

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

La regularización migratoria: ¿Por qué fracasa la política de regularización migratoria? Caso:
Ecuador 2008-2020

Yamileth Andrea Arteaga Alcívar

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores:

Ernesto Espíndola

Carlos Rodrigues

Quito, marzo de 2024

Dedicatoria

Quisiera dedicar esta tesis a Dios, cuya sabiduría e inteligencia han sido fundamentales para alcanzar este logro en mi vida.

A mis padres, quienes han sido mi mayor fuente de inspiración y apoyo incondicional a lo largo de mi vida. Su amor, sacrificio y constante aliento han sido fundamentales en mi camino hacia la consecución de mis metas académicas. Esta investigación es un testimonio de su amor inquebrantable y de su creencia en mí.

A mi hermano, por su constante compañía y estímulo. Tus palabras de aliento y tu confianza en mis capacidades me han impulsado a superar los desafíos y alcanzar nuevos horizontes. Eres mi motivación constante y sé que siempre puedo contar contigo.

A Javier, por su apoyo incondicional durante esta etapa de mi vida. Tus palabras de aliento, paciencia y comprensión han sido un bálsamo para mis momentos de estrés. Tu amor y apoyo inquebrantables han sido fundamentales para mi éxito académico.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1 . Teorización	14
1.1. El enfoque neoinstitucionalista	14
1.2. Neoinstitucionalismo histórico	15
1.3. Metodología: el realismo crítico	16
1.4. Operacionalización del marco analítico.....	16
1.5. Diseño metodológico	17
1.6. Revisión de la literatura	18
1.6.1. Regularización migratoria	18
1.6.2. Control migratorio	19
1.6.3. Gobernanza migratoria	20
1.6.4. Migración intrarregional en América del Sur.....	21
1.6.5. Procesos de regularización migratoria en los países de la región.....	21
1.6.6. Políticas de regularización migratoria	22
1.6.7. Migración irregular.....	22
1.6.8. Fallas de las Políticas Públicas	22
1.7. Teorización del mecanismo causal	23
1.7.1. Establecimiento del mecanismo causal	23
1.8. Diseño de test empíricos	25
1.9. Reconstitución de procesos.....	27
Capítulo 2 . Selección de caso	31
2.1. Selección de caso	31

2.1.1. Universo de casos	31
2.1.2. Análisis comparativo cualitativo	32
2.2. Análisis de congruencia	36
2.3. Caso seleccionado	62
2.4. Formalización bayesiana.....	65
2.4.1. Validando la hipótesis basándose en el razonamiento bayesiano	66
Capítulo 3 . Estudio de caso a profundidad	68
3.1. El Gobierno adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares.....	68
3.2. El Gobierno establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a resolver el problema.	76
3.3. El Gobierno establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares.	84
3.4. El Gobierno instauro un modo de gobernanza participativo que involucra a los GAD's, y varias ONG's.	93
3.5. Análisis	104
Conclusiones.....	110
Referencias	115
Anexos.....	121

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Situaciones en las que las personas pueden encontrarse en condición migratoria irregular.....	19
Figura 2.1. Saldo de movimientos de entradas y salidas a Chile de personas extranjeras según año	38
Figura 2.2. Permanencias Definitivas (PD), y Visas Temporales (VT), otorgadas anualmente, 2010-2021	41
Figura 2.3. Registro por año y nacionalidad de ingresos irregulares de personas extranjeras a Chile, llevado a cabo por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)....	43
Figura 2.4. Emigrantes colombianos, 1960-2005.....	45
Figura 2.5. Emigrantes peruanos, según primer país de destino 1960-2019	53
Figura 2.6. Normativa migratoria en Perú, 2017-2019	55
Figura 2.7. Población venezolana por grupo de edad en Ecuador, 2019.....	59

Tablas

Tabla 1.1. Mecanismo causal	24
Tabla 1.2. Tipos de pruebas y su fortaleza	26
Tabla 1.3. Formalización bayesiana de test convencionales	27
Tabla 1.4. Observaciones empíricas esperadas	29
Tabla 2.1. Países de destino con cantidad de personas venezolanas en situación irregular 2015-2019.....	33
Tabla 2.2. Países de destino con utilización de permisos de programas de movilidad regional 2015-2019.....	34
Tabla 2.3. Variación del indicador entre la cantidad de migrantes irregulares y los que solicitaron permisos para cambiar su condición migratoria	34
Tabla 2.4. Tabla de verdad	35
Tabla 2.5. Tipología de casos	36

Tabla 2.6. Flujo migratorio de migrantes venezolanos en Chile, del 18 al 31 de julio de 2018	40
Tabla 2.7. Migrantes internacionales por sexo en Colombia, 1990-2019	45
Tabla 2.8. Migrantes internacionales por país de origen en Colombia, 2000-2019	46
Tabla 2.9. Migrantes venezolanos regulares e irregulares en Colombia, desde 2018 hasta enero de 2021.....	48
Tabla 2.10. Inmigrantes en Perú, desde 1990 hasta enero de 2020.....	51
Tabla 2.11. Migrantes internacionales por sexo en Ecuador, 1990-2019	58
Tabla 2.12. Flujos migratorios en Ecuador, 2010-2020	60
Tabla 2.13. Formalización bayesiana sobre test de aro positivos.....	66

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Yamileth Andrea Arteaga Alcívar, autora de la tesis titulada “La regularización migratoria: ¿por qué fracasa la política de regularización migratoria? caso: Ecuador 2008-2020”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons, 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2024



Firma

Yamileth Andrea Arteaga Alcívar

Resumen

Ecuador enfrentó una importante llegada de migrantes, especialmente de países vecinos como Colombia, Venezuela, Cuba, Haití, entre otros, lo que motivó al Gobierno a implementar medidas para abordar esta situación. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, se observa que la regularización migratoria en Ecuador ha sido ineficiente. Uno de los factores que contribuye a esta ineficiencia es la falta de control migratorio, lo que ha resultado en un número significativo de migrantes en situación irregular en el país.

Esta investigación se centra en entender el porqué del fracaso del Gobierno en prevenir los problemas de regularización de los migrantes, asumiendo una necesidad crítica de analizar la política de regularización migratoria desde la perspectiva de la investigación en políticas públicas. La hipótesis planteada sugiere que cuando el Gobierno migratorio se propone regularizar la condición de los migrantes irregulares a través de programas de contingencia, adoptando un enfoque dirigista y colaborando con actores no estatales en un modo de gobernanza participativa, los resultados son ineficientes.

Para abordar estos desafíos, el estudio utiliza los marcos analíticos del neoinstitucionalismo y el realismo crítico. Se establece un mecanismo causal que considera el proceso desde la perspectiva estatal, severamente en la taxonomía NATO para respaldar las conclusiones con evidencia empírica. Este mecanismo se detalla más a fondo a través de la reconstitución de procesos y el uso de lógica bayesiana.

Además, la investigación enfatiza que la característica cambiante y fluida de la migración complica la implementación de políticas fijas y estáticas. Los patrones irregulares de flujos migratorios y las continuas llegadas de nuevos migrantes representan desafíos adicionales para la regularización. En síntesis, la eficacia de las políticas migratorias se podría mejorar con una gestión más flexible y con recursos adecuados, capaz de adaptarse a las dinámicas cambiantes de la migración.

Agradecimientos

Quisiera expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que me brindaron su apoyo y colaboración durante la realización de esta tesis.

En primer lugar, quiero agradecer a mi director de tesis por su orientación experta y su invaluable asesoramiento a lo largo de este proceso. Sus conocimientos y experiencia fueron fundamentales para guiar mi investigación y brindarme una visión crítica.

También quiero agradecer a mis padres y hermano por su constante amor, apoyo emocional y palabras de aliento. Su aliento y motivación fueron esenciales para superar los desafíos que encontré durante esta etapa.

Además, deseo expresar mi gratitud a Javier, quien generosamente compartió su tiempo y conocimiento. Sin su colaboración, esta investigación no habría sido posible.

Y sobre todo a Dios por permitirme cristalizar cada una de mis metas.

Introducción

Problema de investigación

Las políticas migratorias que han existido en el Ecuador no han podido hacer frente a las tres últimas olas migratorias de migrantes venezolanos en el país, lo que ha provocado un fallo en el control migratorio existente que siendo ambiguo además se torna ineficiente. Por lo tanto, ante la necesidad de estudiar el fallo de la política de regularización migratoria desde la investigación en políticas públicas, se parte de la siguiente premisa de investigación ¿Por qué el Gobierno ecuatoriano fracasó en anticipar los problemas de regularización de migrantes?

El estudio en mención parte del análisis de la política migratoria en el país, debido a que, a lo largo de la década, estas han cambiado significativamente acorde a la coyuntura política del momento.

Subsecuentemente, para dar respuesta a la pregunta que se plantea se analizará el proceso de la política pública desde el diseño de políticas, que trasciende la puesta en la agenda, y contribuye a la formación de un conocimiento más profundo y sistemático. Con la finalidad de conocer cómo se estructura la relación entre la política migratoria y la regularización, se ha determinado la siguiente hipótesis:

Cuando el Gobierno adopta como objetivo la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares, mediante programas de contingencia con acciones y mecanismos enfocados en la regularización, a través de la adopción de un estilo de implementación dirigista como respuesta a la afluencia masiva de inmigrantes, adoptando un modo de gobernanza participativo con los actores no estatales, el resultado se evidencia en la ineficiente regularización migratoria.

La hipótesis en mención, se ha construido con base a la recopilación, sistematización y comparación de información primaria en el proceso de selección de casos, mediante el rastreo de procesos que plantea (Fontaine et al. 2020), como método para entender el mecanismo causal, el cual, nos permite inferir a detalle como la política de regularización migratoria al no ser modernizada, se convirtió en un problema público, potenciando su fracaso en torno al actual e ineficiente control migratorio.

Posteriormente, se desagregará la hipótesis esbozada cuya mecanización regirá la búsqueda de la evidencia empírica.

Diseño de políticas públicas

Al seleccionar el neoinstitucionalismo como enfoque analítico, se infiere que el proceso de las políticas públicas es complejo y debe ser abordado de manera sistémica, lo que implica una comprensión de todos los factores que intervienen en este. Esta perspectiva difiere de la heurística por etapas de Sabatier (2010, 9), que era el marco de comprensión del proceso de las políticas hasta mediados de 1980, por cuanto “no es realmente una teoría causal ya que no identifica un conjunto de factores causales que gobiernan el proceso de las políticas públicas dentro y entre las etapas (...). Además, sin factores causales no puede haber un conjunto coherente de hipótesis ni dentro de las etapas ni entre ellas”. De ahí que, intervenían actores con diversas ideologías, valores, cuyos actos estaban determinados por el contexto que dictaba las maneras de proceder. No obstante, es esto lo que establece el marco analítico del diseño de políticas públicas, al reconocer la naturaleza institucional y multifactorial.

Históricamente el diseño de políticas ha evolucionado, pasando de relaciones de poder y desigualdades, bajo los fundamentos de la teoría crítica de Bobrow Dryzek (1987) a prestar atención a los grupos meta, enfoque constructivo de Schneider e Ingram (1997), y posteriormente situarse en los instrumentos de la política, análisis, selección e implementación de Howlett (2005), para llegar a un enfoque institucionalista que se destaca por tener una visión holística del proceso de políticas que se encuentra conformado por factores personales y contextuales de (Peters 2018 citado en Rodrigues 2019). En términos de diseño, el desarrollar la política pública es “una forma de enmarcar las preguntas y las pruebas que deseamos recopilar, para generar inductivamente ideas sobre los mecanismos que creemos que operan para conducir a ciertos tipos de resultados” (Dowding 2015, 131 citado en Peters y Guillaume 2020). Razón por la cual, debe de hallarse coherencia entre el problema, la manera en que se ansía solucionarlo, y el resultado esperado.

En tal sentido, (Peters et al. 2019) instaure cuatro componentes del diseño de políticas públicas. El primer modelo es el de causalidad, donde se determina que el problema que la política afronta se da en un contexto social y económico establecido, son explicados, y dependientes de la trama política. Es decir, abarca la comprensión del problema a tratar para una intervención pertinente. El segundo apartado, es la instrumentación (selección de instrumentos), que concierne a un acto político en función de la selección de beneficiarios y no beneficiarios de su aplicación, entendiéndose que no es el resultado

de algo meramente técnico. Como tercer modelo está la evaluación, que, en concordancia con los valores sociales, políticos, y los objetivos de la política, estima que resultados se anhelan y cuales son admisibles. Y finalmente el último modelo, el de intervención, que está vinculado con la infraestructura de programas, e incumbe a la adjudicación de instrumentos disponibles (Peters 2018 citado en Rodrigues 2019).

Acorde a lo expuesto, el marco analítico holístico fracciona el ciclo de políticas públicas que tuvo considerable éxito durante el 1950 y en la posteridad. Este marco se alinea con el enfoque neoinstitucionalista, y la metodología del realismo crítico al configurar los procesos causales que se obtienen de las políticas públicas de manera más profunda, tomando en consideración: los valores, ideologías políticas, y creencias e ideas de todos los actores incluidos (Fontaine 2020).

A su vez, el examinar la migración irregular por parte de los Estados y su alcance en las políticas públicas desde el diseño de políticas realistas, lleva a revisar el contexto institucional y social en el que se desenvuelve, y la forma en que, las creencias y valores que se promueven en esta involucran cambios institucionales. ¿Cuál es la respuesta de los Estados? ¿Qué impacto tiene la migración irregular en otros escenarios de la política pública, que va más allá de la puesta en agenda?, estas y otras interrogantes se analizan en el marco, con el propósito de obtener resultados para los creadores de políticas, bajo la concepción específica de que las políticas públicas no parten desde cero, y son rediseñadas continuamente (Peters et al. 2019).

Concatenadamente, es meritorio emplear la operacionalización del marco analítico, por medio de la instrumentalización propuesta por Hood en el año de 1986 y por Howlett en el 2005, que, si bien tiene limitaciones, coadyuva a determinar los instrumentos de política que proporciona la taxonomía que guía en la indagación de evidencias empíricas.

