho procedimiento, ello con el fin de adiestrar a los funcionarios encargados del visado.

Imagen N° 8
Manual de Procedimientos. Subproceso: Emisión de Visas Inmigrantes – Gestión de Extranjería



Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/DME-SP04-gestion-visa-inmigrante.pdf>.
 Elaborado por: MREMH, 2013, p. 1.

A continuación, se muestra la descripción de todo el procedimiento y su respectivo diagrama de flujo (Tabla N° 7), donde se pueden visualizar las actividades que deben cumplir todos los involucrados (usuarios y funcionarios). Seguidamente se expone el respectivo diagrama de flujo (imágenes N° 9 y 10).

Tabla N° 7
Descripción y flujo de subproceso para la emisión de visas a inmigrantes

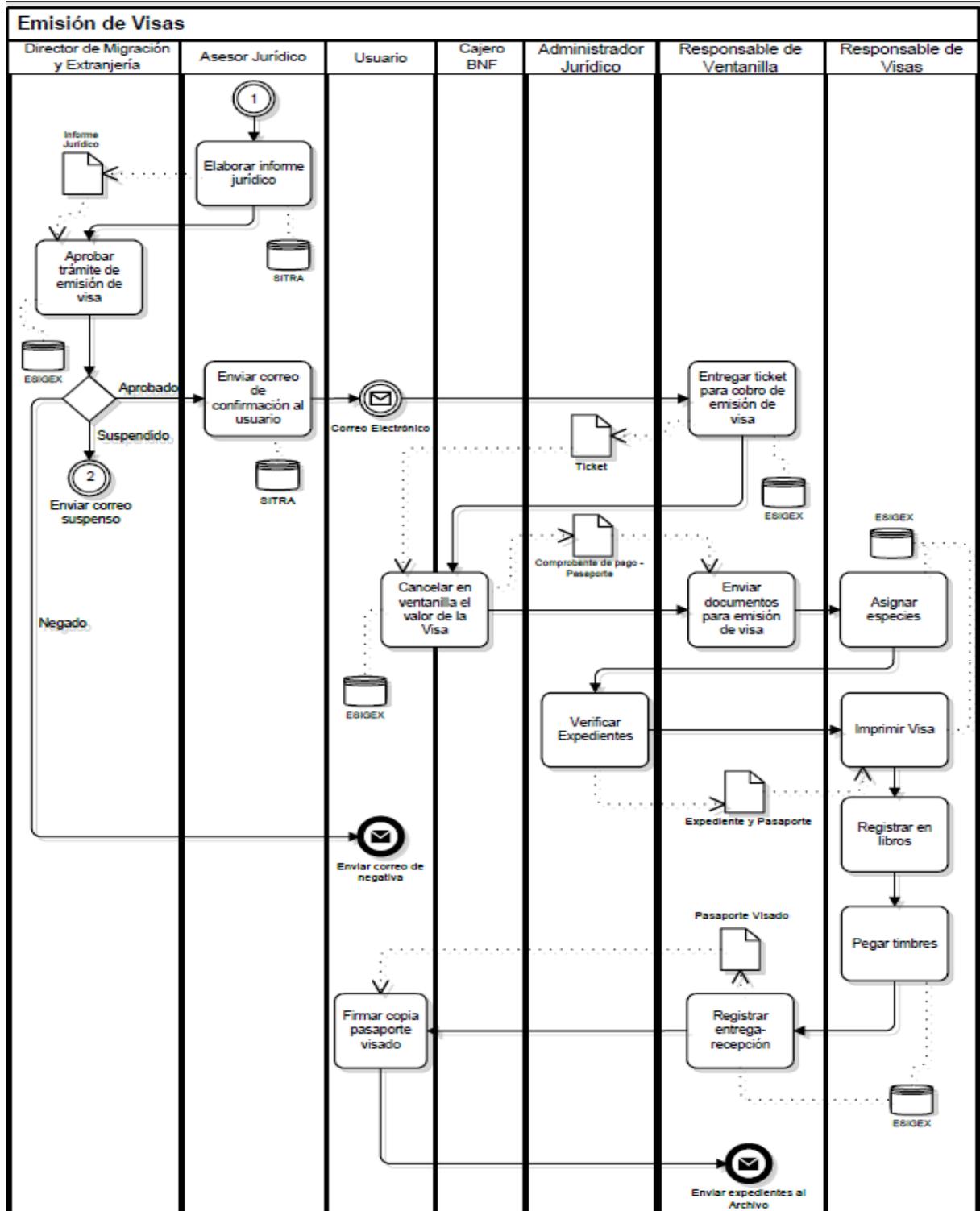
DESCRIPCIÓN Y FLUJO DEL SUBPROCESO.-			
Descripción de Actividades			
N°	Actividad	Responsable	Descripción
1	Asignar turno a usuario	Responsable de Información	Los usuarios al ingresar a las dependencias de la Dirección de Extranjería solicitarán información general y/o a su vez tomarán un turno de acuerdo a las necesidades de su trámite, los turnos son entregados bajo los siguientes parámetros: - Ingreso de Trámites (IT) - Ingreso Preferencial (IP) - Entrega de Trámites (ET) - Entrega Preferencial (EP) - Migración (Movimiento Migratorio) (M) - Trámites Anteriores. (TA) - Empadronamiento (DR) Los turnos Preferenciales se dan a las personas con capacidades especiales.
2	Revisar requisitos	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	El usuario entrega la carpeta con los requisitos necesarios según el tipo de visa a solicitar.
3	Registrar al usuario	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	El responsable de ventanilla (Ingreso de Trámite) registrará los datos del usuario que cumple con los requisitos en el ESIGEX. Previo a este registro se verifica en el sistema ESIGEX, si el usuario ya consta en la Base de Datos, y se constata la información registrada; si el usuario no tiene ingresada la foto se realiza la captura digital de la misma. Luego del ingreso de los datos personales del usuario se registra la solicitud de la visa; si el usuario tiene otra visa activa, se procede a la desactivación de la misma para continuar con el trámite; y se pondrá una nota en la carpeta indicando “Tenía visa vigente”; como resultado de este registro, el ESIGEX asigna un número de trámite mismo que se escribe en la carpeta.
4	Entregar ticket para cobro	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	Una vez registrado al usuario y generada la solicitud de visa en el ESIGEX se procede a entregar el ticket de pago con: el número de trámite, nombre del usuario y valor a pagar. El funcionario de Ventanilla - Ingreso de Trámites registra los datos del usuario en el sistema SITRA para iniciar el control y seguimiento de los trámites. Realiza el foliado de hojas que contiene la carpeta y registra ese número en el SITRA. Al finalizar este registro en el SITRA imprime el reporte con los datos registrados y le entrega al usuario para que se acerque a la ventanilla del BNF para pago de solicitud.
5	Cancelar el valor de solicitud de visa	Usuario/ Cajero BNF	El usuario cancelará el valor de la solicitud de visa en la ventanilla del BNF, ubicada en las instalaciones de la Institución. El funcionario del BNF buscará el número de trámite en el ESIGEX; registra el pago y da el comprobante al usuario, le indica que se acerque a ventanilla para que se añada a su expediente.
6	Anexar el comprobante de pago al expediente	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	El usuario se acerca a ventanilla entrega el comprobante, éste se coloca en el expediente. Los expedientes son entregados al funcionario responsable de Asignación de Especies de manera regular durante el transcurso del día.

7	Asignar timbres	Responsable de Especies Valoradas	El funcionario de Asignación de Especies, buscará en el ESIGEX el No. De trámite y asignará especies disponibles en el sistema constatando su stock físico, registra en el ESIGEX la especie asignada, imprime la solicitud y pega el timbre en la hoja de solicitud de visa. Anexa la solicitud de visa al expediente, registra en el SITRA el trámite atendido y entrega las carpetas al Administrador Jurídico.
8	Distribuir expediente para Análisis Jurídico.	Administrador Jurídico	El administrador Jurídico revisará que los expedientes cuenten con la solicitud de visa timbrada en cada expediente. Registrará en el SITRA la asignación de las mismas a los diferentes Analistas Jurídicos para el análisis respectivo.
9	Realizar análisis jurídico	Analista Jurídico	El Analista Jurídico realiza la revisión minuciosa de la documentación entregada por el usuario, datos registrados en el ESIGEX determinando fechas de vigencia y datos del usuario, validez de los documentos. Verifica el cumplimiento de todos los requisitos requeridos para el tipo de visa al que está aplicando el usuario. Si en la verificación de datos se requieren documentos adicionales, se le remite un correo electrónico al usuario detallando los documentos que debe entregar previo a la aprobación de la visa, el detalle de estos documentos faltantes se registra en el SITRA. Cuando el trámite lo requiera se realizarán Entrevistas, Inspecciones, etc. Todas las acciones generadas
10	Entregar documentos faltantes	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	Si el usuario recibió un correo electrónico con el detalle de documentos faltantes requeridos para la aprobación de su visa, deberá solicitar un turno, acercarse a las Ventanillas con los documentos solicitados e ingresarlos identificando su número de trámite, la información se recibe si está completa, esta validación se realiza verificando el detalle en el SITRA. La documentación adicional ingresada es entregada al Administrador Jurídico para reasignar al Analista Jurídico para continuar con el análisis del expediente. La entrega de documentos se registra en el sistema SITRA.
11	Elaborar Informe Jurídico	Analista Jurídico / Jefe de Unidad	Como resultado de esta revisión el Analista Jurídico elabora el Informe Jurídico que deberá llenar con toda la información pertinente y firma del Analista Jurídico, el informe pasa al Jefe de Unidad para revisión y sumilla.
12	Aprobar trámite de emisión de visa	Director de Migración y Extranjería /Coordinador Zonal	Los expedientes son enviados al Director de Migración y Extranjería/ Coordinador Zonal para revisión quien definirá la concesión de la visa. En esta instancia el trámite es recibido para su aprobación o negativa a la emisión de visa de acuerdo a las observaciones emitidas por el Analista Jurídico. Las actuaciones en esta fase se registran en el SITRA.
13	Enviar correo de confirmación al usuario	Analista Jurídico	El resultado de la revisión anterior se remite al usuario vía correo electrónico, en caso de ser aprobado se le indicará el número del trámite, el beneficiario del trámite, estado de la visa y la nota indicando que debe acercarse a cancelar el valor de la visa y adjuntar el pasaporte. En el sistema ESIGEX se registra el trámite como aprobado. El expediente con aprobación se le entrega al Administrador Jurídico. En el sistema SITRA se registrará el avance de esta fase.
14	Entregar ticket para cobro de emisión de visa	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	Una vez que el usuario revisa su correo electrónico de Aprobación de emisión de visa, debe acercarse a tomar un turno en recepción para la cancelación del valor de la emisión de visa aprobada. El responsable de ventanilla solicitará de manera obligatoria el pasaporte al usuario y verificará con el usuario que es el pasaporte con el que registró la solicitud de visa, busca en el ESIGEX el trámite, verifica datos y presiona el botón “A PAGAR”, entrega un ticket con el número del trámite y el valor a pagar para que el usuario pueda acercarse a las ventanillas del BNF y realizar el pago correspondiente a la emisión de su visa.
15	Cancelar en ventanilla el valor de la visa	Usuario/ Cajero BNF	El usuario deberá cancelar el valor de la emisión de visa en ventanilla del BNF, ubicada en las instalaciones de la DGE. El BNF entregará el comprobante de pago al usuario.

16	Enviar documentos para emisión de visa	Responsable de Ventanilla – Ingreso Trámite	El usuario debe entregar al Responsable de Ventanilla su pasaporte con el comprobante de pago para la impresión de la visa y asignación de especies fiscales. El funcionario de ventanilla comprobará que los datos del pasaporte coincidan con los datos registrados en el ESIGEX e informará al usuario que se acerque a las ventanillas de Entrega de Trámite en un lapso de 15 días para la entrega de su pasaporte visado; al pasaporte se le añade el comprobante y éstos son entregados al funcionario de Asignación de Especies. Registra en el SITRA los pasaportes entregados.
17	Asignar especies	Responsable de Asignación de Especies	El responsable revisa el listado de trámites para impresión de visa y revisa en el ESIGEX el stock disponible y asigna especies de acuerdo al valor pagado y el stock físico disponible. Una vez asignadas las especies valoradas separa los timbres para pegarlos luego de la impresión de la visa, los pasaportes y comprobantes son enviados al Administrador Jurídico. Registrar en el SITRA para que siga el flujo del proceso.
18	Verificar expedientes	Administrador Jurídico	El Administrador Jurídico busca el expediente y le añade el comprobante de pago y el pasaporte; se detallan los trámites listos para evacuar y se remite el listado al área de Impresión
19	Imprimir Visa	Responsable de emisión de visas	El Responsable de Emisión de Visas, imprime los adhesivos de visa y los adhiere en los pasaportes
20	Registrar en libros	Responsable de emisión de visas	Una vez impresa la visa, se registran los datos en los libros manejados por la DGE. Registra en el SITRA el trámite atendido y entrega los expedientes, pasaportes con Visa al responsable de Asignación de Especies.
21	Pegar timbres	Responsable de Asignación de Especies	Los pasaportes visados son enviados al Responsable de Asignación de Especies para adherir los timbres asignados anteriormente, es importante verificar la correcta asignación de los timbres. Registra en el SITRA el trámite listo para la entrega al usuario.
22	Registrar entrega - recepción	Responsable de Ventanilla – Entrega de Trámites	El usuario acude a las ventanillas luego del plazo indicado de espera para recibir su pasaporte visado, para ello solicita un turno y se acerca a la Ventanilla de Entrega de Trámites, el responsable de ventanillas busca en la base de datos de Visas aprobadas y ubica el pasaporte para la entrega. Previo a la entrega del pasaporte visado se le saca una fotocopia y se le pide al usuario la firma de “Recibí conforme”.
23	Firmar copia pasaporte visado	Usuario	El usuario verifica los datos de su visa y firma la fotocopia para descargo de la DGE. Registra en el SITRA el trámite listo para la entrega al usuario.
24	Enviar expedientes al archivo	Responsable de Ventanilla – Entrega de Trámites	Luego de entregado el pasaporte visado al usuario, se genera el listado de expedientes listos para enviar al Archivo.
25	Archivo de Expedientes	Responsable de Archivo	Los expedientes cuyos pasaportes visados fueron entregados se envían a Archivo para el proceso correspondiente.

Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/DME-SP04-gestion-visa-inmigrante.pdf>.
Elaborado por: MREMH, 2013, pp. 6-11.

Imagen N° 10
Diagrama de flujo para la emisión de visas a inmigrantes (Continuación)

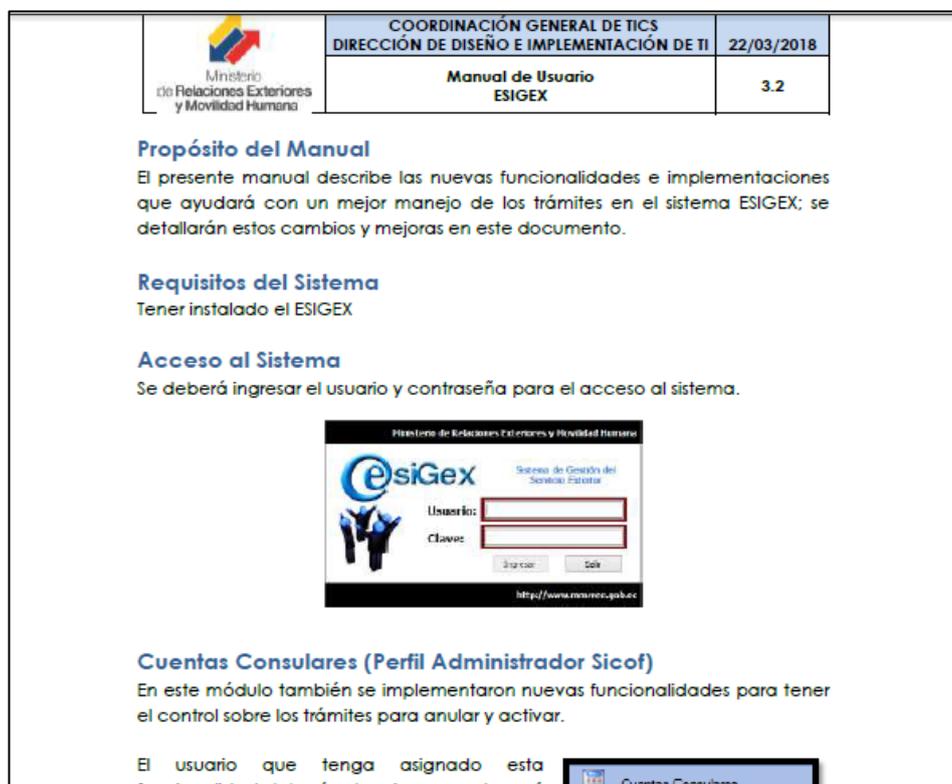


Fuente: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/DME-SP04-gestion-visa-inmigrante.pdf>.

Elaborado por: MREMH, 2013, p. 13.

Se puede observar que el proceso para la solicitud y otorgamiento de visas a los ciudadanos venezolanos está sistematizado, con el fin de evitar cometer errores y disminuir el tiempo empleado, tanto del funcionario responsable como del usuario. El Sistema de Gestión para Servicio Exterior (ESIGEX), es el sistema base para desarrollar el procedimiento de emisión de visas. Por esta razón, también se cuenta con el “Manual de Usuario ESIGEX” (ver imagen N° 11), donde se especifican las instrucciones que deben seguir los funcionarios responsables de desempeñar las actividades correspondientes a la emisión de visas.

Imagen N° 11
Manual de Usuario ESIGEX



Fuente: MREMH, 2018b, p. 5.

No obstante, a partir del 8 de enero del año 2019 (MREMH, 2019g), se estableció una nueva modalidad para la emisión de visas, la modalidad virtual o la emisión de la visa electrónica. Al ser aprobada la visa, el documento es enviado al correo electrónico suministrado por el usuario, quien deberá imprimirlo y así tener su visa impresa en papel. El MREMH asegura que la visa electrónica tiene beneficios, ya que:

Esta nueva modalidad de emisión de visa garantiza mayor seguridad para el beneficiario, permite la recepción de alertas al momento de la emisión y previo a su caducidad, además de acceder a información relevante [...]. Mientras que las autoridades de control y otras podrán verificar la información a través de herramientas digitales (MREMH, 2019g).

Sin embargo, a pesar de contar con el “Manual de Procedimientos. Subproceso: Emisión de Visas Inmigrante - Gestión de Extranjería” elaborado en el año 2013, esta herramienta debe ser actualizada, a fin de que los funcionarios encargados de llevar a cabo el procedimiento, tengan una guía clara y precisa que les permita conocer los cambios suscitados en el procedimiento corrector y así poder cumplir de forma satisfactoria y eficiente la nueva metodología.

A pesar de la inexistencia del manual de procedimientos para los funcionarios, el MREMH elaboró el “Manual de proceso para el usuario de consulado virtual proceso de aplicación de Visas de Excepción por Razones Humanitarias” (MREMH, 2020a) donde se especifica de forma detallada, los requisitos obligatorios para solicitar la VERHU, así como también los pasos que debe desarrollar el inmigrante venezolano para registrarse en el sistema y poder hacer la solicitud formal de su estatus migratorio. El mencionado manual se estructura de la siguiente manera:

1. Requisitos
2. Proceso de solicitud
3. Registro de ciudadanos venezolanos
4. Trámites consulares
 - 4.1. Solicitud de visa
 - 4.2. Formulario de solicitud de visa (Sección trámites)
 - 4.3. Formulario de solicitud de visa (Sección pago y carga de documento a la Plataforma)
 - 4.4. Subsanación de datos y documentos cargados a la Plataforma (de ser el caso)
5. Envío a Zonal (atención a menores de edad)
6. Revisión física de la documentación
7. Entrega de la visa
8. Actualizar su registro en Consulado Virtual (ciudadanos venezolanos ya inscritos como extranjeros) (MREMH, 2020a).

El Manual de proceso para el usuario de consulado virtual proceso de aplicación de Visas de Excepción por Razones Humanitarias describe paso a paso las actividades que debe llevar a cabo el ciudadano venezolano, ya que el procedimiento es virtual, por lo tanto, los usuarios necesitan una guía precisa para poder hacer la solicitud de manera adecuada. Incluso, en el portal del Consulado Virtual también se puede encontrar un tutorial que explica el proceso para obtener la visa humanitaria, tal como lo muestra la imagen N° 12

Imagen N° 12
Consulado Virtual del MREMH



Fuente: <https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/inicio>
Elaborado por: MREMH (2020b). Adaptación propia

En este punto es preciso ratificar que el Ecuador cuenta con los mecanismos legales, institucionales y técnicos para regularizar la condición migratoria de los extranjeros, dentro de los que figuran los ciudadanos venezolanos. Si bien es cierto que todos los extranjeros que solicitan su estatus migratorio son atendidos por las autoridades ecuatorianas, los inmigrantes venezolanos han tenido una especial atención, dadas las condiciones que se han presentado con el aumento de su flujo migratorio hacia el Ecuador. Dicho contexto lo afirman los funcionarios participantes en el presente estudio:

Regularizar la estancia de los inmigrantes se da a través de la solicitud de visa, sea esta temporal o permanente, se lo puede realizar a través de los consulados del Ecuador en el exterior, por medio del consulado virtual, o en las coordinaciones zonales, previo al cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley de Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

El MREMH, a través de la autoridad de movilidad humana determina los mecanismos que permitan el ingreso de los ciudadanos y su permanencia regular, en este contexto se han determinado varios planes que incluyen: acciones para reforzar las Oficinas Consulares (Lima, Bogotá y Caracas) que emitan las visas humanitarias; creación de un Centro de Emisión de Visas de Excepción (CEVE) en la ciudad de Quito y el apoyo en las Coordinaciones Zonales para la emisión de

estas visas. Adicionalmente, se efectuó un proceso de registro migratorio que permita dicha regularización. Se pretende regularizar hasta marzo de 2020 un aproximado de 100.000 venezolanos, de los 400.000 ciudadanos que se encontrarían en territorio ecuatoriano (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).

Las entrevistas citadas, dan cuenta que el Ecuador ha gestionado la creación de instituciones abocadas al tema migratorio, ya que se menciona la existencia de consulados del Ecuador en el exterior que brindan ayuda a los venezolanos que desean solicitar la visa humanitaria, pero que se encuentran fuera del territorio ecuatoriano, como el caso de las oficinas consulares de Lima-Perú, Bogotá-Colombia y Caracas-Venezuela.

Asimismo, dentro del país, también se habilitó el “Centro de Emisión de Visas de Excepción (CEVE)”, donde se atiende a los usuarios venezolanos que se encuentran en el Ecuador y desean solicitar la visa humanitaria. En consecuencia, se puede percibir, que el Ecuador está respetando el derecho que tienen los inmigrantes venezolanos en cuanto a la solicitud y obtención de su estatus migratorio, ciertamente, imponiendo medidas restrictivas, que según el Estado, van a permitir una migración más ordenada y segura para los venezolanos, pero manteniendo el enfoque *securitista* del Estado. Así lo señala León, al afirmar que:

Durante el desplazamiento masivo intrarregional de casi cuatro millones de ciudadanos de Venezuela han primado las medidas discrecionales, unilaterales de los Estados que, por miedo de desbordar sus sistemas locales ante la magnitud del fenómeno, se han caracterizado por la adopción de enfoques securitistas que les permitan, de cierta manera, lograr una migración ordenada, segura y regular. Para ello, han debido extremar los controles y elevar las exigencias a los migrantes para que puedan acceder a sus territorios (León, 2020, p. 224).

Seguidamente, se presenta una de las afirmaciones por parte de un funcionario entrevistado, por medio de la que señala la existencia de herramientas tecnológicas que permiten que los usuarios obtengan información detallada y oportuna sobre el proceso para solicitar las visas:

El Ministerio a través de su página Web, informa sobre los Servicios Consulares y las alternativas que hay para regularizar su estadía en el país. El extranjero interesado en solicitar una visa, reúne sus requisitos y los presenta en ventanilla; si se cumple con lo requerido, se otorga la visa (Funcionario-MREMH-10, 03 de diciembre de 2019).

Un punto de especial importancia para el tema que atañe a la presente investigación, fue mencionado en la siguiente entrevista, donde el funcionario señala que el MREMH se ha

preocupado por garantizar los derechos de los inmigrantes venezolanos. En este sentido, el Ministerio ha realizado una “labor humana de cercanía”, especialmente con los ciudadanos venezolanos, para que ellos conozcan sus derechos, y, al mismo tiempo, facilitarles información sobre el proceso que deben desarrollar para la solicitud de visas, incluso, brindan ayuda para que estos ciudadanos puedan completar los requisitos exigidos. En palabras del funcionario entrevistado, se expresa lo siguiente:

Además de los procesos burocráticos que están determinados en la ley, su reglamento y normas secundarias, el Ministerio realiza una labor humana de cercanía con las personas extranjeras para que alcancen el objetivo de regularizarse para que todos los derechos estén garantizados. En este sentido se realizan acercamientos con la comunidad extranjera, en estos tiempos con personas venezolanas, para que conozcan sus derechos y a su vez que tengan la posibilidad de completar los requisitos. Estas reuniones se van pactando con autoridades en territorio (como jefes y tenientes políticos), miembros de las iglesias, integrantes de organizaciones no gubernamentales, personas extranjeras, entre otras. El objetivo siempre es llegar a quienes no pueden venir a la oficina y ayudar con las dudas que puedan surgir de los conversatorios. También se realiza la coordinación interinstitucional necesaria para que no se vulneren sus derechos. Por ejemplo, si llega la noticia de que un niño o niña tiene problemas para acceder a la educación, si a alguna persona no le dan la atención en salud requerida, si hay alguna familia en situación de calle, si una persona se encuentra laborando en condiciones precarias, si hay problemas con menores de edad, entre muchos otros casos, los funcionarios de la CZA asesoran, acompañan y conectan a las personas para que puedan solucionar los casos. Aunque tanto en el sistema de salud como en el de educación son mínimos, los problemas que pudieran presentarse pues las autoridades tienen claros los derechos de las personas extranjeras en nuestro país (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019).

El segundo párrafo de la entrevista citada, relata la preocupación que tiene el MREMH en cuanto a la vulnerabilidad que presenta la población venezolana. Con la intención de proteger los derechos de los inmigrantes venezolanos, el MREMH realiza coordinaciones interinstitucionales, a fin de promover y proteger los derechos de educación, salud, trabajo, entre otros, de estos inmigrantes. Claro está, el Estado no cuenta con los recursos necesarios para atender cada una de las demandas de los venezolanos. Sin embargo, existen esfuerzos por atender las necesidades, ya que:

[...] se han movilizado recursos y servicios hacia la población venezolana por parte del Ministerio de Salud debido a la condición de vulnerabilidad con que llega de dicho contingente de personas que realiza el tránsito a pie y por transporte terrestre, el Ministerio de Inclusión Económica y Social ha priorizado, por su parte, la atención a mujeres embarazadas y a

niños/as, de los gobiernos autónomos descentralizados de las dos provincias fronterizas y de Pichincha donde se encuentra la ciudad de Quito (Herrera y Cabezas, 2019, p. 138).

Si bien el Ecuador cuenta con los recursos (jurídicos, institucionales, tecnológicos, técnicos, entre otros) necesarios para atender las solicitudes de los extranjeros, la situación con los ciudadanos venezolanos requirió ser gestionada tomando ciertas medidas especiales. Hay un caso particular que llama la atención de la comunidad internacional, las *razones humanitarias* cuyo condicionante específico es la salud. Los temas vinculados a la salud, relacionados con la migración venezolana han sido motivo de discusión debido a que el acceso a medicamentos y tratamientos médicos es un Derecho Humano que no encuentran garantizado en su país, sobre todo cuando se trata de enfermedades crónicas. Como explica García:

En el contexto de la migración venezolana, la falta de acceso a medicamentos y tratamientos médicos ha sido uno de los factores que motivaron la migración, como ya se ha mencionado. En particular, una de las poblaciones más afectadas resulta el de las personas con VIH/SIDA, cuya vida depende del acceso a TAR y al tratamiento de las enfermedades oportunistas (García, 2019, p. 164).

Por ello, según el Decreto Presidencial 826, a partir del 26 de agosto de 2019 se exigió que los venezolanos que iban a ingresar a territorio ecuatoriano tuvieran que presentar la visa por razones humanitarias. Del mismo modo, aquellos inmigrantes venezolanos que ya estuvieran residiendo en el país, iban a tener la oportunidad de legalizar su situación migratoria a través de la petición y aprobación de esta visa (PRE, 2019).

3.4.2.1. Causas para el no otorgamiento de visas a inmigrantes venezolanos

Ahora bien, una vez finalizada la explicación del proceso de regularización para los inmigrantes, es preciso analizar las causas para el no otorgamiento de visas. Para ello se parte de las siguientes afirmaciones:

[...] los ciudadanos venezolanos pueden acceder a cualquier tipo de visa determinado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cumpliendo con los requisitos determinados en la norma (Funcionario-MREMH-12).

[...] Las visas a todas las personas les son otorgadas, dentro de los plazos que estipula la ley, cuando cumplen los requisitos señalados en la ley. En el caso de las personas venezolanas se procedió de igual manera (Funcionario-MREMH-18).

En efecto, los funcionarios participantes del estudio, afirmaron que cuando el inmigrante presenta todos los requisitos que la Ley de Movilidad Humana y su Reglamento exigen y que son mostrados detalladamente en la página Web oficial del MREMH, el funcionario responsable del proceso, debe gestionar la tramitación de la visa. Si el funcionario encargado de analizar cada caso logra verificar la autenticidad de los documentos presentados, y el usuario cancela los aranceles estipulados, la visa será otorgada en los plazos que la Ley señala (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017). De esta manera, el Reglamento señala lo siguiente:

[...] La persona extranjera deberá presentar, junto con la solicitud de obtención de categoría migratoria, todos los requisitos que para el efecto prevé la Ley Orgánica de Movilidad Humana y este Reglamento. De no hacerlo, se inadmitirá a trámite dicha solicitud. Para ello, el servidor público encargado de la recepción elaborará, en el mismo acto de inadmisión, un acta que será suscrita por la persona peticionaria y el servidor delegado por la Autoridad competente, sin perjuicio de que la persona extranjera pueda solicitar nuevamente la concesión de una categoría migratoria (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art. 25)

Entonces se entiende que cuando el usuario presenta todos los requisitos exigidos para el tipo de visa que está solicitando, el proceso de solicitud y otorgamiento de visas no tiene ningún inconveniente. No obstante, “La decisión de conceder o negar una visa en una de las condiciones y categorías migratorias, a una persona extranjera, es facultad soberana del Estado ecuatoriano, a través de los órganos competentes” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art. 20).

Es aquí donde los funcionarios encargados del proceso de visado tienen una gran responsabilidad, ya que en el caso de que el extranjero esté solicitando la residencia permanente y se descubra que tiene antecedentes penales en el país, se debe cumplir con el siguiente procedimiento:

[...] Respecto de los certificados que reflejen la existencia de antecedentes penales, la persona que ostenta el cargo de coordinador zonal o quienes ejerzan la jefatura de las oficinas consulares evaluarán los motivos de los antecedentes penales de la persona solicitante. Para ello, la Autoridad convocará a la persona extranjera a una entrevista en la que deberá justificar documentalmente, las razones por las que registra antecedentes penales. Concluida la entrevista, se realizará un informe que contendrá la decisión de la Autoridad de otorgar o negar la visa, sobre la base de lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, respecto de la potestad que tiene el Estado ecuatoriano para conceder o negar una visa a una persona extranjera (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art. 29.2).

Del mismo modo, algunos funcionarios entrevistados confirman que se presentan otros casos en los que la visa es negada al solicitante. Los casos señalados son los siguientes:

[...] considero que las más importante es la dificultad que tienen los ciudadanos venezolanos para conseguir documentos en su país, dada la crisis en el mismo, más aún cuando se solicita la respectiva apostilla de estos (Funcionario-MREMH-16).

[...] hubo problemas por la dificultad económica por la que pasa la población venezolana, que no podía pagar los valores correspondientes; también en muchos casos había pasado su tiempo de permanencia lo que les acarrecaba multas que tampoco podían pagar, pues su situación es muy precaria; la falta de documentación también fue otro problema (Funcionario-MREMH-18).

Puedo mencionar que actuamos en aplicación de la norma vigente en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), y su Reglamento, que tipifica las razones por las cuales se puede negar la solicitud de visa a los extranjeros en el territorio Ecuatoriano: 1.- Cuando se notifica la salida voluntaria impuesta por el Ministerio del Interior; 2.- Cuando presenta documentos falsos y se comprueba el acto doloso; 3.- Cuando presenta antecedentes penales que atente contra la seguridad del Estado; 4.- Cuando se encuentra en situación irregular; 5.- Por falta de requisitos.

Cabe mencionar que cada acto administrativo responde a los lineamientos que se aplican de acuerdo a la norma establecida y deben ser aplicados de acuerdo al caso que se presenta (Funcionario-MREMH-10)

En este contexto, el procedimiento para el otorgamiento de las visas está apegado a las leyes vigentes y al respeto de los Derechos Humanos de las personas en movilidad humana. Pero cuando un inmigrante no cuenta con los requisitos exigidos por la Ley, no le será otorgada la visa.

La entrada en vigencia del Decreto Presidencial 826 representó, por una parte, una oportunidad para que los inmigrantes venezolanos que se encontraban en territorio ecuatoriano pudieran legalizar su situación, ya que los requisitos exigidos eran menores, justamente con la intención de atender la crisis humanitaria y facilitar la regularización de los venezolanos. Pese a que se argumenta que la visa humanitaria puede ser solicitada sólo con dos requisitos, se siguen presentando inconvenientes que dificultan su obtención, así lo relata un funcionario entrevistado:

Como se conoce, el Decreto Ejecutivo establece criterios y requisitos específicos para que los ciudadanos venezolanos puedan solicitar la visa VERHU, entre ellos se encuentra el pasaporte venezolano. Pese a que el Decreto reconoce en el territorio ecuatoriano la caducidad de dicho documento hasta por 5 años, ha ocurrido que buena parte de dicha comunidad no puede acceder al pasaporte, por varias razones: 1. Ingresaron al Ecuador con Carta Andina o cédula de identidad, ya que hasta el 26 de agosto pasado, la normativa vigente así lo permitía.

2. *El alto costo del pasaporte y las dificultades para que pueda ser enviado oportunamente desde Venezuela (Funcionario-MREMH-07).*

Siguiendo con el tema de la visa humanitaria, otra de las razones para negar su otorgamiento, es que los ciudadanos venezolanos ingresaron por controles migratorios no autorizados al territorio ecuatoriano, o lo hicieron luego del 26 de julio del año 2019. Estos dos hechos impiden la aprobación de la VERHU (PRE, 2019).

En síntesis, se pudo determinar que la causa principal para el no otorgamiento de visas a los venezolanos se debe a la falta de algún requisito por parte del usuario. De cumplirse los requisitos que estipulan las leyes, se le otorgará el estatus migratorio que el inmigrante esté solicitando. En resumidas palabras:

El funcionario encargado de receptar la solicitud debe revisar que la documentación antes mencionada esté completa. En caso de que esté incompleta, se rechaza en esa fase la solicitud de visa.

Si los documentos son validados, viene la fase presencial, es decir, una entrevista con el solicitante. Aquí puede existir discrecionalidad de parte de la autoridad que entrevista. Sin embargo, es necesario, puesto que es responsabilidad de la autoridad una vez aprobada y emitida una visa.

En conclusión, en mi criterio, la razón por la cual se puede negar una visa es la falta de documentos requeridos para la emisión, y, una entrevista en la cual la autoridad evidencia alguna irregularidad que impida la emisión (Funcionario-MREMH-03).

Todo ello implica que el Estado ecuatoriano otorga el estatus migratorio apegado a las leyes migratorias y a la defensa de los derechos de las personas en condición de movilidad humana.

3.4.2.2. Decreto Presidencial 826: el control del flujo migratorio venezolano

Si se analiza el tema de la entrada en vigencia del Decreto Presidencial 826, a partir del 25 de julio de 2019 (PRE, 2019), se pudieran abordar los siguientes ejes fundamentales: a. El cumplimiento por parte del Ecuador de los acuerdos internacionales; b. El acatamiento de la norma constitucional; c. La protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos, y, d. La protección de la seguridad nacional. A continuación, se explicará el contexto de cada situación planteada.

a. *El cumplimiento por parte del Ecuador de los acuerdos internacionales*

En el año 2010, Ecuador y Venezuela suscribieron un convenio internacional bilateral denominado: “Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela” (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010), con la finalidad de regularizar la condición migratoria de sus nacionales en territorio ecuatoriano o venezolano según fuere el caso. En la parte introductoria del Estatuto, se señalan los fundamentos que dieron origen al Estatuto, haciendo especial referencia al reconocimiento de los Derechos Humanos, entre los que destacan los siguientes:

[...] los dos países reconocen que no existen seres humanos ilegales y que están llamados a la no criminalización ni penalización de la migración irregular; [...] reconocer el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, el derecho a la libre movilidad humana; [...] facilitar la regularización migratoria y la permanencia de los flujos migratorios entre las Partes, con miras a eliminar la migración irregular (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010, p. 1).