El protocolo de investigación

La investigación en mención se basa en el protocolo de investigación propuesto por Fontaine (2020) y Fontaine (2021), que consta de cinco pasos, que incluyen técnicas como la reconstitución de procesos, QCA, y el análisis de congruencia, con la perspectiva de hallar poderes causales tras cualquier hecho, desde el diseño de políticas públicas realista. A continuación:

1. La teorización. - En este punto se aborda la teorización de un tema conocido previamente, que conlleva la existencia de un detonante, resultado, y un mecanismo causal intermedio que enlaza tres entidades con fuerza causal. Luego esto se operacionaliza a través de una hipótesis principal y alternativa en el que mecanismo estaría ausente.
2. Enumerar las evidencias. - Este paso se realizará en caso de mantenerse la hipótesis, lo que va ligado a valorar su valor evidenciable. A través de un conjunto de pruebas empíricas (prueba de aro, pistola humeante y doblemente decisiva, y paja en el viento) que verificarán su certeza. Los instrumentos de política NATO constituyen INUS (condición necesaria pero insuficiente), y son tratados como pruebas de aro.
3. Selección de casos. - En este punto una vez que se define la población de casos, se identifica cuáles son los casos: típicos, desviados, inconsistentes y relevantes. Y posteriormente se selecciona un caso mediante el QCA, y el análisis de congruencia de acuerdo a la población estimada.
4. Análisis de congruencia. - Se realiza por medio de la comparación entre casos, lo cual admite examinar la hipótesis inicial antes de emprender la selección del caso para su análisis en profundidad.
5. Selección del caso. - Inmediatamente de la reconstitución de procesos se confirma o se objeta la hipótesis principal de la investigación. La recopilación e interpretación de los datos es contrafáctica, y su cuantía se mide a partir de su certeza (probabilidad de encontrar la evidencia e, dado h $p(e|h)$), y singularidad, (probabilidad de encontrar la evidencia e, dado $\neg h$, $p(e|\neg h)$), por medio del teorema de Bayes, que:

Es una fórmula lógica, sencilla y no controvertida para estimar la probabilidad de que una teoría esté respaldada por pruebas, basada en el grado de creencia del investigador sobre la probabilidad de la teoría y la probabilidad de encontrar pruebas dadas si la teoría es válida antes de recoger los datos (Buckley 2004; Howson y Urbach 2006; Jackman 2004; Lynch zoo 5; Western y Jackman 1994 citado en Peters y Guillaume 2020).

Capítulo 1 . Teorización

En el próximo capítulo, se llevará a cabo una teorización del enfoque neoinstitucionalista, explorando varios enfoques teóricos de la política migratoria que se centran en la participación de diversos actores más allá del Estado. Se destacará el neoinstitucionalismo histórico como enfoque central, resaltando el papel crucial de las instituciones en el desarrollo de políticas públicas. Se explicará el marco analítico basado en la metodología del realismo crítico, seguido por la presentación del mecanismo causal específico de interés en este estudio con respecto a los procesos causales.

1.1. El enfoque neoinstitucionalista

El institucionalismo hasta la década de 1950 aproximadamente constituía una ciencia política, por cuanto como disciplina se basaba en el estudio de las disposiciones organizativas, el gobierno, la representación, incluyendo las constituciones. Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1980 donde a partir del denominado “viejo institucionalismo” emergió el nuevo institucionalismo, que consistiría en una ampliación del objeto de estudio, que incluiría las reglas formales como las convenciones informales. En Lowndes y Roberts (2013, 2), se menciona que según March y Olsen (1984, 747), los “nuevos institucionalistas” afirmaban de manera simple que “la organización de la vida política marca la diferencia”. A decir verdad, se da mayor importancia a la manera en que las instituciones representan las relaciones de poder y los valores, a los obstáculos y oportunidades que afronta el diseño institucional, infiriendo así que los nuevos institucionalistas se enfocan más en la interacción entre las instituciones y los individuos, que en el impacto de las instituciones en los individuos. Asimismo, tanto el institucionalismo histórico, sociológico como de elección racional, se desarrollaron con un enfoque analítico distinto (Stoker et al. 2010, 71).

Por otro lado, la contribución del neoinstitucionalismo reside en examinar al Estado como sistema complejo que organiza los resultados y la naturaleza de los conflictos sociales, que son el fruto de algo, y no un agente neutro o ente autónomo, como establece el institucionalismo clásico (Fontaine 2015, 103).

En suma, a partir del 1980 el neoinstitucionalismo disintió en tres enfoques analíticos, destacando el papel de las instituciones, las políticas públicas y los resultados obtenidos.

A continuación, se abordará específicamente el neoinstitucionalismo histórico como enfoque analítico en esta investigación.

1.2. Neoinstitucionalismo histórico

Según (Lowndes y Roberts 2013, 37), el neoinstitucionalismo histórico se enfoca en la política a gran escala geográfica, destacando la importancia de los elementos constitutivos y el aparato institucional de un país, como las prestaciones sociales.

Asimismo, aborda el desarrollo a largo plazo de las instituciones y sus efectos, así como su relación con el intento de desarrollar o criticar el marxismo clásico y el colapso del bloque soviético en la década de 1980 (Hay 2002, 115-16 citado en Lowndes y Roberts 2013, 37).

Para Hall y Taylor (1996), el institucionalismo histórico se desarrolla basado en el estructural-funcionalismo y las teorías grupales de la política en las décadas de 1960 y 1970. Los neoinstitucionalistas históricos sostienen que la organización institucional de la economía política y la política es el eje que ordena el comportamiento colectivo y produce resultados distintivos.

Posteriormente, durante la mayor parte de su progreso, el neoinstitucionalismo histórico se ha basado en la ‘dependencia de la trayectoria’, indicando que una vez que los responsables políticos han tomado un camino específico, cambiar de dirección es costoso. La dependencia de la trayectoria efectúa un ciclo fuerte de actividad que se refuerza a sí mismo, ya sea de manera viciosa o virtuosa. Las alternativas no elegidas son superiores a la opción bloqueada, pero con el tiempo, debido a las barreras para la adaptación y la innovación (Lowndes y Roberts 2013, 39), la opción bloqueada se vuelve improbable.

La elección del neoinstitucionalismo histórico se justifica en su capacidad para esclarecer las razones detrás de la falta de evolución en las políticas de regularización migratoria en décadas en Ecuador. Este enfoque proporciona una perspectiva geográfica integral al considerar los elementos constitutivos y el aparato institucional de un país. La noción de dependencia de la trayectoria se alinea con la intención de la investigación, que busca comprender por qué estas políticas han perdurado sin cambios significativos. Dentro de este marco, se explora cómo las instituciones han moldeado las políticas migratorias con el tiempo y cómo la resistencia al cambio ha contribuido a la falta de adaptación a entornos cambiantes. La regularidad de las conductas

institucionales y la dificultad para modificar el rumbo una vez que se ha tomado un camino específico son conceptos clave relacionados con la persistencia de las políticas de regularización migratoria sin mostrar signos evidentes de modernización.

1.3. Metodología: el realismo crítico

En la investigación, se busca comprender los efectos de las políticas de regularización migratoria en la migración irregular en Ecuador, específicamente su impacto en la modernización de estas políticas. Se parte de la afirmación de una relación causal, discutiendo su estructura en lugar de cuestionar su existencia. Los posicionamientos ontológicos guían el diseño metodológico, asegurando la coherencia entre la metodología, el marco analítico y los métodos a implementar.

Es crucial reconocer los posicionamientos ontológicos que orientan la valoración del objeto de estudio y del conocimiento que se busca generar. De acuerdo con (Jackson 2011), existen ontologías filosóficas y científicas, que dan lugar a metodologías como el neopositivismo, realismo crítico, analitismo y reflexividad. En el abordaje de la migración irregular en la política de regularización migratoria, se adopta una perspectiva dualista, y se examina el efecto desde la mirada de un investigador que va más allá de la prolongación de la mente.

El efecto de la migración irregular puede ser observable y también impulsado por fuerzas causales, derivando de una posición ontológica transaccional. Se pueden examinar elementos tangibles como proyectos de ley y asignación de presupuesto, así como asuntos abstractos como la convulsión política y social.

Reconociendo los fundamentos ontológicos, se selecciona una metodología alineada con estos principios. La tipología de (Jackson 2016) propone cuatro metodologías: neopositivismo, analiticismo, reflexivismo y realismo crítico, siendo este último el enfoque implementado en este trabajo, respaldado por teorías causales que contrastan con principios absolutistas.

1.4. Operacionalización del marco analítico

La inclinación por el diseño de políticas aparece con énfasis especial en los instrumentos a principios del siglo XXI (Peters 2019). No obstante, Hood (1986) y Howlett (2005) hacen parte de esta atracción al presentar una taxonomía que guían el presente trabajo investigativo. La taxonomía de Hood estipula la presencia de cuatro

instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro, y organización, conocido por sus siglas como N.A.TO., que son recursos disponibles de los cuales pueden disponer los Estados para intervenir en las políticas públicas.

Así pues, los instrumentos de nodalidad ubican al Estado en el centro de una red de información, cuya posición es privilegiada en comparación de otros actores, debido a que, reciben y transmiten información por medio de diversos mecanismos. Depende de la credibilidad que ostente el gobierno, y poseen mayor alcance tecnológico. Asimismo, los instrumentos de autoridad, que figuran en Constituciones, normas, leyes, y otras representaciones de regulación del accionar institucionalizado, son los recursos de posesión legal del poder del Estado. Mientras que, los instrumentos de tesoro son afines con la tenencia de bienes tangibles y se originan en asignaciones y presupuestos, los instrumentos de organización representan la estructura del Estado, como: recursos humanos, materiales, y órganos de coordinación (Hood y Margetts 2007).

Para efecto de este estudio, la adopción de la taxonomía conllevará a operacionalizar el diseño de políticas realistas, donde toda política pública contiene estos instrumentos, que al identificarlos permitirá distinguir la intención de la misma, por ejemplo: al ser reconocidos empíricamente, si se adopta un nuevo objetivo de política, se hallaran instrumentos de nodalidad, tesoro, organización y autoridad que demuestren la existencia de la adopción.

1.5. Diseño metodológico

Hasta ahora, se han presentado los enfoques teóricos que respaldan la investigación, destacando especialmente el enfoque neoinstitucionalista. Este enfoque reconoce la importancia tanto del contexto informal como del formal, subrayando la relevancia del debate público en el proceso de formulación de políticas públicas. En este contexto, el marco del diseño de políticas facilita una comprensión integral de dicho proceso, considerando el entorno institucional en el que se desarrolla, así como el conjunto de valores y creencias que lo influyen.

La elección del realismo crítico como metodología es especialmente significativa, ya que, a través de sus procesos causales, desglosa la manera en que los hechos se desencadenan, contribuyendo así a una comprensión más profunda de la dinámica institucional en el contexto de las políticas públicas.

Con base en el protocolo de investigación propuesto por Fontaine (2020) y Fontaine (2021), se establecen los procedimientos para llevar a cabo el análisis empírico y se explica la selección de casos, un aspecto central en esta investigación. La elección de casos es el resultado de un proceso de selección riguroso dentro del universo de casos, orientado por las técnicas de análisis comparativo cualitativo (QCA, siglas en inglés) y el análisis de congruencia.

1.6. Revisión de la literatura

La presente investigación se enfoca en conocer los efectos que tiene sobre la migración irregular las políticas de regularización migratoria, razón por la cual, el punto de partida constituye los resultados del proceso de regularización en diversos países. No obstante, antes de abordar el enfoque específico a estudiar, se estimarán algunas orientaciones que evidencian la complejidad de las políticas públicas como escenario donde los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales interactúan.

1.6.1. Regularización migratoria

La migración, comúnmente asociada con la búsqueda de mejores oportunidades, empleo y calidad de vida en otros países, no se limita solo a problemas económicos. Frases comunes entre migrantes reflejan aspiraciones similares al “sueño americano”.

Organizaciones internacionales como la ONU, OIM, ACNUR, PNUD y FAO se dedican a proteger los derechos de los migrantes a nivel mundial (López y Toledo 2018).

A pesar de la existencia de estas organizaciones, los migrantes aún requieren políticas públicas en los países receptores para sobrellevar su situación. Estas políticas son herramientas para controlar la migración en un Estado. En Latinoamérica, los esfuerzos se centran en medidas para prevenir la salida de ciudadanos y en convenios para garantizar un trato adecuado a los migrante (Poaquiza y Mayorga 2020, 14-20).

Ecuador, como emisor y receptor de migrantes, actúa también como país de refugio en América Latina. Ante la presencia de migrantes irregulares, la regularización se convierte en la respuesta política. Para la OIM (2021, 128), la migración irregular se refiere al “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales”.

A continuación, la figura 1.1 presenta un análisis detallado de las diversas situaciones en las que las personas pueden encontrarse en condición migratoria irregular. Esto abarca una gama de circunstancias que van desde la falta de documentación adecuada hasta la permanencia prolongada en un país sin autorización legal.

Figura 1.1. Situaciones en las que las personas pueden encontrarse en condición migratoria irregular



Fuente: Tomado del Portal de Datos Mundiales sobre Migración (2017).

1.6.2. Control migratorio

El control migratorio a nivel global varía debido a factores internos y externos. En Europa, los países con costa en el Mediterráneo enfrentan desafíos constantes al desarrollar proyectos y operaciones marítimas para rescatar migrantes del norte de África debido a problemas como la pobreza (Maihold 2022). Las causas diversas de la migración influyen en los métodos de control migratorio, como operaciones marítimas, aéreas o terrestres.

En el ámbito de las políticas públicas, muchos países dependen de relaciones con organizaciones globales o regionales para llevar a cabo sus controles migratorios, como la Unión Europea (UE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las Naciones Unidas (ONU). Estas organizaciones son cruciales para coordinar esfuerzos y promover estándares internacionales en el manejo de la migración.

En Sudamérica, el control migratorio presenta insuficiencias en comparación con otras regiones, enfrentando problemas como el tráfico de migrantes, movimientos

paramilitares, y problemáticas políticas internas. La falta de presencia gubernamental en las fronteras facilita la entrada ilegal de migrantes a través de pasos clandestinos o el uso de ciertos países como tránsito hacia otros destinos (Alvites 2019).

Ecuador, como país emisor y receptor de migrantes, utiliza puntos de control migratorio para monitorear el flujo de ecuatorianos y extranjeros que ingresan o salen del país por diversas vías. Estos puntos son fundamentales para recopilar datos y estadísticas que contribuyen a comprender y gestionar la migración en el país (Sánchez et al. 2021, 2).

1.6.3. Gobernanza migratoria

La migración, desde una perspectiva gubernamental, implica la participación del Estado e instituciones internacionales. La gobernanza migratoria global aborda tres puntos esenciales: las problemáticas asociadas a organizaciones criminales, las diferencias entre migrantes y comunidades de acogida, y la protección de los derechos humanos de las comunidades migrantes (Barbosa y Dadalto 2018). Este enfoque gestiona las complejidades migratorias a nivel mundial aprovechando la globalización y la comunicación entre países y actores, como las redes de migrantes.

En América Latina, se aborda la migración considerando problemáticas internas y causas externas. En América del Sur, las políticas públicas y normas internacionales respaldan los derechos de las comunidades migratorias en ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales (Barbieri et al. 2020). Los países de la región colaboran mediante acuerdos y convenios, destacando la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que facilita la circulación con requisitos mínimos, reconocimiento de documentos nacionales de identificación (Neira 2020).

Estos avances en la facilitación de la migración y la protección de migrantes intrarregionales se logran mediante enfoques regionales y nacionales. Se implementan cambios en normativas y políticas nacionales para mejorar la gestión migratoria, incluyendo acceso a permisos de residencia, transferencia de credenciales educativas y portabilidad de derechos de seguridad social. Estas iniciativas son cruciales ante desafíos planteados por migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, como los provenientes de la República Bolivariana de Venezuela. Acuerdos regionales, como la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, surgen de diálogos regionales priorizando la migración y derechos de los migrantes. Instancias regionales destacadas en América del Sur incluyen el Mercado

Común del Sur (MERCOSUR), la CAN, la Conferencia Sudamericana de Migración y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Cerrutti 2020).