En este sentido, se pretendía fortalecer la integración de los dos países firmantes y afianzar sus relaciones bilaterales. Así, “Los Gobiernos de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela identificados conjuntamente como las Partes” (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010) acordaron lo siguiente:

Los nacionales de una de las Partes podrán ingresar, sólo con fines turísticos al territorio de la otra, sin necesidad de visa para permanecer de forma temporal, hasta por un lapso de noventa (90) días continuos, prorrogable por un mismo periodo, portando el documento de identidad o de viaje (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010, artículo 3).

El “Estatuto Migratorio Ecuador – Venezuela” no sólo regula la condición para los turistas, sino que también señala la posibilidad que tienen los migrantes de establecerse de forma temporal o permanente, ya sea en el Ecuador o en Venezuela. A tal efecto sobre la residencia temporal se dispone que: “Los nacionales de una de las Partes que deseen viajar y permanecer de forma temporal en el territorio de la otra Parte, podrán tramitar la residencia temporal ante las Oficinas Consulares de esta última” (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010, artículo 4). En cuanto a la residencia permanente se estipula lo siguiente: “Los nacionales de una de las Partes que posean la Visa de Transeúnte o de No Inmigrante podrán solicitar la residencia permanente ante la autoridad migratoria respectiva de la otra Parte” (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, 2010, artículo 8).

En consecuencia, a pesar de estar vigente el mencionado Estatuto, el Decreto Presidencial 826 exige que los ciudadanos venezolanos presenten la llamada “Visa Humanitaria” para poder ingresar al territorio ecuatoriano, lo que significa el incumplimiento a lo establecido en el Estatuto firmado en el año 2010 y la violación de los derechos de los inmigrantes venezolanos al libre tránsito entre los dos países que suscribieron el mencionado Estatuto. En este contexto, los expertos entrevistados relatan lo siguiente:

[...] el Decreto 826 contraviene lo establecido en el Estatuto Ecuador-Venezuela, por medio del cual ninguno de los dos países debe solicitar la visa para que los ecuatorianos entren a Venezuela o los venezolanos entren al Ecuador (Funcionario-MREMH-05, 01 de diciembre de 2019).

Considero que en los dos últimos años ha habido retrocesos en materia migratoria, ya que algunas políticas restrictivas, por ejemplo, el Decreto 826, la solicitud de visa a los venezolanos, no contribuyen a solucionar el fenómeno de la inmigración, por el contrario, dificulta la movilidad y sobre todo contraviene los principios de libre movilidad y ciudadanía universal (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

Se puede deducir que algunos de los funcionarios participantes del presente estudio, están al tanto de que existe una controversia entre lo estipulado en el “Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela” y las disposiciones emanadas del “Decreto Presidencia 826”, ya que los derechos de los venezolanos a la libre movilidad humana y a la Ciudadanía Universal, han sido transgredidos por parte del gobierno ecuatoriano.

Seguidamente se menciona otro documento de importancia en materia de migración venezolana como lo es la “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región” (MREMH, 2018a). La iniciativa fue promovida por el Estado ecuatoriano y surge de la necesidad de los países participantes (Argentina, Brasil, Chile; Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) de establecer una “coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región” (MREMH, 2018a, p. 1).

Por ello, el documento expresa la urgencia, por parte de los países de tránsito y acogida de venezolanos, para diseñar y ejecutar medidas prioritarias para su regularización y atención, con la finalidad de resguardar las vidas humanas que se encuentran en situación de movilidad humana, muchas de ellas presentando situaciones de vulnerabilidad (mujeres, niños, adolescentes, personas de la tercera edad, personas que presentan algún tipo de discapacidad,

entre otras). Así, uno de los expertos consultados afirma que el Ecuador no ha obtenido los mejores resultados en cuanto a las propuestas emanadas de la Declaración de Quito, como consecuencia del aumento en la migración venezolana:

En atención al propósito del Proceso de Quito que promulgaba una mayor atención a la inmigración venezolana y de los objetivos de los organismos internacionales, Ecuador quedaría debiendo, sin embargo, esto se debe al inusual ingreso de venezolanos, lo que motivó a tomar medidas de un mayor control de esa migración (Funcionario-MREMH-06, 25 de noviembre de 2019).

Si bien, el Ecuador ha cumplido con algunos de los acuerdos establecidos en la Declaración mencionada, como por ejemplo la validación de los pasaportes vencidos, se puede señalar que existen ciertas contradicciones en algunos aspectos puntuales. El numeral 1 del documento enfatiza lo siguiente:

1. Destacar los esfuerzos emprendidos por los Gobiernos de la región para acoger adecuadamente a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, especialmente a aquellos en condición de vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas aquejadas por enfermedades graves, entre otros (MREMH, 2018a).

Sin embargo, el Decreto Presidencial 826, no exonera de la presentación de la Visa Humanitaria a las personas en situación de vulnerabilidad, sino que, de forma general, exige que todos los ciudadanos venezolanos, presenten esta visa al momento de ingresar a territorio ecuatoriano, lo que significa el quebrantamiento de los derechos de estas personas en situación vulnerable.

No obstante, la Declaración de Quito deja abierta la posibilidad interna de cada país – respetando su legislación nacional– para atender la situación de los inmigrantes venezolanos. En este sentido, el numeral 2 promueve el “acceso a mecanismos de permanencia regular, incluyendo la consideración de procesos de regularización migratorio” (MREMH, 2018a). Por tal motivo, el Decreto 826 pudiera acogerse a lo estipulado en el numeral 2, ya que la Visa Humanitaria coadyuva con la regularización de los inmigrantes venezolanos que se encontraban dentro del territorio ecuatoriano desde antes del 26 de agosto de 2019, y que, por diversas razones, no habían podido normalizar su situación en el país. Es decir, por una parte, la implementación de la Visa Humanitaria estaría beneficiando a los inmigrantes venezolanos que ya estaban residenciados en el país, antes de la entrada en vigencia del Decreto 826, pero, por otra parte, estaría perjudicando a los venezolanos que deseaban ingresar al país o transitar

temporalmente por su territorio, a fin de poder llegar a otros países de destino (como a Perú, Chile, entre otros), después de la entrada en vigencia del referido Decreto.

Por ende, el Ecuador se apegó a las disposiciones que le permitían la discrecionalidad para manejar el tema migratorio, teniendo cierta preferencia tanto por la seguridad del país como la seguridad de sus nacionales:

Continuar trabajando de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno (...) 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 (MREMH, 2018a, numeral 2).

En resumen, se puede advertir que el Estado ecuatoriano, en el caso de la inmigración venezolana de los últimos años y con la entrada en vigencia del Decreto Presidencia 826, impuso medidas que estuvieron por encima de los Derechos Humanos de la población venezolana, como se ha señalado con anterioridad, especialmente en contra del derecho al libre tránsito y al derecho de la ciudadanía universal. En este caso, el enfoque *securitista* ha primado sobre el enfoque de los Derechos Humanos.

b. *La observancia de la norma constitucional*

Como ya se ha señalado en los párrafos anteriores, la Carta Magna del Ecuador tiene un apartado relativo a los “Principios de las relaciones internacionales”. Dentro de ellos se “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, artículo 416, p. 6).

El mencionado principio fue uno de los fundamentos que promovió la firma del Estatuto Migratorio Ecuador – Venezuela en el año 2010, proclamando que los migrantes ecuatorianos y venezolanos son ciudadanos suramericanos, sin distinción de origen, raza, etnia, sexo, religión, ni ningún otro elemento discriminatorio. Al respecto, uno de los expertos entrevistados afirma que:

La Constitución del 2008 consagra la libre movilidad humana y la ciudadanía universal, estableciendo así un modelo de gobernabilidad migratoria de desarrollo humano (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

Por tal motivo, la entrada en vigencia del Decreto Presidencial 826 vulnera el principio constitucional de la libre movilidad humana y la Ciudadanía Universal, especialmente de los inmigrantes venezolanos, como ciudadanos suramericanos, ciudadanos que comparten la misma región y parte de la cultura heredada por los ancestros latinoamericanos. En efecto, algunos de los funcionarios entrevistados manifestaron que existe una violación a los Derechos Humanos de los venezolanos, señalando lo siguiente:

Ecuador en ejercicio de su competencia con el afán de velar por los intereses del Estado, así como de sus ciudadanos tomó la decisión de limitar el ingreso de los ciudadanos venezolanos, sin embargo, analizándolo profundamente, este hecho de cualquier forma vulnera los derechos humanos de los ciudadanos del referido país que pretenden buscar un futuro mejor.

Por otra parte, aunque es contradictorio tomar una decisión limitando los principios constitucionales de libre movilidad humana, Ecuador tuvo el mecanismo más idóneo de aplicar la restricción para evitar la implementación del desorden provocado por unos ciudadanos venezolanos frente a los ciudadanos ecuatorianos (como el caso de asesinato a una mujer en gestación provocado por un ciudadano venezolano a plena vista de los agentes policiales en la ciudad de Ibarra) (Funcionario-MREMH-02, 26 de noviembre de 2019).

La aplicación del Decreto 826 es una contradicción de acuerdo con la libre movilidad de la persona, además Venezuela es un país sudamericano (Funcionario-MREMH-17, 14 de diciembre de 2019).

Dadas las respuestas de algunos funcionarios entrevistados, es válido recalcar que ellos tienen claros los principios fundamentales y los Derechos Humanos de los inmigrantes, por lo tanto, existen críticas en cuanto a la aplicación del mencionado Decreto Presidencial 826 y su discrepancia con la normativa emanada en la Constitución Nacional del 2008, referida al tema de movilidad humana.

c. *La protección de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos*

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (Naciones Unidas, 2015), determina la existencia de treinta principios fundamentales, llamados principios emergentes o de primera generación, para la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Para la presente

investigación, y con relación al Decreto Presidencia 826, son de suma importancia los siguientes principios:

Artículo 13: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14: 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 28: Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos (Naciones Unidas, 2015, pp. 28-29 y 58).

En primer lugar, el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho que tienen todas las personas a transitar libremente, razón por la cual el Decreto Presidencial 826 estaría comprometiendo el cumplimiento de uno de los derechos fundamentales del ser humano, en este caso, de los inmigrantes venezolanos.

En segundo lugar, se presenta el artículo 14, por medio del cual se señala el derecho de solicitar asilo en cualquier país, siempre y cuando no se haya cometido algún delito común. En este contexto, la situación se complica para los venezolanos que son perseguidos políticos y que quizás su vida esté corriendo peligro, al momento de querer ingresar al territorio ecuatoriano y no contar con la Visa Humanitaria para su ingreso legal. ¿Cómo se puede manejar dicha situación? Es un tema que debe ser analizado para tomar las medidas pertinentes.

Finalmente, el artículo 28 determina la necesidad de imponer un orden mundial por medio del cual se defiendan los derechos proclamados en la Declaración universal de los Derechos Humanos. Después de todo, como escriben Palummo, Vaccotti y Gurrieri: “Los derechos humanos de las personas migrantes están incluidos, casi en su totalidad, en todos y cada uno de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que se han adoptado desde mediados del siglo XX” (2016, p. 9). Asimismo, expresan:

[...] es posible sostener que los derechos humanos condensan una dimensión individual y otra colectiva: “derechos”, como derecho subjetivo exigible, pero “humano”, en tanto se porta y se ejerce (y se reclama) por todas las personas distinguidas como tales. Ello obliga a reconocerlo como un régimen “objetivo” caracterizado por obligaciones erga omnes: es decir, que involucran a todos los Estados (Palummo, *et al.*, 2016, p. 11).

Por otro lado, las opiniones recabadas acerca de la implementación del Decreto Presidencias 826 son variadas, ya que algunos funcionarios defienden su relación con el cumplimiento de los Derechos Humanos y otros, por el contrario, aluden a que la aplicación de dicho Decreto está en contra de la defensa de derechos fundamentales. Al respecto se pueden citar los relatos más destacados:

Al tener una mirada inicial y sin mayor análisis, podría parecer que el Decreto 826 se contraponen a los derechos de las personas en movilidad humana pues se ve como una restricción a la libre movilidad humana y a la ciudadanía universal. Sin embargo, al realizar un análisis más profundo es notorio que la ciudadanía universal solo se puede hacer realidad si se garantizan los derechos humanos, es en este contexto que se determina el beneficio del Decreto Presidencial 826 en materia migratoria.

El Ecuador acoge en este momento alrededor de 400.000 personas venezolanas, de las cuales sólo 125.000 cuentan con algún tipo de visa. Las personas extranjeras que están en situación irregular son propensas a que se violenten sus derechos como en la realidad ha sucedido. Las personas venezolanas que llegaron en un inicio tenían alguna profesión o posibilidades de generar un negocio, tenían los fondos necesarios para regularizar su situación migratoria y para garantizar su supervivencia hasta que se fueran integrando en el mercado laboral o en algún emprendimiento; las personas que llegaron a partir de fines de 2017 e inicios de 2018, llegaron en forma precaria, algunos caminando, sin recursos, sin documentación... Esto generó explotación laboral, personas viviendo en condiciones infrahumanas, grupos subalimentados o no alimentados, niños y personas en situación de calle; situación que no paró pues la población venezolana seguía escogiendo la emigración como una forma de vida y a nuestro país como uno de los destinos finales.

El decreto busca ordenar la migración, que las personas que salgan desde Venezuela esperen a tener su pasaporte –único documento que identifica internacionalmente- y también los certificados de antecedentes penales apostillados que son requisito en el país para acceder a una visa. Pero la finalidad no es la restricción del acceso al país, sino que las personas que ingresen no se expongan a la vulneración de derechos que ya se había generado (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019).

Todos los países imponen condiciones para ingresar a su territorio, el Ecuador no es la excepción, pero al ser proponente y líder en una ley innovadora de movilidad humana y de la ciudadanía universal, considero que hemos tenido retrocesos, sin embargo, sería injusto de catalogar de manera negativa dichos procesos de regulación, ya que, a pesar de todo, nuestra política migratoria todavía sigue siendo de las más respetuosas y defensoras de los derechos de las personas en movilidad (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

Creo que la aplicación del Decreto Presidencial 826 en materia migratoria, dirigido a los ciudadanos venezolanos que pretenden ingresar al Ecuador, fue tomada más por presión política y sin una planificación adecuada para atender el fenómeno de migración de los ciudadanos venezolanos (Funcionario-MREMH-13, 11 de diciembre de 2019).

En este proceso, recientemente también se han activado medidas que no han gozado del todo de la aprobación de los organismos de Derechos Humanos, a las cuales el gobierno ha tenido que hacer frente. Ramírez, Linares y Useche señalan en este sentido que:

Si bien se logró eliminar tal requisito de entrar solo con pasaporte (documento muy complicado de conseguir en Venezuela), la cancillería ecuatoriana emitió un nuevo Acuerdo Ministerial (Número 244) en el que se señala que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar a Ecuador con cédula de identidad (Ramírez, Linares y Useche, 2019, p. 111).

De esta forma el panorama político se debate entre los pros y los contras que generan las políticas gubernamentales, en donde la Cancillería tiene mucho que opinar.

d. *La protección de la seguridad nacional*

Según el análisis realizado al Decreto Presidencial 826, se puede mencionar que el Ecuador tuvo la necesidad de implementar la medida de la “Visa Humanitaria” para controlar el flujo migratorio venezolano que en los últimos años ha ingresado al territorio nacional. De esta manera, se considera que el Estado le ha dado gran importancia al tema de la seguridad nacional, ya que consideró imprescindible tomar una medida radical para “frenar” un poco la oleada migratoria de ciudadanos venezolanos, y, del mismo modo, regularizar a aquellos inmigrantes que ya estaban dentro del país, pero que por diversos motivos (económicos, falta de documentos legalizados y apostillados) no habían podido regularizar su estatus migratorio.

Pese a que los requisitos exigidos para solicitar la Visa Humanitaria, si bien son sólo dos (pasaporte y antecedentes penales legalizados y apostillados), en muchos casos son de difícil obtención para los ciudadanos venezolanos. Dada la crisis económica, política, social e institucional que enfrenta Venezuela, quien ocupa el primer lugar en los niveles de inflación a nivel mundial, “con una inflación del 1.370.000%” (Informe21.com, 2019) y con el salario mínimo más bajo de América Latina (Aristizábal, 2019), para la mayoría de estos ciudadanos resulta imposible obtener un pasaporte, ya que el salario mínimo es de 300.000 bolívares y el costo de un pasaporte está en 5.890.000 bolívares (Querales, 2019), lo que significa un aproximado de 19 salarios mínimos.

Por ende, al momento de salir de Venezuela, muchos de ellos lo hacían sólo con su cédula de identidad. Al llegar al primer punto de control migratorio en Colombia, se les expedía la Carta Andina, documento que permitía seguir el recorrido hasta llegar al Ecuador, donde hasta

el 25 de agosto del 2019 se le concedía entrada formal a los inmigrantes venezolanos al país. Ahora bien, para optar a la visa humanitaria, no se recibe la Carta Andina, sino que se exige la presentación del pasaporte, situación que sigue dejando desprotegidos a los venezolanos y le da prioridad a la seguridad nacional.

En efecto, los expertos que participaron en las entrevistas relataron lo siguiente:

Este Decreto ayudará a la regularización de varios ciudadanos, pero deja de lado a un buen número, porque no todos los venezolanos ingresaron con un pasaporte, ingresaron con Tarjeta Andina o con partida de nacimiento. Estas personas que ingresaron por punto migratorio regular, pero que no tienen pasaporte, no pueden acogerse a la amnistía migratoria (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

[...] una limitante muy importante que tienen los venezolanos a la hora de solicitar la Visa Humanitaria, es que sólo la pueden solicitar aquellas personas que han ingresado al país por los puntos legales y que posean su PASAPORTE. Muchos de los venezolanos, si bien han ingresado de forma legal al país, no cuentan con su respectivo pasaporte, sino con la llamada CARTA ANDINA. En consecuencia, a pesar de que estas personas ingresaron legalmente al país y pueden tener toda la documentación exigida, no pueden optar a la visa humanitaria. Es un hecho lamentable para ellos y una limitante para poder regularizarse y acceder a un trabajo digno (Funcionario-MREMH-05, 01 de diciembre de 2019).