1.6.4. Migración intrarregional en América del Sur

La migración intrarregional en América del Sur ha experimentado diversas etapas, siendo un sistema consolidado Sur-Sur. Impulsada principalmente por la búsqueda de oportunidades socioeconómicas, ha sido influenciada por crisis económicas, políticas, conflictos y violencia en la región (Cerrutti 2020). En décadas pasadas, prevalecía sobre la migración hacia países desarrollados, pero a partir de la década de 1990, los flujos migratorios se dirigieron hacia Estados Unidos y países europeos. Tras la crisis financiera de 2008, la migración intrarregional recuperó dinamismo.

Actualmente, la migración intrarregional crece más rápido que hacia países desarrollados, debido a la crisis financiera de 2008, políticas migratorias más restrictivas en países desarrollados y desarrollos positivos en América del Sur. La emigración masiva desde Venezuela, a partir de 2016, ha contribuido significativamente al aumento de la migración intrarregional. La incertidumbre persiste debido a la desaceleración económica y episodios de malestar social en Sudamérica. Por ejemplo, la inmigración de sudamericanos a España ha aumentado, no solo por venezolanos, evidenciando un aumento significativo desde 2016 (Cerrutti 2020).

1.6.5. Procesos de regularización migratoria en los países de la región

Los procesos de regularización migratoria tienen como objetivo mejorar el control de la población migrante, ofreciendo a los migrantes mejores condiciones de vida y acceso a beneficios y derechos ciudadanos. Estos procesos varían según factores políticos o humanitarios, como tiempo de estadía, nacionalidad, edad, condición laboral, jerárquica o política, educación y vinculación familiar. La duración puede ser de meses a años, dependiendo de estos factores (OIM 2021, 9-16).

A comparación de los países de la región con los de centroamérica o europa, el enfoque cambia, y sus políticas también. En algunos casos el proceso de regularización es más complejo para las personas irregulares y en otros es más sencillo. Dentro del contexto de las políticas públicas, en el 2020 en Chile se dificultó el proceso de regularización mediante el requisito de más documentación, la obtención de la ciudadanía para los hijos no-nacionales y llevando una política de deportación para evitar el ingreso de más migrantes irregulares. A su vez, en el mismo año, Perú inició campañas de información

y comunicación para fomentar la cultura anti-inmigrante en la población usando diversos discursos políticos. A finales del mismo año, en Ecuador se hizo una reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, agilizando deportaciones y eliminando la Unasur, con el objeto de evitar el ingreso de más ciudadanos extranjeros haciendo uso de la “visa” dispuesta por la Unasur, organismo creado durante la administración del gobierno de Rafael Correa (Brumat 2021).

1.6.6. Políticas de regularización migratoria

Las políticas de regularización migratoria en la Unión Europea y Estados Unidos adoptan un enfoque criminalista frente a la migración ilegal, destacando crímenes legales y humanitarios asociados a la migración irregular. En Estados Unidos, desde los años 90, se han centrado en endurecer requisitos legales, incrementar la presencia militar en las fronteras y utilizar la narrativa de victimización de la población migratoria irregular como discurso político. En la Unión Europea, se enfocan en fortificar sus fronteras marítimas, imponiendo sanciones a embarcaciones con migrantes irregulares (Pennisi 2019). En América Latina, las políticas de regularización han experimentado cambios, con Ecuador y Perú adoptando medidas más restrictivas, influidas por sucesos internos y agravadas durante la pandemia, mientras que Colombia ha mantenido políticas más flexibles incluso durante la crisis sanitaria (Feline y Castillo 2021).

1.6.7. Migración irregular

La migración irregular, constituyendo una problemática migratoria, se manifiesta en la salida o ingreso ilegal de personas a un país, ignorando normativas internacionales. Ejemplos notables incluyen el éxodo continuo de suramericanos hacia los Estados Unidos y la migración de africanos a Europa en busca de mejores condiciones de vida o escapando de regímenes dictatoriales, como el caso venezolano en Latinoamérica (Minchala 2020). Esta problemática crece de manera constante en la región, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y de organizaciones internacionales. Las organizaciones criminales que se aprovechan de la migración irregular perpetúan actividades ilícitas como el tráfico de migrantes, secuestros y extorsiones en las fronteras de América del Sur, dando lugar a una industria criminal difícil de combatir (Graf 2020).

1.6.8. Fallas de las Políticas Públicas

La evaluación de (McConnell 2015, 10) destaca que una política se considera un fracaso, incluso si tiene éxito en aspectos mínimos, cuando no logra esencialmente sus

objetivos y enfrenta oposición significativa, careciendo de apoyo fundamental. Esta perspectiva resalta la importancia de alcanzar metas clave y la relevancia de la percepción y respaldo de la política por parte de actores clave.

En el ámbito político, la deficiencia de una política pública se manifiesta cuando enfrenta oposición extendida, amenazando su legitimidad y aceptación. Este fenómeno se evidencia cuando la iniciativa no obtiene respaldo popular o enfrenta críticas de los grupos que intenta beneficiar, afectando la reputación y las perspectivas electorales del partido en el poder. Para identificar este tipo de fallo, es crucial examinar si la política contribuye a gestionar los asuntos gubernamentales, mejora la imagen gubernamental y proporciona beneficios políticos. Los factores determinantes de esta falla radican en la difusión de juicios desfavorables sobre las competencias y capacidades de liderazgo del gobierno (Manosalvas 2018, 157).

1.7. Teorización del mecanismo causal

1.7.1. Establecimiento del mecanismo causal

La teoría realista del diseño “sigue una lógica determinística de la causalidad y toma todos los elementos de un proceso causal en consideración, incluido el detonante, el resultado y el mecanismo causal del medio” (Peters et al. 2019). La investigación busca desglosar el proceso de la relación causal entre migración irregular, Estados y políticas públicas, centrándose en la regularización migratoria como un nuevo elemento que afecta la interacción entre ciudadanos y Estado.

En el enfoque realista del diseño de políticas, conforme a (Peters et al. 2019), el proceso causal se desencadena a través de:

1. La fijación de la agenda, donde la propuesta debe ser coherente en torno a la migración existente y canalizar las necesidades de regularización de la condición migratoria de los migrantes irregulares.
2. Formulación de la política, con la expectativa de algún cambio para abordar las demandas de los migrantes irregulares.
3. Coordinación intersectorial, donde cambios en el sistema institucional pueden limitar o crear nuevas instituciones.
4. Interacciones políticas, anticipando una mayor participación de actores no estatales en la aplicación y evaluación de la política.

5. Resultado de la política, esperando observar cambios en las instituciones que reflejen el éxito o fracaso de la nueva política.

El modelo propuesto por (Fontaine et al. 2020) identifica varias entidades entrelazadas (A, B, C) que generan actividades como fuerzas causales, llevando de un detonante (D) a un resultado (T) (Beach y Pedersen 2013). A partir de este modelo, se deriva la hipótesis mecanicista que se detalla posteriormente.

Tabla 1.1. Mecanismo causal

Proceso teórico	Puesta en la Agenda (D)	Formulación de estrategia (A)	Estilo de implementación (B)	Interacciones Políticas (C)	Resultado (O)
Operacionalización	Adopción de nuevos objetivos de políticas	Cambios en la política sectorial	Cambios en el sistema institucional	Cambios en la relación Estado-sociedad	Mayor control de la regularización migratoria
Hipótesis principal	El Gobierno adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares.	El Gobierno establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a resolver el problema.	El Gobierno establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares.	El Gobierno insta un modo de gobernanza participativo que involucra a los GAD's, y varias ONG's.	El Gobierno obtiene como resultado una ineficiente regularización migratoria.
Hipótesis alternativa	El Gobierno no adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares.	El Gobierno no establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a	El Gobierno no establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares.	El Gobierno no insta un modo de gobernanza participativo que involucra a los GAD's, y varias ONG's.	El Gobierno obtiene como resultado una eficiente regularización migratoria.

		resolver el problema.			
--	--	-----------------------	--	--	--

Fuente: Fontaine (2020).

Nota: Parte del contenido que compone esta tabla corresponde a información de Fontaine (2020).

La tabla 1.1 presenta una hipótesis inicial que conecta diversas entidades y sus respectivas causas, junto con una hipótesis alternativa que representa un escenario opuesto. El mecanismo propuesto abarca tres niveles de causalidad: macro, meso y micro. A nivel macro, se establece un objetivo con un resultado, sometido a actividades y entidades con causas. En el nivel meso, se examina la intencionalidad del Estado en cada entidad. Por último, el nivel micro se refiere a los instrumentos que se unen mediante la manipulación en cada entidad. Para desglosar este modelo con sus fuerzas causales, se aplicará la técnica de reconstitución de procesos a un estudio de caso específico.

1.8. Diseño de test empíricos

Siguiendo el esquema de la reconstitución de procesos, se estima que el mecanismo causal desde el detonante (D) hasta el resultado (R), atravesando por las entidades que interactúan entre ambos, que dejan declaraciones que se pronostican anteriormente y que pueden ser visualizadas. Según (Beach y Pedersen 2013) las pruebas empíricas para la reconstitución deben diseñarse con miras a reconocer las huellas dactilares en el mecanismo que deja la transmisión de las fuerzas causales. Por lo que, se busca identificar huellas que consientan discernir que se evidencia la adopción de objetivos y formulación de política, coordinación intersectorial e interacción entre la sociedad y el Estado, y el resultado de la política.

En consecuencia, la lógica bayesiana evoca efectuar predicciones consistentes, en correspondencia a la evidencia que se espera acertar sobre la hipótesis principal, del mismo modo, sobre qué se considera como evidencia de la hipótesis alternativa ($\sim e$). Consecuentemente, ante lo manifiesto se debe tener pruebas empíricas encaminadas a reestablecer la confianza en la validez de la hipótesis, si es que se halla evidencia o no.

Es necesario considerar dos manifestaciones importantes que realizan Van Evera (1997), y que Beach y Pedersen (2013) rescatan, y lo primero es plantear lo que se debe

hacer al hallar evidencia que se había pronosticado, para establecer el rol que juega en el grado que se tiene de confianza, para ello los autores emplean las acepciones de predicciones únicas para hacer referencia a la formulación de predicciones empíricas, que no se sobreponen con las de otras teorías. Lo que comporta a elaborar predicciones que dan más valor a $p(e|h)$ que a $p(e|\sim h)$ y que, en caso de hallar la evidencia, acrecentarían la confianza.

Seguidamente, de no existir evidencia, pero, de llegar a existir evidencia negativa, esto evocaría que dicha parte del mecanismo no existe. Para Van Evera (1997), esto se puede encasillar en el término de predicción determinada, que es inequívoca, y la predicción (e) deber ser visualizada o no pasa la prueba empírica la teoría (Beach y Pedersen 2013).

Así las cosas, Beach y Pedersen (2013) detallan 4 tipos de pruebas que recogen de la información de Van Evera (1997), y son: prueba de aro, prueba de paja en el viento, prueba doblemente decisiva, y prueba de pistola humeante.

Tabla 1.2. Tipos de pruebas y su fortaleza

		Suficiente para afirmar una inferencia causal	
		No	Sí
Necesario para afirmar una inferencia causal	No	Paja en el viento	Pistola humeante
	Sí	Aro	Doble decisivo

Fuente: Elaborado por la autora con base en Collier (2011).

De acuerdo con Beach y Pedersen (2013), la prueba de paja en el viento es considerada débil debido a su bajo nivel de certeza y singularidad, siendo menos útil a pesar de contar con evidencia. Collier (2011), en contraste, sugiere que esta prueba puede debilitar la hipótesis alternativa, ya que no establece criterios suficientes para aceptar o rechazar la hipótesis, generando interrogantes sobre la misma. La prueba doblemente decisiva, la más fuerte según Collier, ofrece singularidad y certeza al permitir rechazar hipótesis después de confirmar una, cumpliendo con los estándares necesarios para determinar causalidad.

En cuanto a la prueba de pistola humeante, Collier (2011) señala que permite respaldar una hipótesis, pero no confirma ni rechaza una hipótesis principal, ya que no

proporciona suficiente información para aceptar una inferencia causal. La prueba de aro, aunque no es única, es segura y más exigente, no confirma la hipótesis, pero puede descartar la hipótesis principal y debilitar la plausibilidad de la hipótesis alternativa, aunque no especifica su relevancia (Collier 2011).

Se presenta posteriormente una tabla que muestra la formalización bayesiana convencional de cada prueba, inferida con un valor de confianza previa $p(h)$ de 0.50 y valores de confianza posterior $p(h|e)$ variables.

Tabla 1.3. Formalización bayesiana de test convencionales

Tipo de test	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-p(h)$	$C_2=p(h \neg e)-p(h)$
Paja en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04
Aro	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25	-0,38
Pistola humeante	0,50	0,50	0,40	0,60	0,10	0,90	0,80	0,40	0,30	-0,10
Doble decisivo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,90	0,10	0,40	-0,40

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine (2020).

Conforme a lo que manifiesta Fontaine (2020), en caso de que exista la política, el uso de este test es útil, ya que permite identificar rastros en cada instrumento de una política. Aunque existe una alta probabilidad de encontrar dichos rastros incluso si la política no está presente, esto evita el sesgo estadístico gracias a la secuenciación de la evaluación y pruebas de singularidad y certeza mediante la selección de valores aleatorios.

Una vez obtenida toda la información, se evaluará en relación a los valores de confianza establecidos para determinar si el mecanismo causal de la investigación está presente.

En el próximo capítulo, se seleccionará un caso para estudiarlo a profundidad.

1.9. Reconstitución de procesos

En el *process tracing* o reconstitución de procesos del mecanismo causal se empleará lo que se denomina la caja negra de la causalidad de George y Bennett (2005), donde se rastrearán mecanismos causales, examinando huellas empíricas en un caso mediante el

análisis empírico minucioso (Beach y Pedersen 2013, 56). Desde una concepción irregular y determinista, al identificar las huellas empíricas en cada entidad, lo que incluye el detonante y el resultado, se recopila evidencia que estipule en cada caso la existencia o no de la entidad, mediante los instrumentos que se manejan en cada una de ellas.

Asimismo, se diferencian cuatro tipos característicos de la reconstitución de procesos, por los focos analíticos y propósitos de investigación, de acuerdo con Beach y Pedersen (2019, 16):

Theory building.- En base en el material empírico se despliegan teorías para edificar mecanismos causales hipotéticos que expongan el juicio entre el vínculo de una causa o varias, y el resultado.

Theoretical Revision.- Orientada a entender el trabajo de los mecanismos, se encamina a comprender por qué el mecanismo de un caso desviado no ha actuado con el fin de identificar las condiciones solicitadas para su funcionamiento.

Explaining Outcome.- Rastrea mecanismos causales con el fin de generar soluciones integrales para obtener resultados específicos. Para lo cual emplea el análisis abductivo para erigir dilucidaciones a partir de la yuxtaposición entre la teoría y disposición empírica.