Se observa que a pesar de que el inmigrante venezolano haya ingresado legalmente a territorio ecuatoriano, no puede solicitar la visa humanitaria si no posee el pasaporte, en consecuencia, el Decreto 826 fue una medida que asumió el Poder Ejecutivo para controlar el flujo migratorio de ciudadanos venezolanos que en momentos desbordaban la capacidad del Estado para dar respuesta a sus demandas, pero dejando de lado un documento de especial importancia como lo es la Carta Andina, que pudiera representar la regularización para un gran número de venezolanos que entraron por los puntos fronterizos oficiales y de forma legal al país.

En la actualidad, un grupo importante de inmigrantes han manifestado haber sentido rechazo por los habitantes en las zonas donde habitan, una negación sistemática del empleo por su condición de inmigrante y discriminación de manera abierta, lo que niega toda protección social. Ramírez, *et al.*, han demostrado como:

Varios de los migrantes entrevistados han manifestado ser rechazados por la población local, argumentando este tema del empleo y la competencia laboral, sobre todo contra aquellos que llegan sin condiciones mínimas de estabilidad o los que se dedican al comercio informal. Todo

esto es un indicador de que el rechazo y la discriminación no es al migrante por ser extranjero, sino al migrante por estar en una condición de precariedad. Se trata entonces, más que xenofobia, de aporofobia, pues el extranjero que es visto como sujeto pernicioso es aquel que llega vulnerable, el que necesita trabajo, asistencia o ayuda (Ramírez, *et al.*, 2019, p. 122).

Todos estos son elementos que tienen que ser revisados con mayor cuidado, en el marco del derecho que le asiste a toda persona que desea desplazarse, y sobre todo si es entre la región, la excusa de la seguridad nacional no puede esgrimirse a expensas de los Derechos Humanos que son violentados en la cotidianidad.

3.4.2.3. La regularización migratoria venezolana: el proceso para la estabilidad del inmigrante y la defensa de los Derechos Humanos

Se ha logrado conocer que ciertamente el Estado ecuatoriano posee los mecanismos legales, institucionales y técnicos para llevar a cabo el proceso de regularización de los inmigrantes venezolanos. De hecho, se han establecido medidas prioritarias para atender a este grupo de extranjeros, dadas las condiciones particulares y especiales de su situación de riesgo.

Una situación de vulnerabilidad que se ha visto reflejada, debido a que la “entrada de inmigrantes venezolanos de estratos sociales más vulnerables, los cuales tienen muy poco o no tienen capital económico, y su ingreso al país es producto de la escasez y la inseguridad que viven en su país” (Mejía y Vilorio, 2019, p. 346), dicha situación en su país de origen, ha transgredido los Derechos Humanos de sus propios nacionales y los ha impulsado a salir hacia otros países en busca de mejores condiciones de vida.

El Decreto Presidencial 826, si bien ha ocasionado algún tipo de críticas en cuanto a las limitaciones y restricciones de la libre movilidad humana de los inmigrantes venezolanos que tienen la urgente necesidad de cruzar el Ecuador para lograr llegar a otros países de destinos en Suramérica, puede servir como un instrumento para legalizar a los ciudadanos venezolanos que se encontraban viviendo en el país antes del 26 de agosto de 2019, y que, aun cuando su estatus migratorio conforme a la ley ya era irregular porque no habían podido acceder a los diferentes tipos de visado disponibles, se les está dando la oportunidad de regularizar su situación migratoria, sin que ello acarree otro tipo de consecuencias, como por ejemplo la imposición de multas. En efecto, dentro de las entrevistas aplicadas a los expertos, se puede citar lo siguiente:

Efectivamente, se ha dispuesto una alta prioridad al proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, a través de la emisión de la visa de excepción por razones humanitarias, en el exterior (Consulados de Bogotá, Caracas y Lima), a partir del 26 de agosto de 2019 han gestionado una gran cantidad de solicitudes, emitiendo las visas correspondientes.

En el Ecuador, se ha establecido un proceso totalmente en línea, a través del Consulado Virtual, que, a partir del 26 de octubre de 2019 hasta la fecha (apenas 15 días laborables), ha gestionado casi 4.500 solicitudes, de las cuales se han emitido 2.900 visas a favor de ciudadanos venezolanos. Las restantes están en proceso de gestión, por diversas razones. Se espera que esta cifra se incremente a medida que avanza el proceso, que durará hasta el 31 de marzo de 2020 (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

El Decreto Presidencial 826 establece varios aspectos dentro de los cuales se incluye: i. una amnistía migratoria para aquellos ciudadanos que ingresaron regularmente a territorio ecuatoriano o que, habiendo ingresado regularmente se encuentren en situación migratoria irregular; ii. Implementa un proceso de regularización por motivos humanitarios a través de un censo y otorgamiento de una residencia temporal, a través de procesos de trámite preferente y con un valor mínimo (formulario \$50); iii. Reconocer la validez de documentos de viaje hasta cinco años después de la fecha de caducidad; iv. Presentación de visa de residencia temporal por razones humanitarias; v. las autoridades de movilidad humana y control migratorio deberán tomar las medidas que permitan el ingreso y permanencia en territorio ecuatoriano y el proceso de regulación de dichos ciudadanos (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).

Según los funcionarios entrevistados, se puede conocer que la visa por razones humanitarias puede proteger los derechos de los inmigrantes venezolanos que se encuentren dentro del territorio nacional, ya que ellos pueden solicitar su regularización, a pesar de haber permanecido un tiempo mayor al reglamentario dentro del país. Del mismo modo, el costo de solicitar la visa es más bajo, pese a que se afirma que la visa será gratuita, el usuario deberá cancelar USD 50 para llenar el “Formulario de solicitud”.

También se señala que otro de los derechos que se están respetando, es el hecho de recibir el pasaporte que presente el inmigrante, así el documento esté vencido. Finalmente los funcionarios afirman que han existido avances en cuanto al otorgamiento de la visa humanitaria para los venezolanos que se encuentran fuera del país, lo que trae consigo que los beneficiarios de la visa, van a poder ingresar al Ecuador con un estatus migratorio definido.

Se menciona el Decreto Presidencial 826, debido a que en la actualidad es el procedimiento de ley más relevante para que los inmigrantes venezolanos obtengan su status migratorio en el Ecuador. No obstante, en apartados anteriores se ha expuesto que el país cuenta

con diferentes tipos de visas, las que van a ser solicitadas, dependiendo de las necesidades y actividad a la que se vayan a dedicar los extranjeros dentro del territorio nacional.

Sin embargo, con la entrada en vigencia del mencionado Decreto, se puede presentar otra situación compleja para los inmigrantes venezolanos, como lo es la generalización en cuanto a un mismo status migratorio hacia todo un grupo de personas, ya que la visa humanitaria, en términos generales, se otorga a aquellas personas que buscan refugio. Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, una persona refugiada es aquella que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Naciones Unidas, 1951, artículo 1)

En consecuencia, cuando el Ecuador exige la visa humanitaria a todos los ciudadanos venezolanos, de forma generalizada está modelando a todos los inmigrantes con necesidades y cualidades distintas, dentro de un trámite unificado, sin distinguir, ni mucho menos categorizar las razones por las que ellos solicitan ingresar al país. Se puede tomar como ejemplo el caso de los profesionales, quienes cuentan con títulos de tercer y cuarto nivel, y quienes por imposición gubernamental deben solicitar la visa humanitaria para poder ingresar al país. No obstante, si estos ciudadanos quisieran cambiar su estatus migratorio y solicitar la “Visa Profesional”, lo puede hacer, y, si cumplen con los requisitos exigidos, se les otorga la visa que han solicitado.

Ahora bien, con respecto al procedimiento para el otorgamiento de visas, el MREMH, específicamente la “Dirección de Visados y Naturalizaciones”, se enfoca en llevar a cabo todos sus procesos respetando los lineamientos emanados de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, ya que los requisitos que se solicitan se encuentran fundamentados en la citada Ley y su Reglamento (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017; Reglamento de Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017). A tal efecto, los funcionarios entrevistados comentaron lo siguiente sobre el otorgamiento de visas:

[...] se cumple con lo establecido en la Ley, pues se solicitan los requisitos que están previstos en la Ley y además se cumplen los requisitos del Reglamento y el procedimiento establecido en el artículo 25 de este cuerpo legal (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

La oficina de naturalización y visado se apega a la normativa vigente en materia de otorgamiento de visas. Los extranjeros que solicitan las diferentes visas, al cumplir con los requerimientos exigidos, se le otorga el documento (Funcionario-MREMH-05, 01 de diciembre de 2019).

Sí, se cumple con la Ley, con base en el cumplimiento estricto de los requisitos establecidos en la Ley y su Reglamento, además de las disposiciones ministeriales a través de los correspondientes acuerdos (Funcionario-MREMH-11, 10 de diciembre de 2019).

En este propósito, es relevante establecer la vinculación existente entre los procesos ejecutados para regularizar a los inmigrantes venezolanos y su coherencia con la defensa y resguardo de sus Derechos Humanos. En este contexto se pudieron conocer diferentes opiniones por parte de los expertos entrevistados. El primer grupo de expertos que se presenta a continuación, asegura que los procedimientos realizados para el otorgamiento de visas están en concordancia con el respeto de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos:

Los procesos mencionados están contemplados en la normativa legal vigente y, por ende, están acorde con los principios constitucionales de movilidad humana, de no discriminación y de igualdad entre nacionales y extranjeros, ya que, al obtener una categoría migratoria, los extranjeros tienen iguales derechos que los nacionales, además, que la opción de solicitar una visa, es un derecho para todo extranjero que ingresa a territorio ecuatoriano (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Los procesos son coherentes con los derechos humanos pues así fueron concebidas tanto en la Constitución, la LOMH y las normativas secundarias. La garantía efectiva se da cuando los funcionarios son coherentes con las normas y brindan un servicio con celeridad, calidad y calidez. Es en la aplicación, en las personas que brindan los servicios donde podría encontrarse una traba en el respeto a los derechos humanos, esto no sucede pues las personas que laboran en la CZA tienen una calidad humana y una formación en derechos que les permite brindar un servicio eficiente (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019).

Son coherentes en el sentido de brindar la oportunidad y facilidad para la regularización de los inmigrantes. En algunos casos la magnitud de los procesos migratorios y la demanda urgente y desmesurada hacia los organismos otorgantes, de algún modo chocan con la defensa y respeto de los Derechos Humanos, trayendo como consecuencia una respuesta limitada del ente otorgante (Funcionario-MREMH-04, 01 de diciembre de 2019).

Ecuador realiza los esfuerzos necesarios y ha contado con el apoyo de la OIM y ACNUR, de tal forma que para el proceso de regularización se ha establecido el CEVE – Centro de Emisión de Visas de Excepción, dedicado exclusivamente a atender las solicitudes de visas de excepción por razones humanitarias de los ciudadanos venezolanos (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

Desde mi criterio los procesos ejecutados para regularizar a los inmigrantes, son coherentes con la defensa y respeto de los Derechos Humanos, ya que los ciudadanos migrantes tienen la posibilidad de integrarse a la sociedad ecuatoriana de manera más rápida que en otros países de acogida (Funcionario-MREMH-13, 11 de diciembre de 2019).

Por otro lado, se encuentra un segundo grupo de expertos entrevistados quienes afirman que el cumplimiento de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos se ha visto vulnerado y limitado, debido a falencias en el proceso de otorgamiento de visas y en algunos aspectos de la política migratoria. Al respecto se citan las siguientes aseveraciones:

[...] hemos tenido retrocesos en materia de Derechos Humanos, como este proceso de regularización llamada visa humanitaria, que lo que promueve es la inmigración irregular (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

Las prácticas de discriminación y rechazo a la población, en los distintos países de la región y particularmente en el Ecuador, se han hecho notar, han habido costos emocionales muy altos, ruptura del núcleo familiar, la pérdida de amigos, de su entorno y costumbres, que generan cambios en la vida de niños, niñas, adolescentes y familias enteras, poniéndoles en una situación de vulnerabilidad inevitable, es sin duda un alto costo, que a primera vista podría verse como un incumplimiento de la protección de Derechos Humanos, que el Estado ecuatoriano debe y está obligado a brindar a todos los ciudadanos nacionales y extranjeros, que se encuentran dentro de su territorio; sin embargo, mal haríamos en endosar los resultados de este costo social, a un país que ha resistido con firmeza y fortaleza, la inserción de un importante y numérico grupo poblacional al cual le ha dado protección y fuentes de trabajo (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

El otorgar el rango constitucional a los derechos humanos -que podría interpretarse como apertura de fronteras en todo sentido- permite dilucidar que el ejercicio de derechos no debe tener limitación alguna. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que para que un derecho pueda ser plenamente ejercido requiere de una aceptación -podemos decir generalizada- de dicho derecho y que incluye a diversos actores dentro de los cuales se encuentran los Estados, y en el caso de América Latina hay países que han cerrado sus fronteras para el ingreso de venezolanos. En cuanto al ejercicio del derecho se puede considerar un retroceso en la política migratoria, ya que la implementación de visas constituye una limitación a ese derecho. Lamentablemente, el principio de ciudadanía universal o la libre movilidad no toma en consideración que un derecho no puede ejercerse en detrimento de otros derechos como a la vida, libertad, paz, vida digna, entre otros. Esta realidad ha obligado a que el Estado ecuatoriano haya determinado una política migratoria de emergencia más que de prevención. Situación replicada en varios países de América Latina, principalmente en Perú, Chile y Argentina, destinos de la diáspora venezolana (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).

Con base en los señalamientos anteriores, se considera que el procedimiento técnico que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad para el otorgamiento de los diferentes tipos de visas, se apega a lo establecido en las leyes nacionales, exigiendo sólo los requisitos que la norma jurídica requiere. En efecto el Ministerio cuenta con mecanismos para verificar que se estén cumpliendo los principios establecidos en la política migratoria del Ecuador y así poder dar respuesta al proceso de visado para los inmigrantes venezolanos.

Uno de los mecanismos de control que se lleva a cabo en la Dirección de Visados y Naturalizaciones (DVN), son las auditorias, por medio de las que se logra verificar si los procedimientos se están desarrollando de acuerdo a la normativa existente. Así lo afirma uno de los funcionarios entrevistados:

De manera mensual la DVN realiza el control ex post de los expedientes de las declaraciones y demás documentos que fundamentaron la emisión de visas en las Coordinaciones Zonales del país, al amparo del artículo 22 del Reglamento a la LOMH (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

Del mismo modo, se realiza la respectiva evaluación del proceso de emisión de visas a través del programa ESIGEX, el cual arroja datos estadísticos que permiten tener un seguimiento de las visas otorgadas y rechazadas, así como también los errores que ha generado el sistema durante un periodo determinado, lo que permite aplicar los correctivos necesarios:

El Consulado Virtual y el Sistema Esigex permiten determinar las estadísticas sobre el número de trámites gestionados, el número de visas emitidas o rechazadas, así como el número de solicitudes devueltas para subsanación (completar documentos o subirlos correctamente) (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

De la misma manera, existen informes periódicos que realizan los funcionarios responsables del proceso de emisión de visas, en los que detallan las actividades cumplidas, los problemas presentados y las dudas que se pudieron generar en determinada situación, con la finalidad de que estos informes sean discutidos por los superiores y se solventen las fallas en el proceso. Asimismo, las videoconferencias que la Dirección de Visados y Naturalizaciones realiza habitualmente, permite a los funcionarios socializar las interrogantes que tengan y recibir las instrucciones adecuadas. Los relatos expuestos por algunos expertos acerca de ésta situación fueron los siguientes:

Al finalizar el mes todos los funcionarios tienen que presentar un reporte de lo actuado a cada Coordinación Zonal, los mismos se envían a una unidad evaluadora.

Además, existen videoconferencias periódicas de todos los funcionarios de Visas, para exponer las novedades, las mismas son analizadas por los superiores. Luego llega la respuesta a través del Sistema Quipux (Funcionario-MREMH-10, 03 de diciembre de 2019).

El país cuenta con un consejo que de manera periódica se reúne, conoce y resuelve sobre temas de visados en forma general, el cual lo preside el Coordinador de la Zonal # 9 (Funcionario-MREMH-08, 27 de noviembre de 2019).

[...] presentamos un informe mensual, por la derivación masiva de casos que los organismos internacionales como OIM, ACNUR, Cruz Roja Internacional entre otros, nos derivan (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

Se evalúa periódicamente el proceso, las dudas y las trabas que se presentan, mediante informes diarios y periódicos que son socializados entre los equipos que ejecutan y las autoridades y funcionarios involucrados en el proceso (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019).

Si bien, los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, cuentan con instancias a las cuales acudir cuando se les presenta algún tipo de pregunta o duda sobre un procedimiento, los usuarios también tienen a su disposición las herramientas para identificar y canalizar los requerimientos y denuncias, relacionados con el proceso de emisión de visado. Así, se puede señalar que:

[...] a través de la Unidad de Consejería (Call-Center) y la Dirección de Visados y Naturalizaciones se reciben las consultas y reclamos de los usuarios respecto al proceso de gestión de la visa de excepción. La mayoría de consultas están relacionadas con dificultades técnicas de los usuarios para registrarse en la Plataforma o para subir los documentos. Las preguntas y respuestas son procesadas en un documento consolidado que es revisado diariamente por las autoridades. De igual manera, el CEVE elabora un informe diario de gestión que es transmitido a las autoridades y a los funcionarios encargados de implementar el proceso (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Existe el “Consulado Virtual”, Contac Center, llamadas directas a Consulados y Embajadas (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).

Las Coordinaciones Zonales y los Consulados reciben los requerimientos y las demandas de los usuarios (Funcionario-MREMH-08, 27 de noviembre de 2019).

El Consulado virtual, tiene un chat de contacto directo, con el que el usuario puede expresar sus dudas e inconvenientes (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

A través del correo electrónico a consejeria@cancilleria.gob.ec. (Funcionario-MREMH-16, 27 de noviembre de 2019).

Significa entonces que es un proceso integrado por medio del cual se pueden conocer tanto las fallas presentadas como sus fortalezas. Esa retroalimentación permite que se solventen las dificultades internas y se aprovechen las fortalezas lo que va a permitir mejorar el proceso de emisión de visas. Después de todo, como señalan Díaz y Perales:

Cuando se habla de migración es fundamental mencionar también los derechos humanos, pues para nadie es un secreto, que las personas con estatus de inmigrante son las más frágiles y están a la merced de personas inescrupulosas, quienes las usan para hechos ilícitos en todos los niveles (Díaz y Perales, 2020, p. 89).

Por otro lado, los funcionarios encargados del proceso de visas han recibido capacitación integral sobre los aspectos relativos a la emisión de visas para inmigrantes venezolanos, especialmente en la emisión de la Visa UNASUR, que a partir del año 2017 fue la más solicitada por los inmigrantes venezolanos, cuya duración es de dos años. Ahora con la entrada en vigencia del Decreto Presidencial 826, se requiere de nuevas capacitaciones ya que el procedimiento cambió de la modalidad presencial, a la virtual. En este sentido se alude a la siguiente exposición:

[...] los funcionarios han sido capacitados en la emisión tanto de la visa UNASUR como de la visa de excepción por razones humanitarias. Sobre esta última, la capacitación básica ha sido sobre el contenido del Decreto Ejecutivo No. 826, Acuerdo Ministerial 103, Resolución Administrativa 101, así como el tema de verificación de documentos (pasaportes, certificados penales y apostillas) y de los Sistemas del Consulado Virtual (en el que inicia el proceso en línea) y del Esigex (en el que culmina la gestión de la solicitud).

Se capacitó también sobre el proceso de regularización y el Protocolo de menores de edad a las Coordinaciones Zonales que se encargan de dicho proceso. Igualmente, se capacitó sobre estos temas a los peritos de la Policía Nacional que apoyarán en la identificación de documentos fraudulentos, de ser el caso.

En lo que respecta a la visa UNASUR, periódicamente las Coordinaciones Zonales reciben capacitación sobre el proceso del visado, por parte de la Dirección de Visados y Naturalizaciones. En los últimos meses, con la aprobación del Protocolo sobre Medios Lícitos de Vida se realizó una amplia capacitación sobre este tema. Sin embargo, aún hay ámbitos de la LOMH y su Reglamento que [...] son contradictorios con las normas constitucionales y sobre los cuales la DVN elabora instrucciones a las unidades que gestionan los visados, para establecer orientaciones coherentes y que no afecten a los derechos y garantías de los ciudadanos, así como tampoco a la soberanía del Estado de otorgar o negar las solicitudes de visas (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Finalmente, se puede mencionar que la regularización migratoria venezolana depende de los procedimientos que el Ecuador está implementando en la actualidad. Situación que ha sido bastante compleja para los intereses del país, como consecuencia de la entrada masiva de inmigrantes venezolanos a suelo ecuatoriano. Empero, se cuentan con los mecanismos necesarios para llevar el procedimiento con niveles esperados de eficiencia y efectividad, ya que el Estado tiene las instituciones, los procesos, sistemas y medios de control y verificación adecuados para tal fin. Así se ha demostrado en los párrafos precedentes.

En el caso de los inmigrantes venezolanos, ya se conoce que su entrada al Ecuador fue incrementándose en los últimos años, hasta tal punto que el Estado se vio en la necesidad de frenar esa oleada masiva. En primer lugar, se pretende ordenar internamente el status migratorio de los ciudadanos que ya se encuentran residiendo dentro del país, y, en segundo lugar, se busca controlar a aquellos que quieren ingresar al país a partir del 26 de agosto de 2019, ello con la finalidad de lograr gestionar una migración ordenada. Es por ello que los procedimientos deben estar enmarcados en los Derechos Humanos, ya que:

Los derechos humanos han establecido que por el hecho que sean inmigrantes, no pierden sus derechos como ciudadanos, por lo cual los Estados deben garantizar que tengan acceso a los servicios irrenunciables y universales, tales como: calidad de vida, salud, educación, trabajo con los beneficios de ley, entre otras. Además de establecer mecanismos que les permitan regularizar su estatus migratorio dentro del territorio donde se encuentren (Díaz y Perales, 2020, p. 90).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se deduce que el Estado ecuatoriano se ha ido adaptando a las circunstancias presentadas, tomando las medidas migratorias que priorizan el tema de la seguridad nacional, pero también de conformidad con la defensa de los Derechos Humanos tanto de los nacionales como de los extranjeros, a pesar de la controversia actual por la aplicación del Decreto Presidencial 826.

3.4.2.4. *Política migratoria ecuatoriana: los desafíos por asumir*

Partiendo de que el fenómeno migratorio es un hecho humano por excelencia y que no resulta extraño ver cómo en América Latina representa un tema recurrente a nivel político y social, la actual política de movilidad humana del Ecuador resulta vanguardista en términos discursivos, aunque en algunos casos dista con la praxis. A mediados del siglo XIX aparecen en Ecuador las primeras oleadas migratorias teniendo a las provincias de Azuay y Cañar como

escenarios migratorios ecuatorianos, un hecho que va a tener su realce a lo largo del siglo XX y se acentuará en los años noventa, dando cabida a un proceso de apertura que a partir del año 2000 se conocerá como la “segunda oleada migratoria” (Sanmartín, 2016, p. 96).

El proceso migratorio que se aceleró a partir de 2008, ha permitido apreciar no sólo como las instituciones ecuatorianas han abordado el tema, sino el nivel de la discusión. La actual política migratoria ecuatoriana es producto de la incidencia directa de un debate nacional que tuvo como eje catalizador la profunda crisis de la economía ecuatoriana de principios de siglo. La crisis financiera y bancaria afectó notoriamente a los ecuatorianos y desató un proceso de dolarización que tiene acentuadas repercusiones hoy. Esto ha generado nuevos retos gubernamentales, como las políticas institucionales adaptadas a la realidad del Ecuador, ya no sólo como país emisor de migrantes sino como país receptor, lo que trae al debate si la política migratoria se enfoca en el respeto hacia los Derechos Humanos o se limita a resguardar la seguridad nacional. Tal como lo afirma Ramírez, al señalar que la política migratoria en algunos momentos se ha desplazado desde una posición *securitista* hasta la apertura de la extensión de los DDHH, pero todo va a depender del momento político-social y económico-cultural por el que esté atravesando el país (Ramírez, 2013, p. 69).

De esta manera, es posible detectar una primera cronología migratoria que va a tener sus episodios más intensos entre el 2008 y el 2019, más de diez años de discusiones acerca del papel del Ecuador como país de migrantes, y que tiene su lugar en el debate internacional en la actualidad.

Sin duda, la actual política migratoria ecuatoriana se distancia mucho de la primera oleada, no sólo en términos gubernamentales sino contextuales. Es decir, el Ecuador ha venido enfrentando retos de carácter geopolítico y de replanteamiento constitucional novedosos. Se detectan así algunas diferencias con las características tradicionales del proceso migratorio hacia los Estados Unidos, así como de la ya conocida migración ecuatoriana hacia España. En un primer momento los migrantes —por lo general los más jóvenes— encontraban facilidades de ingreso, debido al idioma común y la capacidad de acogida de ese país. Además, había una demanda de la fuerza laboral extranjera en el área de servicios que hacía atractivo el desplazamiento intercontinental. Como escriben Herrera y Cabezas:

La llegada de la población venezolana a Ecuador se produce entonces en un entorno de inmigraciones recientes, con un Estado que empieza a asimilar su nuevo papel como receptores

de migrantes y una sociedad con una predisposición más bien negativa hacia los inmigrantes (Herrera y Cabezas, 2019, p. 126).

En el caso ecuatoriano, las personas que tomaban la decisión de migrar lo hacían principalmente por motivos de orden económico y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la familia. No se trata sólo, en este caso, de personas en pobreza extrema, sino con estudios profesionales. Además, hasta el año 2007, el hecho migratorio no fue de interés del Estado ecuatoriano, pese a la importancia creciente de la participación de las remesas dentro de la economía (Sanmartín, 2016, p. 97). Sin embargo, fue a través de la escala de las remesas que se pudo detectar la hondura del hecho migratorio. De esa forma, contrario al interés estatal, las remesas se adjudicaron un papel determinante en la dinámica económica interna, generando el mayor número de ingresos después del petróleo.

Este cambio de eje vino acompañado del proceso político correísta: “La revolución ciudadana” y la nueva Carta Magna. El año 2007 pareciera marcar un punto y aparte en la historia de la migración ecuatoriana. Para este año se institucionaliza la política migratoria en el Ecuador y se gestan los cambios de un nuevo proyecto político-social para el país. A partir del 2008, hasta la actualidad, el país ha tenido que afrontar, en materia migratoria los debates de la sociedad civil, la emergencia de una nueva Constitución Política que garantiza a plenitud los derechos de las personas (CRE, 2008); y la coherencia de los programas gubernamentales en pro del desarrollo, basado en el ser humano y el denominado “buen vivir”.

El país ha tenido que enfrentar el dilema migratorio a través de una política abierta con una perspectiva de defensa del derecho a la libre movilidad humana. De ello se desprende, como se ha señalado antes, el valor de la “Ciudadanía Universal”, ya que se reconoce la importancia de defender y proteger los derechos de las personas migrantes en el exterior y de sus familias en el país, así como de los inmigrantes que llegan a territorio ecuatoriano. Tal es el caso venezolano, donde se ha visto un accionar concreto de las nuevas políticas sobre movilidad humana. Así lo afirman algunos expertos que participaron en la investigación:

Se dio importancia y rango constitucional en cuanto a política migratoria y la ciudadanía universal (Funcionario-MREMH-04, 01 de diciembre de 2019).

Podemos decir que de alguna forma se ha defendido el principio de ciudadanía universal, a pesar de tener muchas limitaciones, se ha convertido en el principal elemento para el planteamiento de políticas migratorias, es verdad en la práctica existen muchas limitantes al momento de determinar el alcance de este principio,

pero si vamos a los casos concretos ha existido por parte del Gobierno iniciativas que permiten cumplir con dicho principio – a medias en algunos casos:

- *Ciudadanía universal, con ciertas limitantes, actualmente se procura que todos los países puedan ingresar al Ecuador al menos por 90 días. Existe limitación para 24 países en cuanto al ingreso libre, sin embargo, los requisitos para obtener una visa de turismo no son extremadamente difíciles en cuanto a su obtención.*
- *Ciudadanía suramericana, a pesar de que Ecuador denunció el Estatuto de UNASUR, no existe reforma de la LOMH respecto de dicha ciudadanía, por tanto, la emisión de visas responde a la lógica de este principio que es la libre movilidad (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019)*

Una de las entrevistas menciona que a pesar de que el Ecuador se salió de la UNASUR, a la fecha del desarrollo de la presente investigación, no existe una actualización en cuanto al otorgamiento de la “visa temporal Unasur”. En la página Web oficial del MREMH, aparece este tipo de visa, así como los requisitos exigidos para su solicitud. Esta situación puede generar dudas en los ciudadanos venezolanos, que desconozcan la salida del Ecuador de la UNASUR y deseen solicitar este tipo de visa.

Por otro lado, tal vez el hecho más notorio de estos últimos años, ha sido que por primera vez en la historia del Ecuador existe una política migratoria concebida como Política de Estado. Esto significa que institucionalmente el Estado ecuatoriano al emigrar o recibir migrantes, le muestra al mundo su postura frente a un fenómeno de carácter global. La política migratoria ecuatoriana es hoy mucho más integral y actúa en función de sus políticas exteriores e interiores. Sin duda, en este sentido la participación del Estado es bastante marcada, y al cierre de la segunda década del siglo XXI, pareciera estar más a tono con su tiempo que lo que estaba hace un siglo atrás.

Dentro de los desafíos que se pueden presentar en la política migratoria ecuatoriana con respecto al proceso de visado para inmigrantes venezolanos, se parte del hecho de que se debe comprender mejor el fenómeno migratorio, con miras a sensibilizar y crear compromiso en el servicio público, con estándares de calidad. Seguidamente se debe reconocer al ser humano como una persona con Derechos Humanos y su pleno ejercicio de ciudadanía. Así lo expresan Gandini, Prieto y Lozano:

[...] prácticamente todos los países de la región, limítrofes y no limítrofes, enfrentan enormes desafíos al convertirse en receptores de esta población, abarcando desde el ámbito jurídico y legal, hasta la dimensión logística que implica la atención a situaciones de emergencia y vulnerabilidad social e involucra a la institucionalidad de nivel nacional y subnacional (Gandini, Prieto y Lozano, 2019, p. 10).

Del mismo modo, existen desafíos importantes que son de difícil control para el Estado ecuatoriano. Tal es el caso de que los inmigrantes venezolanos no tengan la voluntad, no posean los requisitos necesarios, o no cuenten con los medios económicos suficientes para solicitar la visa humanitaria, lo que trae como consecuencia que se mantengan en situación de irregularidad. Fundamentando los señalamientos expuestos, se citan algunas de las entrevistas realizadas con respecto a los retos o desafíos que debe enfrentar el Estado y sus instituciones, las cuales exponen lo siguiente:

- *No existen políticas integrales que permitan que las comunidades de acogida estén preparadas para el impacto social y económico de esta movilización.*
- *El sistema de salud no está preparado para poder atender el universo de necesidades de la población.*
- *Existirá más demanda de mano de obra barata por lo que la competencia por plazas de trabajo afecta a los propios ciudadanos ecuatorianos (de este proceso existen ventajas y desventajas) (Funcionario-MREMH-09, 02 de diciembre de 2019).*

El desafío inmediato es responder a la alta demanda de ciudadanos venezolanos que quieren acogerse al proceso de amnistía migratoria (Funcionario-MREMH-01, 29 de octubre de 2019).

Quizás no se logren regularizar el número de ciudadanos venezolanos que se estima, hasta el 31 de marzo de 2020, fecha que culmina el proceso de amnistía y regularización. Hay que tomar en cuenta que gran parte de estos ciudadanos han ingresado por pasos irregulares y también lo han hecho luego de la fecha límite establecida por el Decreto 826, esto es, el 26 de julio de 2019 (Funcionario-MREMH-07, 26 de noviembre de 2019).

Si no se logra regularizar a todos los inmigrantes venezolanos, o a la mayoría de los que se encuentran de manera irregular en el país, se estaría incumpliendo con el objetivo de garantizar una migración segura, ordenada y regular, así como integrar plenamente a los ciudadanos venezolanos en la sociedad ecuatoriana, con miras a prevenir los fenómenos de la xenofobia, explotación laboral, trata de personas y tráfico de migrantes. Brindar el acceso a los Derechos Humanos de dicho conglomerado social, a las políticas públicas en salud, educación, trabajo, bienestar y seguridad social se convierten en retos para el Ecuador. Sin embargo, es conveniente señalar que los retos que debe asumir el Ecuador son muy complejos, ya que los inmigrantes llegan a lugares donde preexisten necesidades básicas que preocupan no sólo a los inmigrantes, sino a misma población de nacionales que viven en esos lugares, por ello:

[...] en las regiones (y barrios) donde se asientan estas personas preexisten necesidades insatisfechas que agobian a diferentes grupos poblacionales como desplazados, pobres estructurales o históricos y comunidades indígenas [...], entre otros. También presentan condiciones históricas de informalidad, desempleo, presencia de grupos armados y brechas en el acceso a servicios públicos, que se constituyen en retos para la acogida de los recién llegados ante la falta de disponibilidad de servicios y la poca capacidad de absorción de las comunidades de destino (Cabrera, Cano y Castro, 2019, p. 64).

La crisis política y económica que se está viviendo en Venezuela representa un desafío para el Ecuador, ya que son países que geográficamente se encuentran relativamente cercanos y que comparten idioma y cultura. La migración masiva de los venezolanos hacia territorio ecuatoriano representa un desafío, ya que los inmigrantes, al no poder ingresar por los puntos oficiales, se ven en la necesidad de cruzar por puntos irregulares, poniendo en riesgo sus vidas. Si ellos son ciudadanos suramericanos y la Constitución Nacional ecuatoriana defiende la “Ciudadanía Universal”, el Ecuador tiene la responsabilidad de resguardar su integridad como personas y defender sus Derechos Humanos, sin imponer medidas que parecieran “desconocer que cruzar fronteras se ha transformado en un asunto de vida o muerte para millones de seres humanos” (León, 2020, p. 214). Por ello, la migración masiva de venezolanos se configura como otro desafío. Así lo expresan los expertos:

Puede pasar que la oleada migratoria continúe más allá de lo tolerable y someta al país a un desajuste económico sin retorno (Funcionario-MREMH-11, 10 de diciembre de 2019).

Por otro lado, la política migratoria y el proceso de otorgamiento de visas para los ciudadanos venezolanos también presentan ciertas fortalezas. La principal fortaleza que se presenta es que la migración y los derechos de los migrantes a la libre movilidad están consagrados en la Constitución Nacional. Por ello, el Estado puede defender los derechos de los migrantes con todo el fundamento legal. Cuando los migrantes venezolanos poseen la visa de residencia ecuatoriana (sea temporal o permanente), pueden optar a trabajos dignos y pueden integrarse de forma más efectiva en la sociedad, lo que a su vez trae beneficios para el propio país, ya que el trabajo de los inmigrantes puede ayudar con el desarrollo del país. En tal sentido, algunos entrevistados exponen sus puntos de vista relacionados con las fortalezas:

La mayor fortaleza de la política migratoria se encuentra en su cuerpo legal, expresado en una ciudadanía universal, segundo en contar con un sistema ágil y rápido, así como que nuestra visa es electrónica, lo que la hace segura, y fácil de manejar y utilizar (Funcionario-MREMH-15, 10 de diciembre de 2019).

Los últimos años, las acciones gubernamentales respecto al fenómeno migratorio van avanzando de tal manera, hasta convertirse en política de Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha establecido fuertes bases en el tratamiento de la migración e inmigración, prueba de ella, la creación de la Dirección de Inclusión a la Comunidad Extranjera – DICE, que posee un conjunto articulado de instituciones, que se activan ante un caso de vulnerabilidad de un ciudadano extranjero. Es innegable que en materia de visados se ha dado paso a la flexibilización de los requisitos, exoneración de su costo, elaboración de un registro y censo previo, para el que cuenta con el apoyo del Ministerio de Gobierno a través Unidades de Servicio de Apoyo Migratorio (SAM), operativas desde octubre de 2019, y que beneficiarían a cerca de 30.000 venezolanos, de acuerdo a cifras oficiales emitidas de la Cancillería. (Funcionario-MREMH-12, 11 de diciembre de 2019).