Theory Testing.- Se emplea cuando se tiene conocimiento de la causa y el resultado, y se realiza una presunción sobre el mecanismo causal que los articula a partir de la teorización. Efectúa ilaciones causales sobre el ejercicio hipotetizado de los mecanismos, y conlleva a examinar las huellas dactilares empíricas que se relacionan a las actividades de las entidades existentes en cada mecanismo.

En la tabla 1.4, se detalla un análisis del mecanismo causal, centrándose en el detonante que busca declaraciones explícitas del gobierno sobre la regularización de la condición migratoria. La entidad A se enfoca en la respuesta regulatoria de la política migratoria, incluyendo regularizaciones y nuevas leyes. La entidad B observa cambios en la regulación intersectorial reflejados en informes y protocolos, mientras que la entidad C se centra en declaraciones expresivas y notas de prensa que reflejen la respuesta a las necesidades de los migrantes irregulares. Los resultados esperados del proceso de rediseño incluyen la creación de instituciones, leyes y asignaciones presupuestarias respaldadas por informes y documentos gubernamentales.

Tabla 1.4. Observaciones empíricas esperadas

Hipótesis	HD	HA	HB	HC	HR
Nodalidad	El Gobierno declara públicamente la adopción de un nuevo objetivo de política: proyecto de gobierno.	Existen cambios en la planificación de la política de regularización migratoria: nuevos mecanismos de regularización por parte del Gobierno.	Existen cambios en la regularización migratoria de las instituciones involucradas: protocolos, informes, entre otros.	El gobierno responde a los migrantes irregulares: declaraciones públicas explícitas.	El gobierno fortalece la política migratoria en el ámbito de regulación de la condición migratoria: diversos mecanismos.
Autoridad	El Gobierno declara específicamente los cambios a realizar en lo concerniente a regularización migratoria: programa de gobierno, discurso público.	Cambios en la regulación de la política migratoria que atañe nuevas regularizaciones con base en la condición migratoria: leyes.	Cambios en la regulación intersectorial : sistema de seguimiento y regularización de los migrantes irregulares.	El gobierno establece nuevos mecanismos de regularización de los migrantes irregulares en el país: documentos sustanciales que evidencian estos cambios procedimentales.	Nuevas regulaciones para la condición migratoria de los migrantes irregulares, explicitadas en las leyes
Tesoro	El Gobierno declara específicamente la asignación presupuestaria para las nuevas regulaciones migratorias: proyecto de gobierno, discurso público.	Cambios en la asignación presupuestaria producto de la variabilidad en la regulación: modificación en las partidas económicas que se evidencia en el Presupuesto General del Estado (PGE).	Cambios en la asignación presupuestaria intersectorial : información presupuestaria que demuestra nuevas partidas económicas.	Mayor asignación al presupuesto para el fortalecimiento de la política migratoria en el ámbito de regularización de la condición migratoria: informes presupuestarios.	Incremento de asignaciones presupuestarias por parte del Gobierno para la política migratoria: información en medios de comunicación, informes, entre otros.

Organización	El Gobierno declara específicamente los cambios a realizar en la estructura del gobierno para llevar a cabo regulaciones migratorias: proyecto de gobierno, discurso público.	Cambios en la estructura institucional evidenciado en las nuevas regulaciones migratorias: secretarías, modificación o creación de instituciones.	Cambios en la administración intersectorial: documentos que evidencian la supresión y creación de las nuevas instituciones.	El gobierno entabla un diálogo participativo con organismos no gubernamentales y anexa cambios organizacionales demandados por los migrantes irregulares: Medios de comunicación oficiales.	Establecimiento de nuevas instituciones que asumen la rectoría en términos de regulación migratoria.
--------------	---	---	---	---	--

Fuente: Fontaine (2020).

Nota: Parte del contenido que compone esta tabla corresponde a información de Fontaine (2020).

Capítulo 2 . Selección de caso

En este capítulo se abordará la selección de un caso para estudiarlo en profundidad, para lo cual se realizará un análisis comparativo previo de un grupo de casos. De estos casos, algunos se seleccionarán con la finalidad de realizar un análisis de congruencia, lo que evidenciará las diferencias, y semejanzas entre ellos.

2.1. Selección de caso

En el contexto del análisis de métodos de casos cruzados, Rohlfing y Schneider (2016, 2) proponen la combinación del Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) con la Reconstitución de Procesos (PT). Esta combinación posibilita evaluar si los conocimientos adquiridos a través de la PT se extienden más allá del caso examinado. El PT, como método intracaso, permite rastrear un proceso que vincula un grupo de causas (X) con el resultado (Y), generando inferencias sobre el mecanismo causal.

En el marco de la presente investigación, se utilizará el QCA en la selección de casos. En una primera etapa, se elige una población de casos y se diseñan varios atributos para determinar cuáles son notables en relación con la hipótesis. Luego, a través de la tabla de verdad, se especifica qué casos corresponden a X y cuáles a Y, generando declaraciones sin tener un conocimiento profundo de los mecanismos involucrados en cada caso. Una vez obtenidos los resultados de la tabla de verdad, se elabora una nueva tabla siguiendo la tipología de Rohlfing y Schneider (2016), que permite clasificar los casos de la población como desviados, inconsistentes, irrelevantes y típicos (Rohlfing y Schneider 2016, 10).

2.1.1. Universo de casos

Este estudio se enfoca en los patrones migratorios en América del Sur, con énfasis en la complejidad y diversidad de los flujos, especialmente el significativo flujo de migrantes venezolanos (Cerrutti 2020). La migración intrarregional ha aumentado debido a barreras en países del norte, la crisis económica global y contextos más favorables en la región (OIM 2018). Colombia, Ecuador y Perú, destinos tradicionales, ahora representan aproximadamente el 3,6%, 1,2% y 5% de la población total de estos países, respectivamente, para migrantes venezolanos (Abuelafia 2020).

La selección de casos se basa en la emisión de permisos a venezolanos en programas de movilidad regional, siendo la crisis de Venezuela un factor determinante en las migraciones en América Latina y el Caribe. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo y la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021)¹ indica que, entre 2015-2019, los países de la región emitieron más de 1,7 millones de permisos a ciudadanos venezolanos. Esto subraya que “la regularización es una herramienta utilizada por los países que enfrentan el desafío de formalizar la presencia de poblaciones de migrantes en situación irregular” (Acosta y Harris 2022).

2.1.2. Análisis comparativo cualitativo

El análisis comparativo cualitativo se centrará en tres atributos: cantidad de venezolanos en situación irregular, utilización de permisos de programas de movilidad regional y la variación entre migrantes irregulares y quienes solicitaron permisos para cambiar su condición migratoria. La tipología de casos resultante se clasifica en típicos e irrelevantes, siendo Ecuador, Chile, Perú y Colombia considerados casos típicos, mientras que Brasil, Paraguay, Bolivia y Barbados se consideran irrelevantes. Este enfoque permitirá obtener un conocimiento más amplio sobre el problema de investigación y seleccionar un caso que cumpla con el detonante y el resultado para validar la hipótesis mecanicista.

Así pues, el universo de casos se conforma por los siguientes países: Barbados, Colombia, Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Brasil, y Ecuador.

Una vez determinado el universo de casos, se estima tres atributos, dos para el detonante y uno para el resultado, lo cual generará una tipología de casos en relación a su membresía.

Ahora bien, para establecer que un país es positivo en el detonante se han establecido dos X:

X¹: países de destino con cantidad de venezolanos en situación irregular 2015-2019.- En el último quinquenio han crecido las migraciones en América Latina y el Caribe, fruto de circunstancias específicas que se evidenciaron en pocos países, cuyo impacto repercutió en casi toda la región, mostrando la necesidad de generar no solo cooperación

¹ BID 2021. Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes. <https://publications.iadb.org/es/flujos-migratorios-en-america-latina-y-el-caribe-estadisticas-de-permisos-para-los-migrantes>

internacional, sino políticas migratorias en temas como: regularización de migrantes, aunque la mayoría de servicios públicos están disponibles, indistinto de la condición migratoria, generar contacto con el mismo para quienes se encuentren en situación regular es visto como un riesgo.

X²: países de destino con utilización de permisos de programas de movilidad regional 2015-2019. - Aunque en el mecanismo causal que se plantea la utilización de permisos surge en la política pública, que se evidencia en la entidad C, es necesario estimar la utilización de permisos de programas de movilidad regional en cada país para medir la relevancia del caso. Para esto, se ha procedido a realizar una sumatoria de la utilización de permisos en los países de destino desde el 2015 hasta el 2019, para posterior sustracción con los países de destino que expresan la cantidad de migrantes venezolanos en situación irregular.

Tabla 2.1. Países de destino con cantidad de personas venezolanas en situación irregular 2015-2019

Estimación de cantidad de personas venezolanas en situación irregular	
Destino	2015-2019
Ecuador	142 383
Brasil	131 328
Chile	410 010
Perú	432 571
Paraguay	1 026
Bolivia	-
Colombia	671 325
Barbados	-
Total	1 788 643

Fuente: Elaborado a partir de los cálculos basados en la Base de Datos de Permisos de residencia DataMIG del BID y datos del R4V sobre migrantes y solicitudes de refugio (2021).

Tabla 2.2. Países de destino con utilización de permisos de programas de movilidad regional 2015-2019

Utilización de permisos de los programas de movilidad regional						
Destino	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Ecuador	-	14 716	28 921	53 978	42 339	139 954
Brasil	27 282	23 337	25 725	30 435	32 079	138 858
Chile	23 306	17 775	24 989	24 989	30 918	121 977
Perú	537	882	2 262	2 262	24 546	30 489
Paraguay	5 396	6 160	8 072	8 072	12 107	39 807
Bolivia	13 972	12 804	13 097	13 097	11 400	64 370
Colombia	4 272	4 709	4 654	4 654	2 537	20 826
Barbados	113	98	214	214	104	743
Total	74 878	80 481	107 934	107 934	156 030	

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos DataMIG del BID (2021).

Para poder establecer la pertinencia de caso se ha fijado la siguiente Y:

Y¹: Variación del indicador entre la cantidad migrantes irregulares y los que solicitaron permisos para cambiar su condición migratoria. - Es necesario definir la variación que existe entre la cantidad de migrantes irregulares que solicitan permisos para modificar la condición migratoria.

Tabla 2.3. Variación del indicador entre la cantidad de migrantes irregulares y los que solicitaron permisos para cambiar su condición migratoria

Destino	Estimación de cantidad de venezolanos en situación irregular 2015-2019	Utilización de permisos de los programas de movilidad regional 2015-2019	Variación del indicador entre la cantidad migrantes irregulares y los que solicitaron permisos para cambiar su condición migratoria	Presencia del resultado
Ecuador	142 383	139 954	2 429	1
Brasil	131 328	138 858	-7 530	0
Chile	410 010	121 977	288 033	1

Perú	432 571	30 489	402 082	1
Paraguay	1 026	39 807	-38 781	0
Bolivia	-	64 370	0	0
Colombia	671 325	20 826	650 499	1
Barbados	-	743	0	0
Total	1 788 643	557 024		

Fuente: Elaborado por la autora con base en los datos DataMIG del BID (2021).

Después de haber establecido atributos, se procede a marcar con un 1 aquellos países que cumplen con cada atributo, y con 0 a los que no cumplen con el mismo. Para que un caso sea positivo en el detonante, este deberá ser positivo en ambos.

Tabla 2.4. Tabla de verdad

Destino	X1	X2	Positivos en X (X1 and X2)	Y1	Positivos en Y
Ecuador	1	1	+	1	+
Brasil	1	1	+	0	-
Chile	1	1	+	1	+
Perú	1	1	+	1	+
Paraguay	1	1	+	0	-
Bolivia	0	1	-	0	-
Colombia	1	1	+	1	+
Barbados	0	1	-	0	-

Fuente: Elaborado por la autora a partir de los datos obtenidos.

Considerados los datos de la tabla de verdad, se ha configurado otra para distribuir cada caso de acuerdo con la tipología de (Rohlfing y Schneider 2016) que realizan una división entre casos, irrelevantes, inconsistentes, desviados y típicos.

Cómo se refleja en la tabla 2.5, los casos típicos son los que tienen membresía entre el detonante y el resultado, expresado de otra forma, positivo en X1, X2, y Y1 respectivamente. De la población de casos existentes, quienes cumplen con este atributo son: Ecuador, Chile, Perú y Colombia. Pero, si no existe membresía en el resultado ni

en el detonante esto convierte el caso en irrelevante, condición que se cumple en los países de: Brasil, Paraguay, Bolivia y Barbados (Rohlfing y Schneider 2016).

Tabla 2.5. Tipología de casos

Destino	Causa	Resultado	Tipología
Ecuador	1	1	Típico
Brasil	0	0	Irrelevante
Chile	1	1	Típico
Perú	1	1	Típico
Paraguay	0	0	Irrelevante
Bolivia	0	0	Irrelevante
Colombia	1	1	Típico
Barbados	0	0	Irrelevante
Total			

Fuente: Elaborado por la autora con base en Rohlfing y Schneider (2016).

Luego de realizada la tipología de casos, se abordará el análisis de congruencia lo cual permitirá comparar algunos de los casos con dos objetivos principales. Por un lado, obtener un conocimiento más vasto sobre el problema de investigación, a través de la comparación de distintos contextos, y asimismo, elegir un caso que cumpla con detonante y resultado, por las posibilidades de cumplir con la hipótesis mecanicista.

2.2. Análisis de congruencia

Después de realizar un análisis comparativo cualitativo, se ha observado una homogeneidad causal en el conjunto de casos considerados como universo. Se identificaron aquellos casos que cumplen con el detonante y el resultado, y se verificaron sus membresías. Aunque es posible seleccionar un caso en este momento, esta elección se llevará a cabo una vez finalizado el análisis de congruencia. Este análisis permitirá una comparación más detallada de los casos, facilitando la decisión sobre cuáles elegir. En conformidad con (Fontaine et al. 2020, 76), “la selección puede realizarse en cualquier tipo de casos, siempre y cuando sea coherente con el propósito del investigador de construir, probar (confirmar o no confirmar) o reformular la teoría.”

Además, el análisis de congruencia permite al investigador reformular la hipótesis, realizar ajustes o agregar detalles sutiles, y también puede conducir a la identificación de nuevas condiciones. En otras palabras, este análisis proporciona la oportunidad de revisar y perfeccionar la hipótesis inicial, teniendo en cuenta los hallazgos y patrones encontrados en los casos analizados. Esto permite al investigador/a adaptar su enfoque y considerar aspectos adicionales que puedan influir en los resultados de la investigación.