La fortaleza es haber tenido la capacidad no solo de generar políticas que puedan beneficiar a la población venezolana, sino también de ir integrando en nuestro discurso mensajes de integración y no discriminación. La fortaleza es buscar soluciones y la garantía de derechos en una situación para la cual ningún país está preparado y el haber liderado a nivel internacional la búsqueda de soluciones a la problemática que puede enfrentar la población venezolana en diversos países (Funcionario-MREMH-18, 14 de diciembre de 2019).

Se puede mencionar que los relatos presentados dan cuenta de la perspectiva que tienen los funcionarios acerca de que la política migratoria ha tenido avances positivos, refiriendo el hecho de la celeridad en algunos procesos de visado. Asimismo, se expresa que el MREMH ha promovido la defensa de los Derechos Humanos de los inmigrantes, a través de la creación de la Dirección de Inclusión a la Comunidad Extranjería, con la finalidad de atender las demandas de esta población y resguardar los derechos que tienen dentro del país.

Los retos de la migración son retos también de la política exterior del país. Como se podrá intuir, los desafíos en este sentido son infinitos ya que se espera que el mundo como un todo, se enfrente a las nuevas oleadas migratorias por problemas político-económicos, bélicos, religiosos y ecológicos. La migración es ya un asunto de las naciones modernas, y, por tanto, debe debatirse en los foros internacionales, no es ya un problema de orden local sino global que debe estar sujeta a una legislación global sin discriminación.

Al finalizar el Capítulo III se pueden manifestar ciertos señalamientos. Para el proceso de regularización de las personas que se encuentran en condición de movilidad humana y que

desean poseer su estatus migratorio en el Ecuador, se requiere contar con los requisitos que el MREMH exige. Cuando el inmigrante cuente con dichos requisitos, puede hacer la solicitud formal de la visa de su preferencia. De esta manera, antes del 26 de agosto del 2019, los ciudadanos venezolanos podían ingresar al país sin mayor inconveniente, presentando su pasaporte o su documento de identidad. Al encontrarse dentro del territorio ecuatoriano, ya podían iniciar el proceso de regularización. Luego de la aplicación del Decreto Presidencial 826, la situación migratoria cambió radicalmente para los inmigrantes venezolanos, ya que no podían ingresar al país sin la llamada “Visa Humanitaria”.

El MREMH, en cumplimiento con la legislación interna y con los acuerdos internacionales, solicita sólo los requisitos apegados a las leyes; desarrolla un proceso sistematizado para el otorgamiento de visas y aplica los respectivos controles, con la finalidad de solucionar las fallas y mejorar la calidad del servicio. Todo ello apegado a la promoción y defensa de los Derechos Humanos de las personas en movilidad humana.

Por su parte, los funcionarios del MREMH, específicamente los encargados del proceso de visado, quienes desempeñan sus actividades en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, periódicamente son capacitados a través de talleres y videoconferencias, donde pueden exponer sus dudas, las cuales son respondidas por los expertos que están a cargo de dichas capacitaciones.

En consecuencia, el Capítulo III, por una parte, describe los aspectos más resaltantes en cuanto a los cambios de la política migratoria ecuatoriana durante el periodo 2008 – 2019, que han influido directamente en los flujos migratorios de los ciudadanos venezolanos, y, por otra parte, analiza de forma exhaustiva el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos y su relación con la defensa de los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

La investigación planteada tuvo como finalidad analizar la política migratoria ecuatoriana durante el periodo 2008 – 2019, específicamente en el caso del proceso de visado para los inmigrantes venezolanos. Con el propósito de alcanzar los objetivos planteados y dar respuesta a la interrogante principal de investigación – ¿Cómo ha cambiado el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos en vista al proceso migratorio venezolano y en qué medida sigue enfocado en la protección de los Derechos Humanos 2008/2019? – se procedió al desarrollo de tres capítulos.

El capítulo primero, titulado “Inmigración, Derechos Humanos y regularización migratoria”, estuvo enfocado, en primer lugar, en explicar la relación entre la “seguridad nacional” y los “Derechos Humanos”. En este sentido, se pudo conocer que en la Carta Fundamental del Ecuador, se antepone el enfoque de los Derechos Humanos por encima del enfoque *securitista* (Flores, 2018, párr. 10), sin embargo, en los últimos años, y debido al desbordamiento de los flujos migratorios venezolano en las fronteras ecuatorianas, el gobierno decidió implementar medidas trascendentales para resguardar la seguridad nacional, aunque al mismo tiempo, tratando de defender los Derechos Humanos de las personas venezolanas en movilidad humana.

En segundo lugar, el capítulo mencionado abordó la relación del tema inmigratorio con los Derechos Humanos. Así, se ha señalado la necesidad de defender los DDHH de las personas en movilidad humana, que en el caso venezolano, representan una población vulnerable, dadas las condiciones en que salieron de su país. Por ello, la vida y seguridad de los inmigrantes venezolanos están bajo el amparo de los Derechos Humanos básicos, ya que dependen principalmente del derecho a la vida, a la identidad, a la alimentación y al trabajo, derechos de primera generación que son considerados fundamental para todas las personas.

En tercer lugar, el capítulo I puntualizó que efectivamente existen procesos de regularización y políticas de visado que permiten la obtención del estatus migratorio para los extranjeros que lo soliciten y cumplan con los requisitos exigidos por la Ley. El proceso de regularización no es sólo para los ciudadanos venezolanos, sino para los inmigrantes en general que soliciten su estatus migratorio en el país. En efecto, el Estado ecuatoriano otorga treinta y

cuatro tipos de visas para los extranjeros, hecho que permite la transformación de ser inmigrante, a ser un residente en el país.

Durante el desarrollo del Capítulo I, se pudo conocer que el Ecuador ha venido cumpliendo con la promoción y defensa de los Derechos Humanos de las personas que se encuentran en condición de movilidad humana. En este propósito, como ya se expuso anteriormente, el Estado ecuatoriano figura como uno de los principales lugares de destino y acogida para los inmigrantes venezolanos, y donde se les ha otorgado su estatus migratorio a todos los ciudadanos venezolanos que han cumplido con las exigencias de Ley para solicitar la visa de su preferencia según sea el caso.

De esta manera, el desarrollo del capítulo uno titulado: “Inmigración, Derechos Humanos y regularización migratoria”, da respuesta a lo planteado en el objetivo específico dos: “Comprender el proceso de la regularización migratoria y su vinculación con los Derechos Humanos”, ya que en los apartados desarrollados se explicó el fenómeno migratorio y las políticas de regularización migratoria ecuatorianas y su vinculación con el enfoque de los Derechos Humanos.

Seguidamente se desarrolló el capítulo dos, titulado “La política migratoria en el Ecuador”, por medio del cual se determinó que el concepto de movilidad humana ha ido evolucionando en el tiempo y a medida que se presentan cambios en los fenómenos migratorios. Significa entonces que las personas en movilidad humana presentan diversas causas que los han llevado a salir de su país para convertirse en inmigrantes, refugiados, asilados, apátridas, desplazados, en fin, términos que describen la condición de las personas migrantes, pero que no los despojan ni de su condición humana ni de sus Derechos fundamentales contemplados en las leyes.

En el mismo capítulo, se expone un apartado referido a la relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en materia de otorgamiento de visas, en el que se señala la existencia del “Estatuto Permanente Ecuador Venezuela” por medio del cual, ambos Estados permiten la libre circulación de sus nacionales entre los dos países, sólo se requiere la presentación del pasaporte válido. Con ello, se permite la entrada de venezolanos a territorio ecuatoriano por un periodo de 90 días, así como también la entrada de ecuatorianos a territorio venezolano, por el mismo periodo. A pesar de que el Estatuto en mención está vigente, el gobierno ecuatoriano decidió poner en vigencia el Decreto Presidencial 826, que contraría los acuerdos establecidos con

Venezuela, pero que el presidente ha justificado, en razón de ordenar la migración venezolana en el Ecuador.

En definitiva, el capítulo dos, tuvo como finalidad resaltar los aspectos más relevantes de la política migratoria que ha implementado el Ecuador a partir de la promulgación de la Constitución Nacional vigente, donde se le otorga rango constitucional a la “Ciudadanía Universal” y se le concede el mismo rango a la movilidad humana. Estos elementos se configuraron como uno de los cambios más relevantes en la política migratoria a partir del 2008. Sin embargo, la política de “fronteras abiertas” dio lugar a otras situaciones migratorias inesperadas, específicamente el éxodo de venezolanos que han salido de su país en los últimos años, razón por la cual, el gobierno tuvo la urgencia de redactar y publicar el Decreto Presidencial 826, con la intención de lograr una migración ordenada, controlar el ingreso de los venezolanos a territorio ecuatoriano y, legalizar a aquellos que ya se encontraban dentro del territorio nacional. Por ende, el mencionado Decreto Presidencial representa el cambio más actual y representativo en la política migratoria ecuatoriana.

En consecuencia, el capítulo II titulado “La política migratoria en el Ecuador”, dio respuesta tanto a lo planteado en el objetivo específico uno: “analizar la política migratoria del Estado ecuatoriano, a partir del año 2008 hasta el año 2019”, como a lo planteado en la pregunta de investigación referida a ¿Cuáles han sido las políticas públicas adoptadas por el Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana, y su relación con los Derechos Humanos?, debido a que se explicaron los factores más importantes de la política migratoria adoptada por el Ecuador y su relación con el enfoque de los Derechos Humanos.

Con relación al capítulo tercero, denominado “El caso de los inmigrantes venezolanos y el otorgamiento de visas”, se enfocó específicamente en el papel que ha tenido el Ecuador, con respecto a la situación presentada con la migración venezolana de los últimos años y su proceso de regularización dentro del territorio nacional, propiciando un debate teórico entre el enfoque *securista* y el enfoque de los Derechos Humanos. De esta manera, se expusieron una serie de elementos que dan cuenta de la forma como se está llevando a cabo el proceso de visado para los inmigrantes venezolanos y su vinculación con los Derechos Humanos.

Con referencia a la política ecuatoriana frente a la inmigración venezolana, Ecuador ha tenido que adaptarse al fenómeno presentado con la migración de venezolanos y los preceptos señalados en la Constitución Nacional. En este sentido, la Carta Manga estableció la Ciudadanía

Universal (CRE, 2008, art. 416), lo que permitió una política migratoria de “fronteras abiertas” para los inmigrantes, especialmente para los ciudadanos suramericanos, lo que incluía a los venezolanos. Esta normativa constitucional, que daba supremacía a los Derechos Humanos de los migrantes, hizo atractivo al país como lugar de acogida, por ello, miles de ciudadanos venezolanos seleccionaron al Ecuador para emprender la migración.

Como consecuencia de la creciente migración venezolana que ha enfrentado, no sólo Ecuador, sino el continente latinoamericano en general, a partir del 2016 (Legarda y Folleco, 2019), el gobierno ecuatoriano ha tenido la necesidad de establecer medidas para responder a la situación presentada en sus fronteras, medidas que en muchos casos, han sido señaladas como contrarias a la defensa de los Derechos Humanos de los inmigrantes venezolanos. Tal es el caso de la aplicación del Decreto Presidencial 826, que, contrariando lo establecido en algunos convenios bilaterales con Venezuela (por ejemplo, el Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela), exige que los venezolanos que ingresen al país a partir de agosto de 2019, deban presentar la Visa Humanitaria, de lo contrario, no podrán ingresar a territorio ecuatoriano.

Sin embargo, el inmigrante venezolano sale de su país aferrado a que sus derechos como persona van a ser defendidos y respetados en cualquier país de acogida, especialmente en aquellos países donde se reconoce la “ciudadanía universal”, entre los que destaca el Ecuador. En el contexto de la población venezolana, en el capítulo tres de la presente investigación, se explicó cómo a esta población le fueron vulnerados sus Derechos Humanos en su país de origen, lo que trajo como consecuencia su salida masiva hacia otros destinos, donde sus derechos fueran respetados.

Ahora bien, con respecto al tema de regularización de los inmigrantes venezolanos en el Ecuador y su relación con la protección de los Derechos Humanos, se desarrolló el caso de estudio correspondiente. Para recabar la información requerida, se aplicaron 19 entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios tomadores de decisiones que desempeñan funciones en el proceso de otorgamiento de visas, específicamente en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, dependiente del Viceministerio de Movilidad Humana. Estos expertos fueron claves para el desarrollo del caso de estudio, ya que proporcionaron información veraz y actualizada acerca de los procedimientos de visados que se realizan en la Cancillería, lo que permitió obtener los siguientes hallazgos:

Con relación al contexto institucional-tecnológico, se pudo conocer que el Estado ecuatoriano posee las instituciones y la tecnología adecuada para ejecutar el proceso de visado. Dentro de la Dirección de Visados y Naturalizaciones, las coordinaciones zonales y las oficinas consulares en el exterior, se cuentan con los manuales administrativos necesarios (manuales de procedimientos), donde se detallan las actividades que los funcionarios responsables del proceso, deben desempeñar para regularizar a los inmigrantes venezolanos (usuarios) que soliciten su estatus migratorio. Del mismo modo, se aplica el Programa Informático Esigex, en el cual se desarrolla todo el procedimiento para el otorgamiento de las visas.

Del mismo modo se pudo determinar que la institución cuenta con talento humano capacitado para el cumplimiento de sus funciones, debido a que periódicamente el MREMH realiza talleres de capacitación, adiestramiento y videoconferencias, donde se exponen las interrogantes que los servidores públicos tienen, las que van a ser resueltas por los expertos correspondientes. Asimismo, las auditorias que regularmente se realizan a nivel interno, permiten que los procesos se vayan perfeccionando.

En el caso puntual de la regularización migratoria venezolana, la estabilidad del inmigrante y la defensa de los Derechos Humanos, existen diversos elementos que lo explican.

Se pudo identificar que existen 34 tipos de visas que regularizan a los inmigrantes en el Ecuador (MREMH, 2019a). En cuanto a los requisitos que solicita el MREMH para la aprobación de las visas, se encuentran publicados en su página Web (<https://www.cancilleria.gob.ec/requisitos-para-solicitud-de-visas-no-inmigrantes-e-inmigrantes/>), a la que pueden acceder los usuarios desde cualquier computador que tenga conexión a Internet. No existe ninguna diferencia de requisitos para los ciudadanos venezolanos, ya que a todos los extranjeros se les exigen los mismos requerimientos.

Para el caso de los inmigrantes venezolanos, se pudieron obtener datos importantes sobre la cantidad de visas emitidas hasta el 11 de diciembre del año 2019. En este sentido, el tipo de visado con mayor número de solicitudes y emisiones fueron las siguientes:

- Residente Permanente – UNASUR – Ecuador: 7.360 visas emitidas (MREMH, 2018b).
- Visa 9 V (Profesional) (Ecuador): 7.241 visas emitidas (MREMH, 2018b).

- Residente Temporal – Excepción por Autoridad de M.H. – Razones Humanitarias (Ecuador): 5.855 visas emitidas (MREMH, 2018b).
- Residente Temporal – Excepción por Autoridad de M.H. – Razones Humanitarias (Exterior): 2.319 visas emitidas (MREMH, 2018b).

Como resultado, hasta el 11 de diciembre del año 2019, el Ecuador ha logrado emitir un total de 132.865 visas (incluyendo todos los tipos de visas que ofrece el MREMH, ver tablas 3, 4 y 5) (MREMH, 2018b), logrando regularizar a este número de inmigrantes venezolanos. Dichas visas fueron aprobadas cuando el ciudadano/usuario venezolano, cumplía con todos los requisitos exigidos por la Ley.

Es importante señalar que cuando el ciudadano venezolano presentaba su carpeta con todos los requisitos solicitados, no existía impedimento alguno para procesar su solicitud y la posterior aprobación de la visa, sin embargo, existieron casos en los que las visas no podían ser aprobadas. Las principales causas para negar la aprobación de la visa fueron las siguientes:

- Cuando el usuario no presentaba algún requisito obligatorio;
- Cuando el usuario presentaba el pasaporte vencido. Esta situación fue previa a la firma del “Acuerdo de Quito”, ya que luego de este convenio, los ciudadanos venezolanos podían presentar el pasaporte vencido (hasta con cinco años de vencimiento), documento que ya era válido para el proceso de solicitud y aprobación de la visa;
- La presentación de documentos sin legalizar o apostillar;
- El usuario presentaba documentos falsos. Al momento de la verificación de los documentos, el funcionario lograba detectar y comprobar que algún documento presentado era falso;
- Falta de pago. Una vez aprobada la solicitud de visa, el ciudadano venezolano no podía cancelar el monto correspondiente, situación que conllevaba al no otorgamiento de la visa.

Las situaciones mencionadas, representaron los motivos principales para el no otorgamiento de visas a los ciudadanos venezolanos, no obstante, es importante recalcar que si el ciudadano venezolano presentaba todos los documentos requeridos, con sus respectivas

legalizaciones y apostillas, y cumplía con el pago final, no había justificación para negarle la visa.

Ahora bien, con referencia a los requerimientos para solicitar la Visa Humanitaria, se pudo conocer que efectivamente existen inconvenientes significativos para acceder a este tipo de visa. El Decreto Presidencial 826 establece sólo dos requisitos que debe presentar el inmigrante venezolano: 1. Pasaporte, y, 2. Antecedentes penales apostillados, sin embargo, muchos de los venezolanos que ingresaron a territorio ecuatoriano por puntos fronterizos legales, lo hicieron con la “Carta Andina”, ya que no contaban con el pasaporte, por diferentes motivos que se explicaron anteriormente. Esta situación representa una dificultad importante para los inmigrantes que a pesar de haber entrado legalmente al país, no pueden solicitar la Visa Humanitaria, lo que implica que su situación de “irregular” se va a prolongar en el tiempo, sin la posibilidad de ser solucionada hasta que el propio gobierno ecuatoriano permita que la Carta Andina sea un documento válido para solicitar la VERHU.