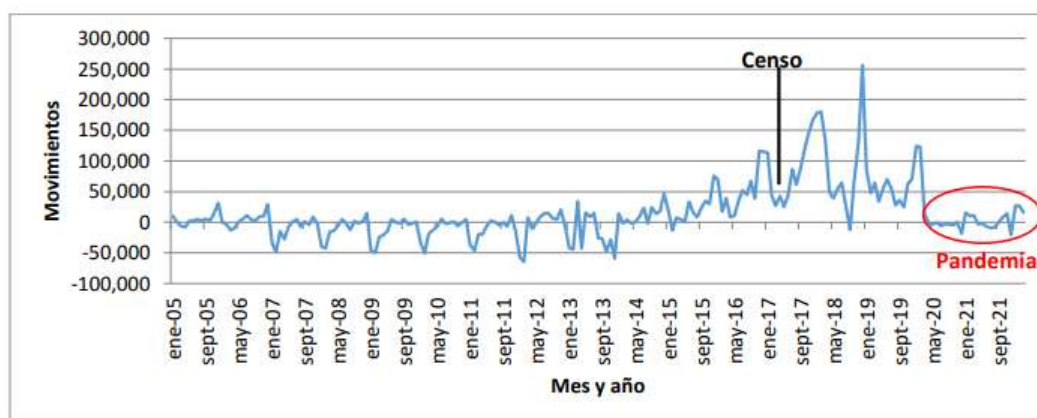
Para efecto del presente estudio se ha realizado un cronología de los cuatro casos típicos: Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

Chile

La historia migratoria de Chile muestra políticas selectivas desde el siglo XIX que favorecieron a inmigrantes europeos. Aunque estas políticas fueron exitosas, la sociedad discriminó a los europeos blancos. A lo largo del siglo XX, las políticas migratorias cambiaron, y la dictadura de Pinochet influyó en la dinámica migratoria. En la década de 1990, Chile se convirtió en un destino atractivo para migrantes, principalmente peruanos. Sin embargo, la falta de una categoría específica para “migrante” en la legislación chilena contribuyó a la presencia significativa de inmigrantes en situación irregular. Aunque se implementaron programas de legalización en 1998 y 2007-2008, la falta de un camino claro hacia la residencia permanente generó desafíos. A pesar de que Chile ha experimentado un aumento en la inmigración en los últimos años, la falta de legislación integral y la politización del debate han generado percepciones negativas sobre el impacto de los inmigrantes. Según datos hasta septiembre de 2021, la composición racial de la inmigración ha cambiado, representando menos del 3% de la población total de Chile (Doña y Levinson 2004, 2012, 2018).

Por consiguiente, la figura 2.1 presenta un análisis de los movimientos de entrada y salida de personas extranjeras en Chile a lo largo del tiempo, ofreciendo información valiosa sobre los patrones migratorios y las tendencias en la llegada y salida de individuos en el país.

Figura 2.1. Saldo de movimientos de entradas y salidas a Chile de personas extranjeras según año



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas Chile (2022).

La figura 2.1 ilustra la evolución anual del saldo migratorio neto en Chile entre 2005 y 2021, indicando la diferencia entre entradas y salidas de personas extranjeras por puntos de control fronterizo (Instituto Nacional de Estadísticas. Chile; Servicio Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Seguridad Pública 2022).

Hasta 2013, se registró un saldo migratorio negativo, pero desde aproximadamente 2014, se observa un aumento progresivo de las entradas, acentuándose después del censo de 2017. El crecimiento se destaca en diciembre de 2018, con una disminución notoria en 2021 debido a la pandemia de COVID-19 y cierres temporales de fronteras (Instituto Nacional de Estadísticas. Chile; Servicio Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Seguridad Pública 2022).

Entre 2016 y 2018, se produjo un aumento en la llegada de migrantes procedentes de Haití y Venezuela, generando un saldo migratorio positivo. Sin embargo, a partir de 2019, se implementaron requisitos de visado consular y residencia para ciudadanos venezolanos y haitianos, reduciendo estos flujos. La eliminación de la visa temporaria por motivos laborales también contribuyó a esta disminución. En 2020 y 2021, la pandemia y el cierre de fronteras mantuvieron la disminución de flujos migratorios. Haitianos y venezolanos registraron más salidas que entradas en este período, con un saldo migratorio de -3 032 y -29 880 personas respectivamente para el año 2021. Además, se identificaron casos de personas extranjeras esperando respuestas a sus solicitudes de visados o renovaciones, exponiéndolas a un alto riesgo de quedar en situación migratoria irregular (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022, 27).

Migración venezolana en Chile

Durante el período 2015-2016, la migración venezolana a Chile experimentó un aumento del 111%, y en 2017, la tasa de crecimiento anual fue del 218%, posicionando a Venezuela como el tercer país de origen más frecuente entre los migrantes en Chile según el Censo de 2017 (Margarit et al. 2022).

Según estimaciones al 31 de diciembre de 2021, realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), la mayoría de los migrantes internacionales en Chile provienen de Venezuela (Peñañiel 2022). El censo de 2021 indica que la población extranjera residente en Chile alcanzó aproximadamente 1 482 390 personas, siendo Venezuela uno de los principales países de origen (Peñañiel 2022). La migración venezolana ha presentado desafíos para la integración en Chile, donde los migrantes buscan cumplir su “sueño chileno” pero enfrentan dificultades en el proceso de adaptación y acogida (Margarit et al. 2022).

El patrón migratorio de venezolanos hacia Chile ha experimentado cambios significativos. Entre 2016 y 2019, hubo un aumento exponencial, principalmente a través de visas de turismo con la intención de residir de manera más permanente. Sin embargo, a partir de mediados de 2019, medidas restrictivas limitaron el otorgamiento de visas de responsabilidad democrática, reduciendo el ingreso regular de migrantes venezolanos. La crisis sociosanitaria por la pandemia de COVID-19 y el cierre de fronteras en 2020 resultaron en una disminución general de los flujos migratorios regulares, observándose un aumento en los ingresos por pasos no habilitados. Estos cambios reflejan factores políticos, socioeconómicos y tensiones sociales en Chile, con medidas restrictivas que limitaron el acceso regular de los migrantes venezolanos y la pandemia afectando la movilidad (Margarit et al. 2022).

En el período del 18 al 31 de julio de 2018, la OIM Chile llevó a cabo una encuesta de monitoreo de flujos migratorios (FMS), entrevistando a 466 personas como parte de la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM) (Heredia 2018). Sin embargo, no se proporcionaron los principales resultados de la encuesta en la información proporcionada.

Tabla 2.6. Flujo migratorio de migrantes venezolanos en Chile, del 18 al 31 de julio de 2018

Aspecto	Resultado
Distribución por género	Hombres: 52%. Mujeres: 48%.
Estatus migratorio	Visa de turista: 44%. Sin estatus migratorio regular: 16%. Visa de trabajo: 11%. Visa de Responsabilidad Democrática: 2%. Otra situación migratoria: 26% (60% tramitación de visas, 25% visas de permanencia definitiva).
Ingreso al país	Paso fronterizo formal: 98,7%. Paso fronterizo informal: 0,6%. No respondió: 0,6%. Primera vez en Chile: 94,4%. Había ingresado antes: 5,6% (principalmente para conocer el país o visitar a familiares y amigos).
Tiempo de estadía en Chile	Más de un mes: 75%. Más de un año: 20%.

Fuente: Elaborado por la autora con base en el Monitoreo de flujo de población venezolana: Chile. Ronda 1-Julio 2018, de la OIM (2018).

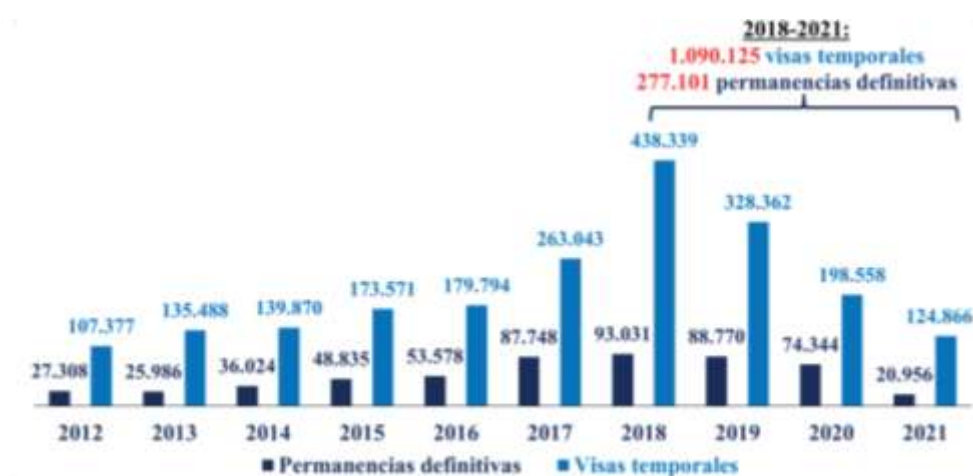
Proceso de regularización de migrantes venezolanos en Chile

El flujo migratorio irregular en Chile ha experimentado un marcado aumento desde 2021 hasta el primer trimestre de 2022, generando preocupación por las condiciones de llegada y los impactos en las comunidades receptoras, especialmente en la región del Norte Grande. Esta migración irregular ha contribuido a la precarización de las condiciones de vida, provocando conflictos y alteraciones en la vida cotidiana de las sociedades receptoras. Para abordar esta problemática, se han implementado diversas medidas administrativas desde enero de 2018 hasta marzo de 2022, centradas en permisos de residencia, refugio, protección internacional, expulsiones y dinámicas fronterizas. La nueva Ley de Migración y Extranjería, vigente desde febrero de 2022, establece residencia temporal y residencia definitiva como los nuevos tipos de permisos en lugar de visa temporal y permanencia definitiva. La migración irregular ha generado

tensiones y desafíos, evidenciados en la ciudad fronteriza de Colchane, donde la capacidad del albergue gubernamental se ve superada, generando conflictos con las comunidades receptoras (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022).

En la figura 2.2 se examinan las Permanencias Definitivas y Visas Temporales otorgadas en Chile anualmente desde 2010 hasta 2021. Este análisis permite comprender mejor el flujo migratorio y los cambios en las políticas de inmigración a lo largo del tiempo.

Figura 2.2. Permanencias Definitivas (PD), y Visas Temporales (VT), otorgadas anualmente, 2010-2021



Fuente: Análisis del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), (2022) a partir de los datos del SERMIG.

En el periodo 2018-2021, se otorgaron más de un millón de Visas Temporales (VT) y cerca de 300 mil Permanencias Definitivas (PD) en Chile, representando un aumento en el flujo migratorio y avances en la regularización. Estas cifras equivalen al 52% de las VT entregadas desde 2012 y al 50% de las PD desde el mismo año. Aunque se observa una considerable demora en el procesamiento de las solicitudes de visas, los procesos de regularización extraordinaria durante ese periodo impactaron significativamente la regularidad migratoria, permitiendo que 99 383 personas se regularizaran, un 64% de las visas solicitadas. Las mayores cifras de otorgamiento de permisos de residencia se registraron en los años 2018 y 2019, concentrando un tercio de los visados otorgados entre 2012 y 2021, en parte debido a estos procesos. A pesar de demoras en el trámite de visas bajo la nueva Ley de Migración y Extranjería, los procesos de regularización extraordinaria han contribuido a la regularidad migratoria y a las cifras de otorgamiento de visados en Chile (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022, 17-19).

Respecto a las visas consulares, diseñadas para simplificar procedimientos y filtrar individuos que no cumplen requisitos, han enfrentado desafíos en la práctica. Hasta febrero de 2022, solo se otorgó el 14% de las Visas de Responsabilidad Democrática (VRD) para personas venezolanas y menos de un tercio de las Visas de Reunificación Familiar (VRF). Diversas dificultades, según el Informe de Dinámicas Fronterizas en el Norte de Chile (SJM 2020a), han afectado la efectividad de estas visas, como limitaciones de capacidad en consulados, debilidades institucionales en países de origen como Venezuela y Haití, y los efectos de la pandemia y el cierre de fronteras (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022, 20).

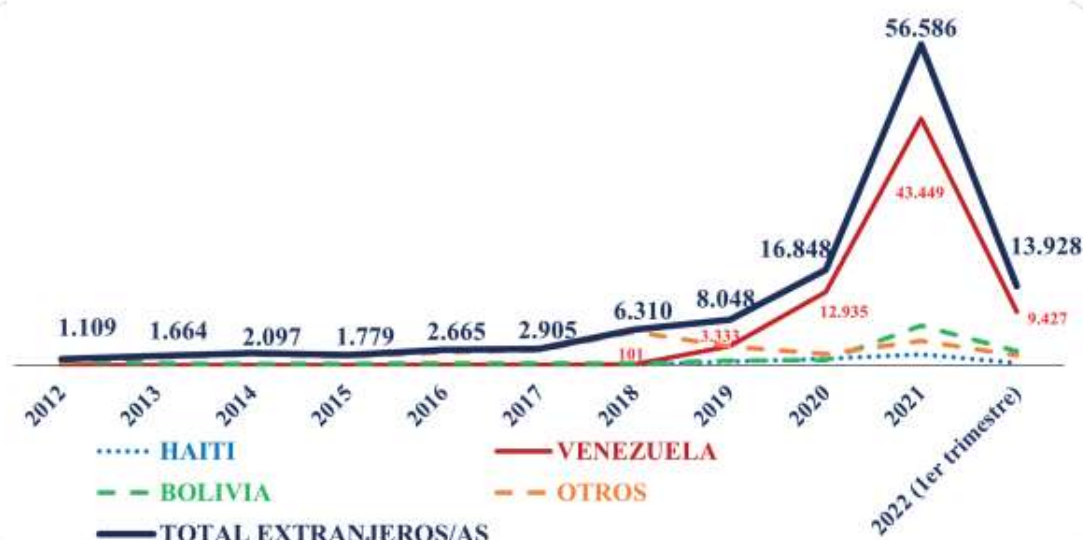
Las dificultades en la emisión de visas consulares han impactado la migración segura y regular. En Chile, las expulsiones, según la legislación, se dividen en administrativas y judiciales. Las administrativas, determinadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, han aumentado progresivamente entre 2012 y 2021, excepto en 2020. Sin embargo, las ejecuciones de estas expulsiones muestran un crecimiento general, con un pico en 2019. Entre 2018 y 2021, se concentra la mayoría de las órdenes de expulsión (58%), siendo un 79% administrativas y un 20% judiciales. Durante el primer trimestre de 2021, las expulsiones administrativas se intensificaron, especialmente en el marco del Plan Colchane. El 61% de las expulsiones administrativas de 2021 se realizaron entre enero y abril. Además, se llevaron a cabo cinco vuelos colectivos de expulsión en 2021, con una disminución en personas expulsadas por razones administrativas, especialmente por ingreso irregular al país (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022, 24-25).

Migración irregular

A pesar de la existencia de visas consulares, su eficacia en Chile ha sido limitada, especialmente para aquellos con visas preexistentes, lo que ha contribuido a un aumento significativo en la migración irregular, predominantemente de individuos venezolanos. Entre 2018 y 2021, los ingresos irregulares aumentaron considerablemente, siendo el 77% de ellos de venezolanos, concentrándose principalmente en las regiones del norte (NG) y la Región Metropolitana. Para abordar este problema, se implementaron medidas específicas en 2021, como expulsiones colectivas, mayor presencia militar en la frontera y ampliación de la zanja fronteriza con Bolivia, con el objetivo de contener el flujo migratorio irregular y fortalecer el control fronterizo (Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) 2022, 29).