Continuando con el tema del Decreto Presidencial 826, se pudo observar que existen posturas a favor y en contra de dicho documento, debido a que algunos funcionarios exponen que se está limitando el libre tránsito, que es un Derecho Humano de las personas en movilidad humana, ya que gran número de inmigrantes no pretenden quedarse en el Ecuador, sino que se dirigen por vía terrestre a otros países, pero no se les permite la entrada legal al Ecuador, situación que ha provocado enormes problemas para los inmigrantes que se quedan varados en la frontera de Rumichaca. Además, los funcionarios infieren en que se está incumpliendo el “Estatuto Migratorio Ecuador – Venezuela”, suscrito en el 2010 por ambos Estados, ya que el Estatuto permite la entrada de sus nacionales sin la solicitud de visa, sino con la presentación de su documento de identidad o su pasaporte. Lo que en definitiva atenta en contra de sus Derechos Humanos.

Contrariamente a estas afirmaciones, otro grupo de funcionarios señaló que la implementación del Decreto 826 busca la protección de los inmigrantes venezolanos. Se alude a que el Ecuador debe proteger a los venezolanos, les debe brindar la oportunidad de acceder a la seguridad social, educación, trabajo, alimentación, entre otros, pero que la situación irregular de la mayoría de ellos, más bien ha permitido su explotación en diversos ámbitos, especialmente en el ámbito laboral. Por ende, con la implementación de este Decreto, el Estado va a poder

ordenar internamente a este grupo de inmigrantes, otorgándoles su estatus migratorio, lo que podría traer consigo, que su situación general pudiera mejorar.

Por otro lado, con base en las últimas medidas que ejecutó el gobierno nacional, se pone en evidencia que el Estado y sus instituciones se vieron desbordadas por el inusual flujo migratorio venezolano, no teniendo la capacidad administrativa, técnica y operativa para atender las demandas de los inmigrantes venezolanos. Por ello, el gobierno ecuatoriano, se vio en la necesidad de implementar el Decreto Presidencial 826 como medida de control para el ingreso de este grupo en movilidad humana.

En este sentido, se puede señalar que el tema de la “Seguridad Nacional” ha sido más importante en función de los intereses internos del Estado ecuatoriano que el tema de los Derechos Humanos, ya que el Estado ecuatoriano decidió limitar las “fronteras abiertas” y la llamada “ciudadanía universal” y dar prioridad a la situación interna que se estaba viviendo, razón por la cual se justifica la aplicación del Decreto Ejecutivo 826.

Los desafíos que quedan por asumir para el Ecuador, en materia de política migratoria y el proceso de visado para inmigrantes venezolanos, es poder alcanzar las metas propuestas de emisión de visas hasta el año 2020. En efecto, en el Decreto 826 se planteó la realización de un censo para los inmigrantes venezolanos que se encontraban dentro del territorio nacional en condición de “irregulares”, con la finalidad de conocer el número más preciso de personas con necesidad de solventar su situación migratoria.

Se pudo evidenciar que uno de los mayores problemas que enfrentan los inmigrantes venezolanos, es la falta de documentación legalizada y apostillada, aunado a que gran número de ellos ingresaron al Ecuador por los controles migratorios autorizados para tal fin, pero con la Carta Andina; contrariamente dicho documento no es aceptado para optar por la “Visa Humanitaria”. Esta situación dificulta la aprobación del proceso de visado para inmigrantes venezolanos dentro del país, dicha política migratoria continúa dejando en situación vulnerable a una gran cantidad de inmigrantes venezolanos. Por ello, queda de parte del gobierno ecuatoriano considerar la admisión de la Carta Andina, ya que es un documento legal y aceptado por la Comunidad Andina, situación que permitiría a gran número de venezolanos, obtener su estatus migratorio.

En suma, el capítulo tres titulado “El caso de los inmigrantes venezolanos y el otorgamiento de visas” y el desarrollo de cada uno de sus apartados, lograron dar respuesta al objetivo específico tres: “analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008-2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos” y a las preguntas de investigación: ¿En qué medida la política de visas ecuatoriana ha cumplido con la demanda de solicitantes de visas venezolanos durante el periodo 2008-2019?, y ¿Cómo ha cambiado el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos y en qué medida está enfocado en la protección de los Derechos Humanos? En este contexto, se puede afirmar que los objetivos planteados y las preguntas de investigación fueron respondidos a lo largo del desarrollo de la presente investigación.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman, A. (2013). *La ley, el orden y el caos: una antropología de la Constitución mutua del Estado ecuatoriano y el "otro" extranjero, 1938-2012*. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): Quito. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6290/2/TFLACSO-2013ASA.pdf>.

Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR] (2017). *Acoge con satisfacción la nueva Ley de Movilidad Humana en Ecuador*. ACNUR. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/1/5a9fca27b/acnur-acoge-con-satisfaccion-la-nueva-ley-de-movilidad-humana-de-ecuador.html>

(2018a). *La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>

(2019a). *Comunicado de prensa conjunto de ACNUR y OIM: Tercera Reunión Técnica Internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/4/5caf93a64/comunicado-de-prensa-conjunto-de-acnur-y-oim-tercera-reunion-tecnica-in%20ternacional.html>.

(2019b). *Informe del Representante Especial Conjunto del ACNUR y OIM para los Refugiados y Migrantes de Venezuela. Tercera Reunión técnica internacional sobre la movilidad humana de personas de nacionalidad venezolana en las Américas Quito, Ecuador, 8 y 9 de abril de 2019*. OIM y ACNUR. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5caf9a4f4.html>

(2019c). *Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM*. Ginebra: Autor. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

Acosta, Diego, Blouin, Cécile, y Freier, Luisa. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documento de Trabajo*, 3 (2ª época), 1-30. Recuperado de https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf

Alianza País. (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*. Recuperado de <http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>

- Arango, Joaquín. (septiembre de 2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 165, 33-47. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123859_spa
- Arce, Carlos. (2018). Migraciones, derechos humanos y vulnerabilidad. *Revista de Fomento Social* 73 (1), 115–140. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6221368>
- Arcentales, J. (2011). Políticas migratorias y violaciones a los derechos humanos de personas inmigrantes en el Ecuador. En Programa Andino de Derechos Humanos (Comp.) *Develando el Desencanto. Informe sobre derechos humanos*. (pp. 91-92). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2124/1/Develando%20el%20desencanto%20Informe%20DH%202010%20impresa.pdf>
- Arias, F. (2012). *El proyecto investigación. Introducción a la metodología científica*. 6ta edición. Caracas: Editorial Episteme. Recuperado de <https://evidencia.com/wp-content/uploads/2014/12/EL-PROYECTO-DE-INVESTIGACION-6ta-Ed.-FIDIAS-G.-ARIAS.pdf>
- Aristizábal, M. (17 de octubre de 2019). Venezuela lidera entre los países de América Latina con el salario mínimo más bajo. *LR La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/venezuela-lidera-entre-los-paises-de-america-latina-con-el-salario-minimo-mas-bajo-2921639>
- Baca, Norma. (2009). Migración y gobierno. Atención a migrantes internacionales en el estado de México. *Gaceta Laboral*, 15 (3), 05-35. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-85972009000300001
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Ciencias Sociales. Madrid: Alianza editorial
- Bermúdez, Y., Mazuera-Arias, R., Albornoz-Arias, N., y Morffe, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana Realidades y perspectivas de quienes emigran [9 de abril al 6 de mayo de 2018]*. San Cristóbal: Fundación Entre culturas. Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>
- Cabrera, D., Cano, G., y Castro A. (2019). Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia: 2016-2018. En L, Gandini, F, Lozano y V, Prieto. (Coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. (59-91). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>

- Célleri, D. (2016). *La construcción de pertenencia en contextos migratorios. Jóvenes indígenas migrantes en una comunidad rural de Otavalo-Ecuador*. (Tesis Doctoral). Universidad Leibniz de Hanover, Leibniz. Recuperado de editorial.iaen.edu.ec
- _____ (2019). Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador. Una primera aproximación cuantitativa para dialogar sobre política pública. En: *Perspectivas*. Ecuador: Frierich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15204.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2006). *Migración internacional, derechos humanos Y desarrollo en américa latina y el caribe Síntesis y conclusiones*. Montevideo: Autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13140/S0600006_es.pdf?sequence=1.
- Cerdá, A. (2011). Repercusiones de la globalización en la inmigración y en el trabajo. En: F, García y N, Kressova (Coords.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*. Granada: Instituto de Migraciones: (pp. 1923 – 1932). Recuperado de <https://www.google.com/search?q=Repercusiones+de+la+globalizaci%C3%B3n+en+la+inmigraci%C3%B3n+y+en+el+trabajo&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Díaz, J. (2017). *Venezuela y Ecuador comparten mucho más que la xenofobia. Cuando los ecuatorianos discriminan a los venezolanos parecerían olvidarse de su historia migratoria*. Recuperado de <https://gk.city/2017/09/19/xenofobia-contra-los-venezolanos>.
- Díaz, V. (10 de agosto de 2018). Acnur: 30 000 ciudadanos venezolanos llegaron a Ecuador en la primera semana de agosto del 2018. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/acnur-venezolanos-ecuador-puentederumichaca-informe.html>
- Díaz, Aurora y Perales, Ana. (enero-marzo 2020). La inmigración y desplazamiento hacia Ecuador. Un análisis bajo la perspectiva de los derechos humanos. ¿Somos iguales? *Uniandes Episteme*, 7 (1), 86-102. Recuperado de <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/1613/866>
- Domenech, E. (2011). Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano». La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*. 35 (12), 1-17. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30528720006>
- Domenech, E., y Pereira, A. (2017). Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de

Ecuador. 58, 83-108. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/2487/1587>

Eguiguren, M. (2015). *Circuitos migratorios, jerarquías espaciales y modernidad periférica. Cañar y Loja, 1960-1990*. (Tesis Doctoral). Universidad Católica de Lovaina, Lovaina. Recuperado de <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A169931>

_____ (2017). Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 58, 59-81. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/2497/1589>

EL Comercio. (26 de julio de 2019). Decreto 826 fija visa para ciudadanos de Venezuela y amnistía para inmigrantes que no han violado la ley en Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/decreto-visa-amnistia-venezolanos-ecuador.html>

El Telégrafo. (21 de febrero de 2018). Los extranjeros deben regularizar su estatus en el país y evitar multa. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/los-extranjeros-contaran-con-30-dias-para-regularizar-su-permanencia-en-el-pais>

Faist, T. (2013). The Mobility Turn: A New Paradigm for the Social sciences? *Ethnic and Racial Studies*. 36, 1637-1646. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2013.812229>

Faura-Martínez, Ú., y Gómez-García, J. (2001). Modelos migratorios. Una revisión. *Revista Asturiana de Economía*. 21, 209-235. Recuperado de <http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/21/P209-236.pdf>

Flores, G. (2018). *Los discursos que alientan a la xenofobia en Ecuador*. Recuperado de <https://www.inredh.org/index.php/archivo/derechos-humanos-ecuador/931-losdiscursos-que-alientan-a-la-xenofobia-en-ecuador>.

Franklin, E. (2009). *Organización de empresas. Tercera edición*. México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V. Recuperado de <https://naghelsy.files.wordpress.com/2016/01/enrique-franklin-organizacion-de-empresas.pdf>

Freitez, A. (2019). Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. En: G, Luciana, F, Lozano y V, Prieto (eds.). *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (33-58). Recuperado de <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>

- Gandini, L., Prieto, V., y Lozano, F. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L, Gandini, F, Lozano y V, Prieto. (Coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. (9-32). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>
- García, C. (2019). El derecho a la salud de las personas migrantes: un análisis a partir de los derechos humanos. En: C, Blouin, (Coord.). *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. (151-171). Lima: THEMIS - Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>
- Glick, N., y Salazar, N. (2012). Regimes of Mobility Across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 39 (2), 1-18. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/256049169_Regimes_of_Mobility_Across_the_Globe
- Gómez, J. (2010). La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13 (26), 81-100. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
- González, J. (8 de junio de 2019). Ecuador sopesa dos opciones ante posible ola migratoria venezolana. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-sopesa-opciones-migracion-venezolanos.html>
- Guerrero, N. (2017). *La privación de la libertad de los migrantes irregularizados en Ecuador. El centro de detención como institución legitimada (2011-2017)*. Quito, Ecuador: Flacso-Ecuador.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México D.F.: Mc-GrawHill. Recuperado de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Herrera, G., y Cabezas, G. (2019). Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En L, Gandini, F, Lozano y V, Prieto. (Coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. (125-156). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>
- Informe21.com. (16 de abril de 2019). Venezuela ocupa el primer lugar con la inflación más elevada del mundo. *Informe21.com* Recuperado de

<https://informe21.com/economia/venezuela-ocupa-el-primer-lugar-con-la-inflacion-mas-elevada-del-mundo>.

- Jiménez, C. (2013). *La frontera colombo-venezolana Norte de Santander-Táchira: una frontera escindida por sus modelos de desarrollo regional y nacional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131010103153/PAPERCLACSO.pdf>
- Legarda, M., y Folleco, J. (2019). La migración venezolana a Ecuador y su Prospectiva. *Quest Journals Journal of Research in Business and Management*. 7 (1), 14-21. Recuperado de <http://www.questjournals.org/jrbm/papers/vol7-issue1/C07011421.pdf>
- León, A. (2020). Gobernabilidad migratoria, ¿reforzando el modelo de securitización en Suramérica? El éxodo venezolano y sus retos para el Estado colombiano. *Estudios Políticos*, 57, 210-228. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n57/0121-5167-espo-57-210.pdf>
- Ley Orgánica de Movilidad Humana*. (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento N° 938. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?ley%20es-aprobadas=All&title=&fecha=&page=1>.
- López, E. (2017). Ciudadanía universal y movilidad humana en Ecuador: una aproximación con enfoque de derechos. *Revista Solonik Políticas Públicas y Derechos Humanos*. 2, 19-32. Recuperado de http://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/Publicaciones_FunHD/Revista%20Solonik/Revista_Solonik_N2_Octubre_2017.pdf
- Llamas, V. (2016). Seguridad humana y movilidad humana. *Revista IIDH*. 63, 147-185. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r35520.pdf>
- Magliano, M., y Domenech, E. (2008). Género, política y migración en la agenda Global. Transformaciones recientes en la región sudamericana. En G, Herrera y J, Ramírez (editores), *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*. Quito: FLACSO Ecuador. Recuperado de <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/30.pdf>
- Marroquín, S. (2017). Siguiendo el patrón latinoamericano. De país receptor a emisor de emigrantes: un caso de venezolanos en Ecuador. *Polisemia*. Bogotá: 24, 87-102. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/326429555_Siguiendo_el_patron_latinoamericano_De_pais_receptor_a_emisor_de_emigrantes_un_caso_de_venezolanos_en_Ecuador
- Mendoza, M. (2018). Análisis del impacto de las políticas migratorias del Gobierno de Rafael Correa en el Ecuador y su repercusión en el flujo venezolano. (Tesis Licenciatura).

Universidad de Las Américas, Quito. Recuperado de <http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/9007/1/UDLA-EC-TLCP-2018-12.pdf>

Mazuera-Arias, R., Albornoz-Arias, N., Morffe, M., Ramírez-Martínez, C., y Carreño-Paredes, M. (2019). *Informe de movilidad humana venezolana II. Realidades y perspectivas de quienes emigran* [8 de abril al 5 de mayo de 2019]. San Cristóbal, Venezuela: SJR (Venezuela) - Centro Gumilla - UCAT - IIES-UCAB. Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/795.pdf>

Mejía, J, y Viloría, A. (2019). Los inmigrantes venezolanos en República Dominicana. Estatus migratorio y situación sociolaboral. En L, Gandini, F, Lozano y V, Prieto. (Coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. (59-91). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyMdpV.pdf>

Metro Ecuador. (21 de enero de 2019). “¿Cómo denunciar la xenofobia en Ecuador y cuál es la sanción?”. Recuperado de <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2019/01/21/como-denunciar-la-xenofobia-en-ecuador-y-cual-es-la-sancion.html>.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2007). *Comercio e Integración. Política Migratoria del Ecuador*. Quito: Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares. Recuperado dspace.udla.edu.ec

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH] (2013). *Manual de Procedimientos. Subproceso: Emisión de Visas Inmigrante – Gestión de Extranjería*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/DME-SP04-gestion-visa-inmigrante.pdf>.