En virtud de lo expuesto, la figura 2.3 presenta un registro detallado por año y nacionalidad de los ingresos irregulares de personas extranjeras a Chile, según los datos recopilados por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI). Este análisis arroja luz sobre las tendencias y los factores que impulsan la migración irregular en el país.

Figura 2.3. Registro por año y nacionalidad de ingresos irregulares de personas extranjeras a Chile, llevado a cabo por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)



Fuente: Análisis del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), 2022) a partir de los datos solicitados a PDI.

Colombia

La migración en Colombia ha sido históricamente limitada, con notables períodos de inmigración en los siglos XVI a XVIII. Tras la independencia, los flujos migratorios fueron escasos y con impacto limitado. A pesar de la contribución de diversos grupos étnicos en sectores económicos, los intentos de impulsar la economía mediante inmigración europea y americana fracasaron. En una hipotética recepción de flujos migratorios europeos, se destaca la importancia de considerar desafíos estructurales y dinámicas regionales (Tovar 2001).

Colombia ha enfrentado desplazamientos forzados por conflictos internos, afectando a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Desde el siglo XVI, desplazamientos internos y migraciones hacia Estados Unidos, Venezuela y España han ocurrido en distintos momentos. La migración masiva durante la Violencia en Colombia, precedida por migraciones voluntarias, generó una nueva ola de violencia y desplazamiento interno, contribuyendo a la fragmentación social (Tovar 2001).

El desplazamiento forzado interno ha impactado a alrededor de 2 millones de personas en un lapso de 15 años, dando lugar a la formación de zonas marginales en las ciudades y suscitando cuestionamientos sobre el futuro de la nación (Tovar 2001). La información oficial proveniente de censos demográficos señala una disminución en el volumen de migrantes internos entre los periodos 1988-1993 y 2000-2005 (Ramírez, Barbieri y Rigotti 2017).

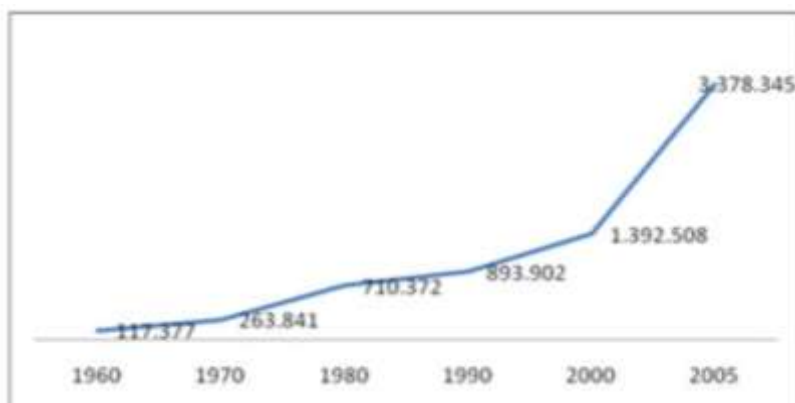
El conflicto armado en Colombia ha provocado un éxodo de personas, siendo el principal fenómeno migratorio interno. A diferencia del pasado, la violencia y la presencia de grupos armados han generado un clima de inseguridad y temor, obligando a las personas a abandonar sus hogares sin esperanzas de retorno. El conflicto ha tenido consecuencias humanas, económicas y sociales complejas (Tovar 2001).

En los últimos años, la sociedad latinoamericana ha experimentado cambios significativos en la migración hacia países más desarrollados. En Colombia, la migración ha crecido con diversidad en orígenes, clases sociales, itinerarios y destinos (Guarnizo 2004, citado en Ramírez y Zuluaga 2010). Desde la década de 1960, la migración hacia Estados Unidos ha sido impulsada por reformas migratorias y políticas de reunificación familiar. La primera ola significativa de migración colombiana tuvo lugar entre 1965 y 1975, con destinos principales en Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. La migración hacia Venezuela incluyó a personas de departamentos cercanos a la frontera, con niveles educativos bajos. Sin embargo, con la declinación de la economía venezolana, la emigración disminuyó (Cárdenas y Mejía 2006; Cardona et al. 1980, citados en Ramírez y Zuluaga 2010).

En las últimas décadas, ha habido un aumento en los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior, impulsado por la crisis económica a finales del siglo. La disminución en el PIB real y la variabilidad en la tasa de crecimiento del PIB en Colombia se relacionan con estos movimientos migratorios. Las condiciones socioeconómicas y las restricciones legales en Estados Unidos llevaron a una diversificación en los destinos migratorios, abriendo nuevas alternativas en Canadá, España, Inglaterra, Italia, Francia, Australia, Alemania, México, Costa Rica, Argentina, Chile, República Dominicana y países asiáticos como Japón. En España, el 88% de los migrantes son latinoamericanos, y el 21,1% son colombianos, con concentración en algunas regiones. La migración hacia España se intensificó en la década de 1990, estableciéndose condiciones específicas para regular la migración colombiana (Ramírez y Zuluaga 2010).

En la figura 2.4 a continuación se observa según las estimaciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde 1985, se calculó que en el año 2005 había aproximadamente 3 378 345 colombianos residentes en el extranjero de forma permanente.

Figura 2.4. Emigrantes colombianos, 1960-2005



Fuente: Cancillería del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2023), a partir de los datos del Banco de datos CELADE y censos de población del DANE.

Según el Censo de 2005 del DANE, se registraron 109 971 inmigrantes en Colombia, con 51,7% hombres y 48,3% mujeres. El Anuario Estadístico de 2007 mostró saldos positivos de extranjeros en Colombia desde Panamá, Venezuela, Francia, Estados Unidos, Ecuador y España. En 2007, hubo 1 205 199 entradas y 1 168 602 salidas de extranjeros, totalizando 2 373 801 movimientos. En 2008, ingresaron 1 303 221 y salieron 1 265 419 extranjeros, sumando 2 568 640 movimientos (Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), OIM 2010, citado en Ramírez y Zuluaga, 2010).

La Tabla 2.7 refleja el crecimiento gradual de migrantes internacionales en Colombia de 1990 a 2019, experimentando un cambio drástico en 2019 al superar el millón de inmigrantes.

Tabla 2.7. Migrantes internacionales por sexo en Colombia, 1990-2019

Año	Hombres	Mujeres	Total
1990	53 109	51 168	104 277
1995	54 666	52 277	106 943
2000	56 223	53 386	109 609

2005	55 706	51 906	107 612
2010	65 622	58 649	124 271
2015	74 108	65 026	139 134
2019	575 805	566 514	1 142 319

Fuente: Elaborado por la autora con base en el Perfil Migratorio de Colombia 2021 de la OIM (2021).

Migración venezolana en Colombia

A lo largo de la historia, los países que han sido los principales lugares de origen de los migrantes que llegan a Colombia son Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, España y Perú. Desde el año 2000, todos estos países han experimentado un leve aumento en el número de migrantes hacia Colombia. Sin embargo, destaca especialmente el crecimiento exponencial de la migración proveniente de Venezuela.

Tabla 2.8. Migrantes internacionales por país de origen en Colombia, 2000-2019

País de origen	2000	2005	2010	2015	2019
Venezuela	37 200	37 137	43 511	48 714	1 048 714
Estados Unidos	15 068	15 025	17 587	19 690	20 140
Ecuador	11 964	11 671	13 284	14 872	15 212
España	5 608	5 428	6 188	6 928	7 086
Perú	3 788	3 909	4 708	5 271	5 391
Otros	31 981	34 496	38 993	43 659	45 776

Fuente: Elaborado por la autora con base en el Perfil Migratorio de Colombia 2021 de la OIM (2021).

En el año 2019, Colombia recibió y acogió a más de 1,4 millones de refugiados y migrantes venezolanos, lo cual equivale a más del 30% de los 4,6 millones de venezolanos que han dejado su país de origen. Dentro de este grupo, aproximadamente 750 918 personas se encontraban en situación regular, mientras que 737 455 estaban en situación irregular. Además, había 341 228 venezolanos con Permiso de Tránsito Temporal (PIP-TT) (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) 2019).

Subsecuentemente, con el fin de coordinar la respuesta humanitaria a favor de los refugiados y migrantes provenientes de Venezuela, los retornados colombianos y las comunidades de acogida, se estableció el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) en Colombia, el cual está conformado por 57 miembros a nivel nacional. Además, existen ocho GIFMM locales que cubren 11 departamentos del país y brindan asistencia a las poblaciones objetivo en complemento a la respuesta del Estado colombiano. Esta coordinación se lleva a cabo en estrecha colaboración con el Equipo Humanitario País (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) 2019).

Cabe mencionar que, después de la implementación de la visa humanitaria en Ecuador el 26 de agosto de 2019, se observó una reducción significativa en el flujo migratorio de venezolanos en tránsito hacia otros países. Según los datos de Migración Colombia, hubo una disminución considerable en el número de salidas de venezolanos a través del puesto migratorio de Rumichaca en Ipiales, Nariño. En agosto, se registraron un total de 80 330 salidas, mientras que en septiembre solo fueron 2 349. Sin embargo, es importante señalar que estas cifras corresponden a las salidas registradas por Migración Colombia y no implican necesariamente la admisión de entrada por parte de las autoridades ecuatorianas. De manera similar, aunque en menor medida, se observó una tendencia descendente en las entradas de venezolanos a Colombia, con 8 925 ingresos en agosto y 7 863 a finales de septiembre (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) 2019).

Sumado a lo anterior, en septiembre, el DANE de Colombia publicó un informe que desacreditó el mito de que los refugiados y migrantes venezolanos eran los responsables de la alta tasa de desempleo entre los colombianos en el país. Según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, el director del DANE, Juan Daniel Oviedo, afirmó públicamente que “es poco probable que la población migrante venezolana esté afectando estructuralmente el nivel de desempleo en este momento”, citando una tasa de desempleo del 19,2% entre los venezolanos a nivel nacional en comparación con el 10,1% de los colombianos (Caracol Radio 2019).

También, es fundamental tener en cuenta que la situación migratoria puede cambiar con el tiempo, según cifras estimadas hasta junio de 2021, se calculaba que más de 1,7

millones de venezolanos residían en Colombia. Además, se observó un incremento en los retornos temporales a Venezuela a partir de marzo de 2020 debido a las medidas de aislamiento obligatorio por la pandemia de COVID-19. En agosto de 2021, el número de migrantes venezolanos en Colombia superó los 1,84 millones. En cuanto a la distribución geográfica, se registró que la capital, Bogotá, era el departamento con la mayor cantidad de migrantes venezolanos, seguido de Antioquia y Norte de Santander (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) 2021).

Proceso de regularización de migrantes venezolanos en Colombia

La normativa migratoria en Colombia define los derechos y responsabilidades de los extranjeros durante su estancia en el país, y es responsabilidad de la autoridad migratoria garantizar y hacer cumplir estas leyes. En Colombia es posible permanecer en el territorio nacional con las siguientes autorizaciones (i) Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), (ii) Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal PIP-TT, (iii) Permiso Especial de Permanencia (PEP), (iv) Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), (v) reconocimiento de la condición de refugiado, (vi) visa y (vii) nacionalidad, de ser viable (Palacios et al. 2018).

Durante el período de 2015 a 2019, se impusieron un total de 132 992 medidas migratorias a extranjeros y personas jurídicas en el territorio colombiano. Entre las principales medidas se encontraban la deportación, y expulsión. Además, desde el año 2018 a 2021 existió un incremento de población irregular del 40,8% al 56,4%, es decir, 1 742 927 de migrantes irregulares en enero de 2021 (OIM 2021).

En la tabla 2.9 a continuación se evidencia las cifras de la población migrante venezolana en Colombia que se encuentra en situación regular e irregular.

Tabla 2.9. Migrantes venezolanos regulares e irregulares en Colombia, desde 2018 hasta enero de 2021

Año	Regular	Porcentaje	Irregular	Porcentaje	Total
2018	695 496	59,2%	479 247	40,8%	1 174 743
2019	754 085	42,6%	1 071 152	57,4%	1 771 237
2020	762 823	44,1%	966 714	55,9%	1 729 537

2021	759 584	43,6%	983 343	56,4%	1 742 927
------	---------	-------	---------	-------	-----------

Fuente: Elaborado por la autora con base en el Perfil Migratorio de Colombia 2021 de la OIM (2021).

Desde 2015, los cierres de fronteras en Venezuela han provocado flujos migratorios caóticos hacia Colombia. En respuesta, Colombia ajustó su legislación migratoria en 2016, introduciendo los Permisos de Ingreso y Permanencia y la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). Entre 2017 y 2019, la TMF registró un promedio mensual de 928 289 entradas y 779 658 salidas, indicando que aproximadamente el 50% de los migrantes tenía la intención de quedarse o trasladarse al interior del país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2016).

La frontera Colombia-Ecuador, con 5 881 149 movimientos entre 2012 y 2019, opera bajo el Estatuto Migratorio Permanente desde 2010, permitiendo a los nacionales de ambos países ingresar sin visa por 180 días. En 2017, se emitió la Resolución 5797 para el Permiso Especial de Permanencia (PEP) a ciudadanos venezolanos. Este permiso, derogado en 2019, permitía actividades legales sin intención de establecerse permanentemente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2017; OIM 2021; Palacios et al. 2018).

La Resolución 3167 de 2019 estableció los Permisos de Ingreso y Permanencia (PIP), otorgando permisos a extranjeros sin intención de establecer domicilio. Para obtener visas, la Resolución 6045 de 2017 establece requisitos, como estar en situación migratoria regular (ACNUR, 2023).

En cuanto a visas, se destacan:

- Visa de visitante tipo V
- Visa de migrante tipo M
- Visa de residente tipo R
- Visa de beneficiario

Las visas varían en vigencia; por ejemplo, la visa tipo M tiene tres años, mientras que la tipo R es indefinida (Palacios et al. 2018).

El reconocimiento de refugio en Colombia, según el decreto 1067 de 2015, se otorga a quienes enfrentan persecución por diversas razones.

En febrero de 2021, el expresidente Iván Duque anunció el Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos, buscando regularizar a casi un millón de

personas. Colombia, enfrentando una crisis migratoria que ha recibido al 30% de los migrantes venezolanos, busca garantizar derechos y acceso a servicios sociales. Se prevé un Registro Único del Migrante. Quienes ya tienen permisos temporales no necesitan nuevos documentos, pero aquellos en situación irregular deben completar un registro biométrico para obtener la certificación de protección temporal. El estatus garantiza derechos, pero la falta de registro podría llevar a la deportación. Esta iniciativa busca fortalecer la seguridad nacional y la igualdad de derechos para los migrantes (Cancillería Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2021).

Migración irregular

La migración irregular, definida por la OIM como el desplazamiento que incumple las normas de los países involucrados, se considera una infracción administrativa en Colombia y no un delito según las leyes migratorias (OIM 2019). Colombia desempeña un doble papel como país de tránsito para migrantes venezolanos y como puente en rutas migratorias transcontinentales hacia Norteamérica desde África, Asia y el Caribe (OIM 2021).

En cuanto a las causas y etapas, se identifican períodos desde 2006 hasta 2016 con migrantes de Asia, África y Cuba, seguido por un predominio de migración irregular venezolana desde 2016 hasta la actualidad. Una nueva etapa desde 2021 se vincula al cambio de gobierno en EE. UU. (OIM 2021). El tráfico ilícito de personas ha aumentado, con 74 497 casos registrados hasta mediados de septiembre de 2021, comparado con 6 081 casos entre 2006 y 2014. Haití, Cuba, India y otros países son los más representados en estos casos (OIM 2021).

En términos legales, hasta diciembre de 2021, aproximadamente el 56,4% de los 1 742 927 venezolanos en Colombia se encontraban en situación irregular, mientras que el 43,6% tenía estatus regular. De estos, 730 025 tienen el Permiso Especial de Permanencia (PEP), y 741 420 poseen el Permiso por Protección Especial (PPT) (R4V; GIFMM, 2021). (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), 2021).

Perú

La historia migratoria de Perú abarca fenómenos internos e internacionales, desde la inmigración china y japonesa hasta el impacto del conflicto armado interno en los años

80, convirtiendo a Perú en una nación de emigrantes, aunque la emigración ha disminuido desde 2010. Entre 2007 y 2017, se registraron 152 631 extranjeros residentes en Perú, y la migración venezolana ha generado desafíos, incluyendo xenofobia y cambios en la agenda migratoria (Blouin 2020).

Antes del 2000, la población extranjera en Perú era inferior a 20 000, pero desde la segunda mitad del año 2000, se reconfiguraron los corredores migratorios, alcanzando 89 320 residentes extranjeros en 2012. En 2010, solo 274 personas solicitaron refugio, aumentando a 432 en 2015, principalmente de nacionalidades cubanas y colombianas (Blouin 2020).

Según la ONU en 2020, Perú tiene 1 224 519 inmigrantes, representando el 3,75% de su población. La inmigración masculina supera a la femenina, con un aumento del 691,17% en los últimos años. Venezuela es la principal fuente de inmigrantes (76,92%), seguida por EE. UU. (3,37%) y China (2,61%) (Datosmacro.com 2020).

La tabla 2.10 presenta los porcentajes de inmigrantes en Perú desde la década de 1990 hasta 2020.

Tabla 2.10. Inmigrantes en Perú, desde 1990 hasta enero de 2020

Año	Inmigrantes hombres	Inmigrantes mujeres	Total de Inmigrantes	Porcentaje de Inmigrantes
2020	642 404	582 115	1 224 519	3,75%
2015	91 090	63 684	154 774	0,52%
2010	56 097	48 609	104 706	0,36%
2005	38 959	38 918	77 877	0,28%
2000	32 839	33 461	66 300	0,25%
1995	28 062	28 670	56 732	0,23%
1990	28 376	28 312	56 688	0,26%

Fuente: Elaborado por la autora con base en Datosmacro.com (2020).

Durante el período comprendido entre 1990 y 2019, el número de peruanos en el extranjero alcanzó los 3 241 992, lo que representa el 10,1% de la población total en Perú. Durante los últimos 30 años, Perú ha experimentado un crecimiento significativo en la migración de peruanos hacia el exterior. Los peruanos han emigrado hacia

diferentes regiones del mundo, incluyendo Norteamérica, Europa, Asia y países vecinos de Sudamérica (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2021).

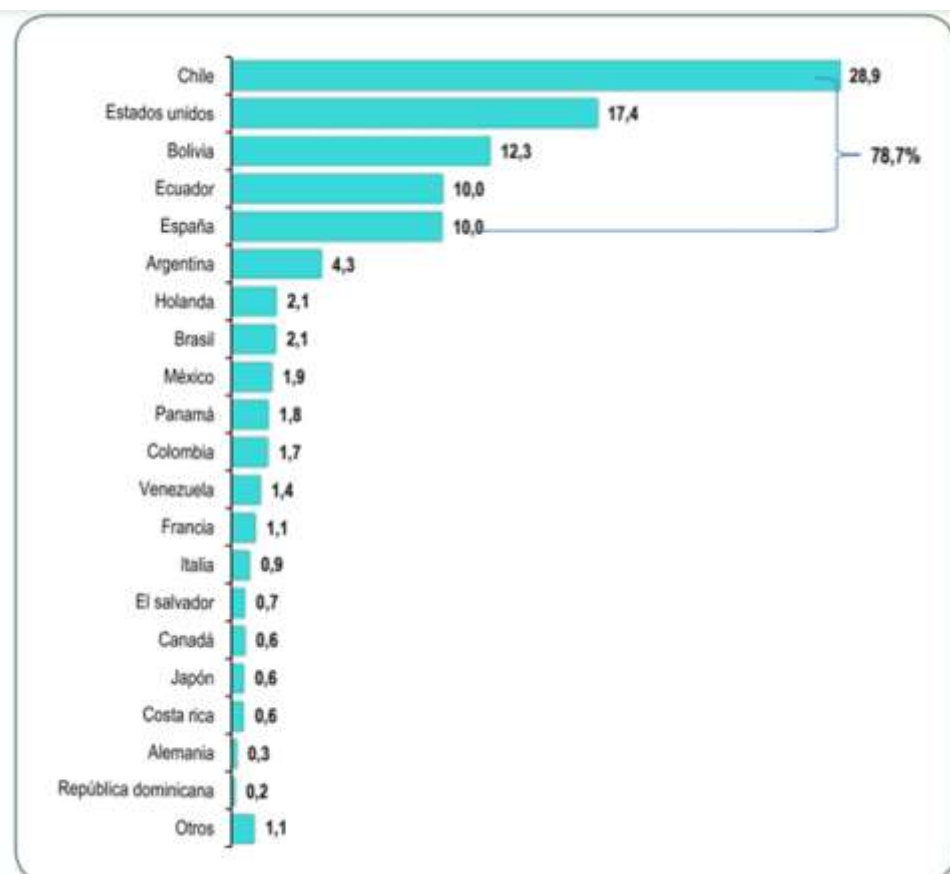
En términos absolutos, la emigración internacional de peruanos ha ido en aumento, aunque se observa una tendencia negativa en los últimos ocho años (2010-2017), a excepción del año 2019 donde se registró una tendencia positiva. La cantidad de peruanos que emigraron al exterior se triplicó, pasando de 46 596 en 1990 a aproximadamente 136 783 en 2019. Entre 1990 y 1996, el promedio anual de emigrantes fue de 49 723 peruanos por año. Entre 1997 y 2003, ese promedio anual fue de 49 614 personas. Entre 2004 y 2011, el promedio anual de emigrantes aumentó a 179 369, y entre 2012 y 2019, el promedio anual disminuyó a 138 960 (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2021).

A partir de 2009, se observa una tendencia decreciente en la emigración de peruanos al exterior. En 2010, la cantidad de emigrantes fue de 184 762, lo que representó una disminución del 10,3% en comparación con el año anterior. La última vez que se registró una disminución en la cantidad de emigrantes fue hace 13 años, en 1999, donde hubo una disminución del 14,8% en comparación con 1998. A partir de 2004, la cantidad de emigrantes supera el promedio anual de los últimos 30 años, que es de 108 066 peruanos emigrantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2021).

A lo largo del período de estudio, se observa una tendencia creciente en la serie acumulada de peruanos en el extranjero. Beach y Pedersen 2019 momentos en los que el crecimiento de la población peruana en el extranjero es más lento, como en los primeros 15 años de la serie (1990-2004), mientras que en los últimos 15 años (2005-2018), el crecimiento de la población de peruanos emigrantes al extranjero es más acelerado. En 1990-1999, la cifra de peruanos en el extranjero no superaba el medio millón (457 363), pero en 2006, la cifra superó el millón (1 154 155), y en 2019, la cifra de peruanos que han emigrado al extranjero supera los 3 millones (3 241 992)) (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2021).

En la figura 2.5 se analiza el destino inicial de los emigrantes peruanos desde 1960 hasta 2019. Este estudio proporciona información sobre los destinos preferidos de los migrantes peruanos y cómo han variado a lo largo de las décadas.

Figura 2.5. Emigrantes peruanos, según primer país de destino 1960-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2021), a partir de los datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES).

Según los registros, Chile ocupa el primer lugar como destino principal de los emigrantes peruanos, representando el 28,9% del total, seguido de Estados Unidos (17,4%). En tercer lugar, muy cerca se encuentra Bolivia (12,3%), luego Ecuador y España, ambos con el 10,0% respectivamente. En el período de 1990 a 2019, emigraron del país 3 241 992 peruanos, de los cuales el 51,8% son mujeres y el 48,2% son hombres. Es importante destacar el crecimiento significativo de las mujeres en la emigración de peruanos desde 1990-1999, donde emigraron 245 592 mujeres, alcanzando su máximo en 2009 con 107 056. En 2019, la cifra registrada fue de 74 839. En cuanto a los emigrantes varones, en el período de 1990-1999 se registraron 211 771 peruanos varones, alcanzando su máximo en 2007 con 105 741 y en 2019 fueron 61 944 peruanos

(Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2021).

Migración venezolana en Perú

Desde 2017, Perú experimentó un aumento significativo en la migración venezolana, con 8 000 llegadas en 2016, 110 000 en 2017 y más de 530 000 en 2018. Este aumento coincidió con un cambio en la regulación migratoria, volviéndose menos receptiva, y provocó un incremento en las solicitudes de refugio. Aunque en 2021 la mayoría de los venezolanos expresaban su deseo de quedarse (71%), solo el 46% había iniciado trámites para regularizar su situación. Factores incluyen baja confianza en instituciones y políticas menos receptivas (Equilibrium-Centro para el Desarrollo Económico 2021a, citado en Dedios y Ruiz 2022).

La población migrante, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2020, se concentra en áreas urbanas, principalmente Lima, y mayoritariamente está compuesta por personas en edad laboral empleadas. A pesar de la intención de quedarse, solo el 17% cuenta con contrato formal y el 40% trabaja de forma independiente. La población venezolana presenta niveles educativos elevados, con al menos educación secundaria en su mayoría (Equilibrium-Centro para el Desarrollo Económico 2021a, citado en Dedios y Ruiz 2022).

En Lima, donde reside el 75% de la población migrante venezolana, el 43,1% trabaja los siete días de la semana, y el 76,9% trabaja más de ocho horas al día, reflejando altos niveles de sobreexplotación laboral. Solo el 20% se desempeña en un campo relacionado con su formación. Además, el acceso a la salud es limitado, ya que el 70% no está afiliado al sistema de prestación de servicios de salud debido a limitaciones burocráticas y costos (Equilibrium-Centro para el Desarrollo Económico 2021a; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2020a; Naciones Unidas 2021, citado en Dedios y Ruiz 2022).

Proceso de regularización de migrantes venezolanos en Perú

En 2017, la migración se volvió un tema crucial en la agenda pública peruana debido a la llegada masiva de venezolanos. Esto condujo a la creación de leyes, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), y la expansión de políticas para abordar desafíos humanitarios y socioeconómicos. Se estableció el PTP como documento migratorio para regularizar a los venezolanos, permitiéndoles trabajar y acceder a servicios. Su

otorgamiento requería cumplir con requisitos de ingreso y verificación de antecedentes, con un costo asociado. El PTP tenía una validez inicial de un año, renovable automáticamente, facilitando el empleo formal en Perú (Dedios y Ruiz 2022).

La nueva Ley de Migraciones en Perú, aprobada en 2017, se convirtió en la principal regulación para el ingreso de personas nacionales y extranjeras. Esta ley aborda la emisión de documentos de identidad, garantiza derechos fundamentales y crea el registro de migrantes. Destaca la protección de derechos para solicitantes de asilo y refugio, reconociendo categorías de calidad migratoria como humanitaria y especial. En ese mismo año, se implementaron la segunda y tercera fase del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), con extensiones de períodos y ajustes en lineamientos. Además, se aprobó la Política Nacional Migratoria 2017-2025, que busca integrar extranjeros en la sociedad peruana mediante la eliminación de discriminación, acceso a educación y salud, canalización de migración calificada, respeto a la identidad nacional y atención a vulnerabilidades, incluyendo a la población refugiada (Dedios y Ruiz 2022).

En la primera mitad de 2018, se emitieron normativas en Perú para flexibilizar los requisitos de residencia para migrantes venezolanos, creando la calidad migratoria “Especial residente” y otorgando el Permiso de Trabajo Extraordinario de manera gratuita a solicitantes del Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Sin embargo, a mediados de 2018, un cambio de gobierno llevó a tres normativas que endurecieron requisitos de ingreso y estancia, limitando la obtención del PTP a quienes ingresaron antes de diciembre de 2018 y exigiendo un pasaporte vigente, aunque esta última fue derogada posteriormente. En 2019, hubo retrocesos con la exigencia de visa y pasaporte para venezolanos, dificultando la regularización. En 2020, el PTP cambió al Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), pero con barreras y baja adhesión. En 2021, se facilitó la tramitación para niños y se amplió el carné. En 2023, un Decreto Supremo permitió a beneficiarios del CPP obtener la calidad migratoria Especial Residente, pero pocos han solicitado esta categoría debido a dificultades en requisitos y condiciones (Dedios y Ruiz 2022).

La figura 2.6 examina la evolución de la normativa migratoria en Perú durante el período comprendido entre 2017 y 2019. Este análisis destaca los cambios en las políticas migratorias y su impacto en la dinámica migratoria en el país.

Figura 2.6. Normativa migratoria en Perú, 2017-2019



Nota. Tomado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). Serie de documentos de política pública.

Migración Irregular

En Perú, la cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas asciende a aproximadamente 1 286 000, con más de 530 000 solicitantes de asilo. El cierre de fronteras desde marzo de 2020 debido a la pandemia ha generado un aumento de la migración irregular y actividades delictivas. Se estima que el 30% de los venezolanos ingresan con intención de continuar hacia Chile u otros países. Se proyecta que, para finales de 2022, la cifra alcance alrededor de 1,45 millones. Las condiciones de vivienda son precarias, afectando tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida. Menos del 50% percibe un salario suficiente, y el 30% recurre a pedir dinero en la calle para alimentación. Casi el 70% carece de vivienda estable. El acceso a la regularización y documentación es crucial para la integración y el acceso a derechos y servicios. El Gobierno peruano ofrece procesos de regularización, como el Permiso Temporal de Permanencia y la Calidad Migratoria Humanitaria, dirigidos a solicitantes de refugio, con planes de continuidad en 2022 para mejorar el acceso a derechos y servicios (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) 2022).

Ecuador

En la época precolombina, Ecuador sufrió transformaciones entre 1470 y 1540 con la invasión incaica y la llegada de conquistadores españoles, resultando en la desaparición del 70% de la población indígena (Jokisch 2007). Durante la colonia, aunque hubo escasa inmigración europea, se destacó el naufragio de barcos de esclavos africanos en Esmeraldas, dando lugar a comunidades autónomas de esclavos libres (Jokisch 2007).