_____ (2018a). *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>

_____ (2018b). Herramienta informática Esigex.

_____ (2018c). *La II reunión internacional de Quito concluye con la firma del Plan de Acción sobre la movilidad humana de nacionalidad venezolanos en la región*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/la-ii-reunion-internacional-de-quito-concluye-con-la-firma-del-plan-de-accion-sobre-la-movilidad-humana-de-nacionalidad-venezolanos-en-la-region/>

_____ (2018d). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

- _____ (2018e). *Agenda de Política Exterior 2017 – 2021*. Quito: Gobierno de la República del Ecuador – Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/agenda_politica_2017baja.pdf
- _____ (2019a). *Visas*. Quito: MREMH. Recuperado de <https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/visas>
- _____ (2019b). *Emisión de visa permanente estatuto Ecuador – Venezuela*. Quito: MREMH. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-permanente-estatuto-ecuador-venezuela/>.
- _____ (2019c). *Formulario de solicitud de visa*. Quito: MREMH. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/formulario_de_solicitud_de visa.pdf
- _____ (2019d). *Estructura Institucional*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Estructura-Cancilleria-1.pdf>
- _____ (2019e). *Emisión de Visa Temporal Unasur*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-temporal-unasur/>
- _____ (2019f). *Emisión de Visa – Profesional, técnico, tecnólogo o artesano*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-profesional-tecnico-tecnologo-o-artesano/>
- _____ (2019g). *Ecuador Visa Electrónica*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-visa-electronica/>
- _____ (2020a). Manual de proceso para el usuario de consulado virtual proceso de aplicación de Visas de Excepción por Razones Humanitarias. Recuperado de https://www.consuladovirtual.gob.ec/servicios/Manual_visas_humanitariasExt.pdf
- _____ (2020b). Consulado virtual del Ecuador. Recuperado de <https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/inicio>
- Ministerio del Interior. Subsecretaría de Migración. (2019). *Informe situacional de flujos migratorios*. Quito: Gobierno de la República del Ecuador – Ministerio del Interior.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (2019). *Venezuela exige al gobierno de Ecuador cesar xenofobia contra sus ciudadanos*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela. Recuperado de <http://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-exige-a-ecuador-cesar-xenofobia>

- Muñoz-García, J. (2002). Población y Medio Ambiente. Consecuencias ambientales del crecimiento demográfico. *El Campo de las Ciencias y las Artes*. 139, 27-56.
- Naciones Unidas [NU] (1951). *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>
- _____ (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- _____ (2019). *Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos*. Ginebra: Autor. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. (2018). *Caravana de migrantes: Los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos*. Ginebra: Autor. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23941&LangID=S>
- Nieto, O., y Chacha, C. (2019). *Movilidad Humana, realidad social y jurídica de los venezolanos en Ecuador*. (Tesis de licenciatura). Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/13093/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-382.pdf>
- ONU. (1951). *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>
- _____ (2013). *Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los Derechos Humanos de la migración internacional*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReportSpt.pdf.
- _____ (2018). *Situación de los migrantes en tránsito*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de Los Derechos Humanos. Recuperado de <https://acnudh.org/situacion-de-los-migrantes-en-transito/>

- OIM, MERCOSUR, IPPDH (2016). *Migración, Derechos Humanos y política migratoria. Migración y Derechos Humanos N° 1*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migracion-derechos-humanos-y-politica-migratoria/>
- Oxfam International. (2018a). Nuestra historia. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/quienes-somos/nuestra-historia>
- _____ (2018b). *Oxfam denuncia abusos y violaciones a derechos humanos en contra de migrantes forzados de Centroamérica*. Ciudad de México: Autor. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-denuncia-abusos-y-violaciones-derechos-humanos-en-contra-de-migrantes-forzados>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2012). *Módulo II. Movilidad Humana*. Recuperado de <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/Modulo2.pdf>
- _____. (2018). *Monitoreo de flujo de población venezolana. Ecuador. Ronda 2 agosto-septiembre 2018*. Quito: Autor. Recuperado el 02/08/2019 de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM%20Ronda%202.pdf>
- _____. (2018b). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra: OIM. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
- Palummo J., Vaccotti, L., y Gurrieri, J (Coords.). (2016). *Migración, derechos humanos y política migratoria*. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR. Recuperado de <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/migracion-derechos-humanos-y-politica-migratoria/>
- Pedone, C. (2010). Cadenas y redes migratorias: propuesta metodológica para el análisis diacrónico-temporal de los procesos migratorios. *Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. 19, 101-132. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297126345004>
- Peña, L., y Ausín T. (2016). El valor de la movilidad humana. En, L, Peña y T Ausín (Coords.). *Pasando Fronteras: El valor de la movilidad humana*. (pp. 389-392). Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/112369/1/movilidad.pdf>
- Ponce, J. (2005). *Emigración y política exterior del Ecuador*. Quito: Ediciones Abya-Yala. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48366.pdf>
- Portal Único de Trámites Ciudadanos. (2019). *Concesión de visa de residencia permanente Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela*. Recuperado de

<https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-estatuto-migratorio-ecuador-venezuela#money>

Presidencia de la República del Ecuador [PRE]. (2007). *Discurso de posesión del presidente de la República, Econ. Rafael Correa en la Mitad del Mundo*. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/01-15-2007-DiscursoPosesionPresidencialMitadMundo.pdf>

Presidencia de la República del Ecuador [PRE] (2013). *Decreto Ejecutivo N° 20*. Recuperado de <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf>

_____ (2019). *Decreto Presidencial N° 826*. Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Querales, E. (21 de noviembre de 2019). El pasaporte venezolano está entre los más caros del mundo. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com/politica/56013/el-pasaporte-venezolano-entre-los-mas-caros-del-mundo>

Quiloango, S. (2011). *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Ecuador: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf>

Ramírez, J (Comp.). (2012). *Ciudad-Estado, inmigrantes y políticas: Ecuador, 1890-1950*. Quito: Editorial IAEN. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/icq/20170619052847/pdf_742.pdf

Ramírez, J. (2013). *La política migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: IAEN. Recuperado de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/La-poli%cc%81tica-migratoria-en-Ecuador.pdf>

Ramírez, J., Ceja, I., Coloma, S., y Arteaga, R. (2017). *Ha, Usted viene por la visa Mercosur: Migración, integración y refugio en Ecuador*. Quito: CELAG.

Ramírez, J., Linares, Y., y Useche, E. (2019). Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador. En C, Blouin, *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Themis-PUCP. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>

Ramírez, F., y Ramírez, J. (2005). Redes transnacionales y repertorios de acción migratoria: de Quito a Guayaquil para las ciudades del Primer Mundo. En: G, Herrera *et al. La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Ecuador: FLACSO. (pp. 71-104).

Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017). Presidencia de la República del Ecuador. registro Oficial, Suplemento 55. Recuperado de

<http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/2018/LOTAIPabril/ReglamentoaLeyOrganicadeMovilidadHumana.pdf>

República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela (2010). *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATOTIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf>

Ripoll, S., y Navas-Alemán, L. y contribuidores. (2018). *Xenofobia y discriminación hacia refugiados y migrantes venezolanos en Ecuador y lecciones aprendidas para la promoción de la inclusión social*. Recuperado de <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14130>

Ribeiro, A. (2019). Los impactos de la migración venezolana en Brasil: crisis humanitaria, desinformación y aspectos normativos. En C. Blouin (Coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. (63-82). Lima: THEMIS - Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>

Rodríguez, C. (2011). La verdadera libertad individual solo es posible en una sociedad sin Estado. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* Número Especial: América Latina. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5412509>

Sanmartín, J. (2016) *Política Migratoria*. Ecuador: Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE. Recuperado de <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11684/1/Procesos%20migratorios.pdf>

Schmitz-Pranghe, C. (2018). *Protección, reconciliación y acceso a los derechos para personas desplazadas en Ecuador: condiciones para la integración de personas desplazadas colombianas y venezolanas en Ecuador*. (BICC Policy Brief, 9/2018). Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). Recuperado de <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/62626>

Secretaría Nacional del Migrante (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007 - 2010*. Recuperado de https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/managing_return_migration_042108/presentations_speeches/ginebra_final_plan_retorno.pdf

Simbaña, J., y Escobar, M. (2019). La migración venezolana y su incidencia en la seguridad del estado ecuatoriano. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*. IV (5), 41-56. Recuperado de <http://geo1.espe.edu.ec/wp-content/uploads//2019/03/5art3.pdf>

- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica*. Cuarta edición. México D.F.: Limusa Noriega y Editores.
- Toro, M. (7 de junio de 2019). Ya son más de 4 millones de migrantes y refugiados venezolanos en el mundo, según ACNUR. *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/07/mas-de-4-millones-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-el-mundo-segun-acnur/>
- UNICEF. (2019). *Crisis migratoria en Venezuela: 1,1 millones de niños de toda la región necesitarán asistencia en 2019, en comparación con casi medio millón en la actualidad*. New York: Autor. Recuperado de <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/crisis-migratoria-venezuela-11-millones-ninos-necesitaran-asistencia-2019>
- Unión Parlamentaria y Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Migración, Derechos Humanos y gobernanza*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf
- Vargas, M. (2005). Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado Nación. Recuperado de erickroblesmoran.blogspot.com
- Vargas, María. (2011). Ciudadanía e inmigración: La nueva frontera entre la pertenencia y la exclusión. *LaminaR*. 9 (1), 48-56. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272011000100005
- Vega, Cristina y Célleri, Daniela. (2015). En los límites de la nación diversa: ¿qué lugar ocupan los migrantes en el proyecto ecuatoriano plurinacional? *Andamios. Revista de Investigación Social*. 12 (28), 43-72. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632015000200043
- Vergara, V. (1 de agosto de 2019). Embajador explica los requisitos de visa para venezolanos en Ecuador. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/embajador-visa-venezolanos-ecuador>
- Vinogradoff, L. (3 de septiembre de 2019). Seis países de Latinoamérica exigen ya un visado de entrada a los venezolanos. *ABC*. Recuperado de https://www.abc.es/internacional/abci-seis-paises-latinoamerica-exigen-visado-entrada-venezolanos-201909021713_noticia.html

ANEXOS

Anexo N° 1. Operacionalización de Variables

Variable independiente: Política migratoria del Ecuador

Objetivos específicos	Variable	Indicador	Técnica de producción de datos	Tipo de fuente	Fuente de verificación
Conocer la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano a partir del año 2008 hasta la actualidad	Política migratoria	Cambios en la política migratoria	Análisis normativo	Secundaria	Constitución Nacional Leyes Reglamentos
			Análisis documental	Secundaria	Textos académicos

Variable dependiente: Proceso de visado para inmigrantes venezolanos

Objetivos específicos	Variable	Indicador	Técnica de producción de datos	Tipo de fuente	Fuente de verificación
Comprender el proceso de regularización migratoria y su vinculación con los Derechos Humanos	Regularización migratoria	Adaptación del proceso de regularización migratoria a las pautas establecidas en los convenios de DDHH	Análisis normativo Análisis documental	Secundaria Secundaria	Leyes, CN Sistema de Gestión para Servicio Exterior Textos académicos
	Derechos Humanos	Cumplimiento de los acuerdos suscritos por Ecuador en materia de DDHH	Análisis documental	Secundaria	Tratados internacionales suscritos por el Ecuador en materia de DDHH
Analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008-2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos	Proceso de otorgamiento de visas para venezolanos	Visas emitidas	Análisis normativo Análisis documental	Secundaria Secundaria	Leyes Textos académicos
			Entrevistas semi-estructuradas Análisis de datos	Primaria	Entrevistas semi-estructuradas aplicadas a XX funcionarios de la unidad de Gestión de Visado y Naturalización del Servicio Exterior ecuatoriano
	Derechos Humanos	Cumplimiento de los convenios en materia de DDHH	Análisis normativo y documental	Secundaria	Tratados internacionales suscritos por el Ecuador en materia de DDHH

Anexo N° 2: Preguntas propuestas

Variable independiente: Política migratoria del Ecuador

Objetivos específicos	Variable	Indicador	Preguntas propuestas
Conocer la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano a partir del año 2008 hasta la actualidad	Política migratoria	Cambios en la política migratoria	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los avances de la política migratoria del Estado ecuatoriano, a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 2008, con respecto a la defensa de los Derechos Humanos? 2. ¿Cuál es su criterio con respecto a los cambios que se han establecido en la política migratoria del Ecuador a partir del año 2008? 3. ¿Considera usted que la actual política migratoria ecuatoriana puede afrontar los retos que se le presentan al país? ¿De qué forma? 4. ¿Cuál es su opinión acerca de la aplicación del Decreto Presidencial 826 en materia migratoria, dirigido a los ciudadanos venezolanos que pretenden ingresar al Ecuador?

Variable dependiente: Proceso de visado para inmigrantes venezolanos

Objetivos específicos	Variable	Indicador	Preguntas propuestas
Comprender el proceso de regularización migratoria y su vinculación con los Derechos Humanos	Regularización migratoria	Adaptación del proceso de regularización migratoria a las pautas establecidas en los convenios de DDHH	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son los procesos que desarrolla el Ministerio para regularizar a los inmigrantes? 2. Según su criterio ¿los procesos ejecutados para regularizar a los inmigrantes, son coherentes con la defensa y respeto de los Derechos Humanos? ¿De qué manera?
	Derechos Humanos	Cumplimiento de los acuerdos suscritos por Ecuador en materia de DDHH	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cree usted que el Ecuador ha cumplido con los acuerdos suscritos, en materia de Derechos Humanos, para regularizar a los inmigrantes?

Objetivos específicos	Variable	Indicador	Preguntas propuestas
<p>Analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008-2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos</p>	<p>Proceso de otorgamiento de visas para venezolanos</p>	<p>Visas emitidas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Sabe usted si se ha establecido algún nivel de prioridad para el proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Qué tipo? 2. ¿Considera usted que en el Ministerio se cumple con lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana referido al proceso de visado? ¿De qué manera? 3. ¿Cuenta el Ministerio con un mecanismo que propicie el cumplimiento de los principios establecidos en la política migratoria del Ecuador para dar respuesta al proceso de visado para los inmigrantes venezolanos? ¿De qué forma? 4. ¿Sabe usted si el Ministerio evalúa periódicamente la gestión inherente al proceso de visado para inmigrantes venezolanos? ¿Bajo qué procedimiento?
	<p>Derechos Humanos</p>	<p>Cumplimiento de los convenios en materia de DDHH</p>	<ol style="list-style-type: none"> 5. Según su criterio, ¿el Ministerio ha identificado algún tipo de deficiencias que pueda afectar directamente el proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Cuáles? 6. ¿Considera usted que los funcionarios encargados del proceso de visas han recibido capacitación integral sobre los aspectos relativos a la emisión de visas para inmigrantes venezolanos, posterior a la modificación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana? ¿Qué tipo de capacitación? 7. ¿Cuenta el Ministerio con alguna metodología o herramienta para identificar y canalizar los requerimientos y denuncias, relacionados con el proceso de emisión de visado para inmigrantes venezolanos? ¿Qué metodología o herramienta se aplica? 8. ¿Sabe usted si el Ministerio tiene establecido los procedimientos para la medición de indicadores de gestión como resultado del proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Qué tipo de indicadores se manejan? 9. ¿Qué otros requisitos importantes considera usted que se deberían incluir en el proceso de visado para inmigrantes venezolanos? 10. ¿Cuál ha sido el impacto que ha generado la migración venezolana en el Servicio Exterior con respecto a la solicitud del visado? 11. De acuerdo a la dinámica migratoria de los últimos años ¿Cree usted que se ha visto desbordado el Servicio de Cancillería, debido a la demanda en el proceso de visado para inmigrantes venezolanos? ¿De qué manera 12. Según su criterio ¿Qué recomendaciones propone para mejorar el proceso de visado para inmigrantes venezolanos? 13. Según su experiencia ¿Cuáles son los retos que se le pueden presentar a la política migratoria ecuatoriana con respecto al proceso de visado para inmigrantes venezolanos?

Anexo N° 3: Instrumento de recolección de información



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Guía de entrevista sobre la tesis “La política migratoria del Ecuador. Caso de estudio: proceso de visado para inmigrantes venezolanos (2008-2019)”

Autor: Jorge Jefferson Saavedra España

Tutora: Dra. Daniela Céleri

Entrevistado:

Fecha:

Hora:

Lugar (ciudad y sitio específico):

Descripción general de la investigación: el estudio que se plantea tiene como finalidad, analizar la política migratoria ecuatoriana, a través del caso de estudio relacionado con el proceso de visado para los ciudadanos venezolanos durante el período 2008-2019.

El propósito de la presente entrevista, es obtener información pertinente y oportuna para el desarrollo del caso de estudio. En consecuencia, los participantes elegidos, son funcionarios del Servicio Exterior que laboran en las siguientes áreas relacionadas con el visado y la atención a los inmigrantes venezolanos: 1. Viceministerio de Movilidad Humana; y, 2. Gestión de Visados y Naturalizaciones.

Se garantiza la confidencialidad del entrevistado y la utilización de la información recolectada será de estricto uso académico.

Objetivo N° 1: conocer la evolución de la política migratoria del Estado ecuatoriano a partir del año 2008 hasta la actualidad

5. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los avances de la política migratoria del Estado ecuatoriano, a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 2008, con respecto a la defensa de los Derechos Humanos?
6. ¿Cuál es su criterio con respecto a los cambios que se han establecido en la política migratoria del Ecuador a partir del año 2008?
7. ¿Considera usted que la actual política migratoria ecuatoriana puede afrontar los retos que se le presentan al país? ¿De qué forma?
8. ¿Cuál es su opinión acerca de la aplicación del Decreto Presidencial 826 en materia migratoria, dirigido a los ciudadanos venezolanos que pretenden ingresar al Ecuador?

Objetivo N° 2: Comprender el proceso de regularización migratoria y su vinculación con los Derechos Humanos

9. ¿Cuáles son los procesos que desarrolla el Ministerio para regularizar a los inmigrantes?
10. Según su criterio ¿los procesos ejecutados para regularizar a los inmigrantes, son coherentes con la defensa y respeto de los Derechos Humanos? ¿De qué manera?
11. ¿Cree usted que el Ecuador ha cumplido con los acuerdos suscritos, en materia de Derechos Humanos, para regularizar a los inmigrantes?

Objetivo N° 3: Analizar el proceso de otorgamiento de visas para los inmigrantes venezolanos durante el período 2008-2019 y su relación con la protección de los Derechos Humanos

12. ¿Sabe usted si se ha establecido algún nivel de prioridad para el proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Qué tipo?
13. ¿Considera usted que en el Ministerio se cumple con lo establecido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana referido al proceso de visado? ¿De qué manera?
14. ¿Cuenta el Ministerio con un mecanismo que propicie el cumplimiento de los principios establecidos en la política migratoria del Ecuador para dar respuesta al proceso de visado para los inmigrantes venezolanos? ¿De qué forma?
15. Según su experiencia ¿cuáles son las causas para el no otorgamiento de visas a los ciudadanos venezolanos?
16. ¿Sabe usted si el Ministerio evalúa periódicamente la gestión inherente al proceso de visado para inmigrantes venezolanos? ¿Bajo qué procedimiento?
17. Según su criterio, ¿el Ministerio ha identificado algún tipo de deficiencias que pueda afectar directamente el proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Cuáles?
18. ¿Considera usted que los funcionarios encargados del proceso de visas han recibido capacitación integral sobre los aspectos relativos a la emisión de visas para inmigrantes venezolanos, posterior a la modificación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana? ¿Qué tipo de capacitación?
19. ¿Cuenta el Ministerio con alguna metodología o herramienta para identificar y canalizar los requerimientos y denuncias, relacionados con el proceso de emisión de visado para inmigrantes venezolanos? ¿Qué metodología o herramienta se aplica?
20. ¿Sabe usted si el Ministerio tiene establecido los procedimientos para la medición de indicadores de gestión como resultado del proceso de emisión de visas para inmigrantes venezolanos? ¿Qué tipo de indicadores se manejan?
21. ¿Qué otros requisitos importantes considera usted que se deberían incluir en el proceso de visado para inmigrantes venezolanos?

22. ¿Cuál ha sido el impacto que ha generado la migración venezolana en el Servicio Exterior con respecto a la solicitud del visado?
23. De acuerdo a la dinámica migratoria de los últimos años ¿Cree usted que el Servicio de Cancillería tiene las capacidades para atender el proceso de visado para inmigrantes venezolanos? ¿De qué manera?
24. Según su criterio ¿Qué recomendaciones propone para mejorar el proceso de visado para inmigrantes venezolanos?
25. Según su experiencia ¿Cuáles son los **desafíos** que se le pueden presentar a la política migratoria ecuatoriana con respecto al proceso de visado para inmigrantes venezolanos?
26. Según su experiencia ¿Cuáles son las **fortalezas** que se le pueden presentar a la política migratoria ecuatoriana con respecto al proceso de visado para inmigrantes venezolanos?