En el siglo XIX y principios del XX, la llegada de inmigrantes europeos fue limitada, pero durante el auge del cacao, ciudadanos libaneses emigraron a Guayaquil, siendo destacados comerciantes, con aproximadamente 1 500 libaneses en Quito en 1991 y dos presidentes de ascendencia libanesa en la década de 1990 (Jokisch 2007). La emigración ecuatoriana fue mínima hasta la década de 1960, con movimientos hacia Venezuela en el pasado y luego hacia Estados Unidos en la década de 1940. A partir de los años 60, se formaron pequeñas comunidades de ecuatorianos en ciudades estadounidenses como Los Ángeles, Chicago y Nueva York (Jokisch 2007).

Las primeras normas de extranjería en Ecuador se implementaron a finales del siglo XIX con la Ley de Extranjería de 1886, caracterizada por un “aperturismo segmentado”. Aunque otorgaba privilegios a migrantes de la región andina, norteamericanos y europeos, rechazaba y expulsaba a gitanos y chinos. Las bases del control migratorio se consolidaron en la década de 1940, durante el conflicto con Perú y la doctrina de seguridad nacional, pero las leyes migratorias actuales datan de 1971 (J. Ramírez 2013 15-16).

La Ley de Migración de ese año estableció el censo de extranjeros y su registro, complementada por el Reglamento de la Ley de Migración en el mismo año, proporcionando directrices específicas para su implementación (Presidencia de la República del Ecuador 1971).

Ecuador destaca como ejemplo de protección a personas en movilidad humana desde una perspectiva jurídica. Su constitución de 2008, respaldada por más de diez tratados internacionales, garantiza la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, prohíbe la discriminación por condición migratoria, asegura el derecho de asilo y refugio, y establece el principio de no devolución. La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) complementa este marco legal, estableciendo principios como la ciudadanía universal y la no discriminación. Además, tres instrumentos clave, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, la Agenda de Política Exterior 2017-2021 y el Plan Nacional de Movilidad Humana, definen políticas que promueven la ciudadanía universal, la protección de derechos, una migración ordenada y segura, y la diversidad e integración, alineándose con el principio del Buen Vivir y garantizando los derechos de las personas en movilidad.

De acuerdo a los últimos datos de la ONU, Ecuador cuenta con 784 787 inmigrantes, representando aproximadamente el 4,48% de su población. La inmigración masculina

supera a la femenina, con 406 860 hombres (51,84%), en comparación con las 377 927 mujeres inmigrantes (48,15%) (Datosmacro.com 2023). En términos de clasificación mundial, Ecuador se sitúa en el puesto 92 en cuanto al porcentaje de inmigrantes. Los principales países de origen de la inmigración en Ecuador son Venezuela (49,55%), Colombia (25,93%) y Estados Unidos (3,57%). En los últimos años, el número de inmigrantes que residen en Ecuador ha aumentado en 397 274 personas, equivalente a un incremento del 102,52% (Datosmacro.com 2023).

El flujo migratorio de la población venezolana hacia Ecuador alcanzó su punto máximo en 2018 y ha disminuido desde entonces. Esta disminución se produjo primero en 2019, con el requisito de visa de entrada para los ciudadanos venezolanos, y luego en 2020 debido al cierre de fronteras como medida de respuesta a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, en 2021 se observó un aumento nuevamente en el flujo de migrantes venezolanos, debido a las persistentes condiciones adversas en su país de origen que continúan impulsando la salida de su población (Herrera 2022).

A continuación, se muestra una tabla que presenta la distribución de migrantes internacionales por género en Ecuador.

Tabla 2.11. Migrantes internacionales por sexo en Ecuador, 1990-2019

Año	Inmigrantes hombres	Inmigrantes mujeres	Total de Inmigrantes	Porcentaje de Inmigrantes
2020	406 860	377 927	784 787	4,48%
2015	200 352	187 161	387 513	2,38%
2010	193 497	181 756	375 253	2,50%
2005	97 472	92 421	189 893	1,38%
2000	77 227	74 296	151 523	1,21%
1995	57 879	57 214	115 093	0,99%
1990	38 531	40 132	78 663	0,75%

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Datosmacro.com (2020).

Migración venezolana en Ecuador

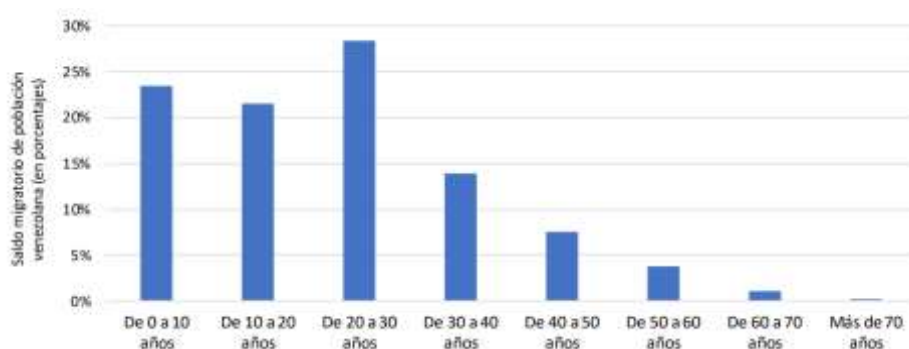
Hasta septiembre de 2019, alrededor de 4,3 millones de personas abandonaron Venezuela, cifra comparable a la situación de países en guerra. Desde 2015, Ecuador ha

recibido aproximadamente 1,15 millones de venezolanos. La mayoría de ellos continuó su viaje hacia el sur, pero alrededor de 400 000 decidieron establecerse en Ecuador. Una de las principales razones para quedarse en el país es el alto nivel de protección legal y asistencia social ofrecidos a los migrantes y refugiados. Por ejemplo, cualquier persona que llegue a Ecuador tiene libre acceso a la educación y atención médica (Banco Mundial 2020).

En atención a lo expuesto, la población venezolana que se estableció en Ecuador era predominantemente joven y la distribución por género era equilibrada. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en 2019, la mayoría de los inmigrantes venezolanos tenían entre 20 y 45 años, como se muestra en la figura 8. En ese mismo año, el 76% de los venezolanos registrados en los datos migratorios tenían entre 18 y 55 años, alrededor del 21% eran menores de edad y aproximadamente el 11% tenía menos de 10 años, lo que indica que una parte significativa de esta población está en edad escolar (Herrera 2022).

La figura 2.7 ofrece una representación visual de la distribución de la población venezolana por grupos de edad en Ecuador en el año 2019. Este análisis proporciona información crucial sobre la composición demográfica de la población venezolana en el país y sus implicaciones socioeconómicas.

Figura 2.7. Población venezolana por grupo de edad en Ecuador, 2019



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). Serie de documentos de política pública.

Conforme al Banco Mundial (2020), la población venezolana tiene una edad promedio de 26 años, ligeramente más joven que la población ecuatoriana, cuya edad promedio es de 29 años. En el Foro Mundial de Migración y Desarrollo en enero de 2020, el viceministro de Movilidad Humana de Ecuador, Carlos Alberto Velastegui, informó que se estimaba la presencia de alrededor de 500 000 venezolanos en el país, con 354 538

regularizados y 145 400 en situación irregular. Se proyectaba que en 2020 ingresarían aproximadamente 274 000 venezolanos, esperando que 109 000 se quedaran de forma indefinida (Suárez, Castillo y Mera 2020).

Ecuador ha sido un destino importante para los venezolanos, aunque la mayoría continúa hacia otros países de América del Sur como Colombia, Perú, Brasil, Chile y Argentina. Con base en los patrones migratorios entre 2010 y 2020, el 16% de los venezolanos que llegaron a Ecuador optaron por quedarse, mientras que el 84% continuó su viaje hacia destinos finales en otros países (Suárez, Castillo y Mera 2020).

Tabla 2.12. Flujos migratorios en Ecuador, 2010-2020

Año	Arribos	Salidas	Saldo
2010	31 128	31 105	23
2011	38 315	36 805	1 510
2012	30 218	31 456	-1 238
2013	99 984	99 106	878
2014	120 154	116 530	3 624
2015	95 909	88 378	7 531
2016	102 910	79 026	23 884
2017	285 651	224 899	60 752
2018	955 637	801 851	153 786
2019	509 285	393 439	115 846
2020	5 361	5 827	-466
Total	2 274 552	1 908 422	366 130

Fuente: Elaborado por la autora a partir de Suárez et al. (2020).

Proceso de regularización de migrantes venezolanos en Ecuador

Ecuador destaca en la región por contar con leyes progresistas en derechos humanos, migración y asilo, superando estándares internacionales para proteger a migrantes y refugiados. Signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo adicional de 1967, el país promueve la movilidad humana con énfasis en

derechos humanos. La Ley de Movilidad Humana de 2017 regula la entrada de extranjeros, incluyendo refugiados y migrantes, garantizando derechos y obligaciones. A pesar de desafíos en la ampliación de servicios sociales, la legislación ecuatoriana, respaldada por la Constitución de 2008, cumple con compromisos internacionales. Se destacan la Ley Orgánica de Movilidad Humana y medidas específicas, como la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU), implementada para abordar el flujo migratorio venezolano. Según el Banco Mundial 2020, Ecuador ha implementado diversas medidas para abordar el flujo migratorio venezolano, a veces expandiendo y otras veces restringiendo las políticas migratorias de la región. En 2019, se estima que hay alrededor de 500 000 venezolanos en Ecuador, con 354 538 regularizados y 145 400 en condición irregular. Para el año 2020, se proyecta el ingreso de aproximadamente 274 000 venezolanos, de los cuales se espera que 109 000 permanezcan de forma indefinida (Banco Mundial 2020, 57, 62)

Migración irregular

Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, menos del 1% de la población total de Ecuador corresponde a nacimientos de hijos de extranjeros, principalmente de padres colombianos, seguidos por los Estados Unidos y Perú. Desde entonces, se estima que miles de peruanos y colombianos han llegado a Ecuador, atraídos por la adopción del dólar estadounidense como moneda nacional y las condiciones en sus países de origen. Se estima que entre 60 000 y 120 000 peruanos residen en Ecuador, principalmente en la ciudad de Cuenca. Por otro lado, los colombianos han sido atraídos por la dolarización y han enfrentado desplazamiento debido al conflicto armado en Colombia. Aunque el tamaño exacto de la población colombiana en Ecuador es desconocido, se estima que alrededor de 50 000 colombianos llegan al país anualmente. La mayoría de las solicitudes de asilo en Ecuador provienen de colombianos, y a pesar de esto, el gobierno ha rechazado el 70% de las solicitudes, dejando a muchas familias sin la posibilidad de regresar a Colombia (Jokisch 2007).

En la actualidad, Ecuador alberga el tercer número más alto de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en el mundo, con poco más de 513 000 personas estimadas. Alrededor del 73 por ciento vive actualmente en condición irregular (La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) 2022).

Análisis de los cuatro casos típicos

El análisis de casos de estudio en Chile, Colombia, Perú y Ecuador revela factores comunes en las políticas de regularización migratoria. A pesar de las diferencias entre los países, el crecimiento inesperado de la migración es destacado, especialmente en Ecuador con la llegada masiva de venezolanos. Se identifican cambios en las normativas migratorias, como en Chile, donde se busca agilizar procesos de regularización. La debilidad institucional y falta de coordinación son desafíos, ejemplificados en Perú. Los problemas en el proceso de regularización son constantes, evidenciados en la crisis migratoria en Colombia en 2015. La percepción negativa y desafíos sociales persisten, como en Ecuador, a pesar de políticas progresistas. La integración socioeconómica es clave, resaltada en Chile, considerando aspectos como educación, salud, vivienda y empleo. La adaptación continua en las políticas migratorias es necesaria para abordar dinámicas cambiantes y demandas de la población migrante.

Ecuador muestra un enfoque selectivo en la población venezolana, generando situaciones de irregularización para otros grupos de migrantes. Estos factores subrayan la complejidad de la gestión migratoria y la necesidad de enfoques más integrales y adaptativos para garantizar la efectividad y la integración exitosa de la población migrante en estos países.

2.3. Caso seleccionado

El análisis realizado hasta ahora nos ha permitido examinar comparativamente algunos casos dentro de la tipología seleccionada. En el caso de Chile, se llevó a cabo un proceso de regularización en 2018, poco después de que Piñera asumiera su segundo mandato como presidente. Durante este proceso, se recibieron 155438 solicitudes, de las cuales 96 257 fueron reconocidas como válidas (Stefoni y Contreras 2022). En Perú, se crearon el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y la nueva Ley de Migraciones en enero de 2017. El PTP permitía a los migrantes venezolanos acreditar su estatus migratorio regular y acceder a empleo y servicios de acuerdo con las leyes peruanas. Sin embargo, posteriormente se implementaron normas más restrictivas que limitaron el otorgamiento del PTP y exigieron un pasaporte vigente para ingresar al país (Dedios y Ruiz 2022).

En Colombia, se produjo una crisis migratoria en 2015 cuando Venezuela cerró unilateralmente la frontera y expulsó a colombianos, generando un retorno masivo de personas (CNMH 2018). A partir de 2016, con la reapertura de la frontera, un gran

número de venezolanos ingresaron temporalmente a Colombia en busca de alimentos y medicinas, lo que llevó a la implementación de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza para identificar a la población venezolana (Bitar 2022).

En Ecuador, desde enero de 2017, la población venezolana pudo acceder a la visa Unasur, pero posteriormente se estableció un requisito de visa de excepción por razones humanitarias que limitó la libre circulación establecida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Herrera 2022).

En todos los casos, se destaca la implementación de programas de amnistía migratoria para regularizar la situación de migrantes en condición migratoria irregular. Estos procesos requieren que los migrantes presenten documentación que respalde su situación y cumplan con los requisitos establecidos por las leyes migratorias de cada país. Además, se enfoca en abordar la situación migratoria de manera humanitaria y proteger los derechos de los migrantes. Estos procesos implican la colaboración entre instituciones gubernamentales, como los Ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores, para asegurar un procedimiento adecuado y eficiente. También se reconoce la importancia de contar con un registro migratorio previo para recopilar información precisa sobre la población migrante y facilitar su integración en el país de destino.

Se ha decidido elegir el caso de Ecuador como enfoque principal debido a que en los últimos años las políticas migratorias han estado centradas principalmente en la población venezolana, con medidas de regularización excepcionales y de corta duración de dos años (Herrera 2022). Por otro lado, no existen procesos de regularización extraordinarios dirigidos a la población colombiana que sigue llegando al país. Está limitada temporalidad de las visas para venezolanos ha generado situaciones de irregularización que dificultan su integración y representan un mayor esfuerzo institucional por parte del Estado.

En el caso de Chile, se destaca la importancia de agilizar los procesos de regularización para evitar retrasos que afecten el acceso de los migrantes a sus derechos fundamentales. También se plantea la necesidad de establecer un mecanismo de regularización para aquellos que ingresaron por vías no habilitadas y no tienen los recursos para salir del país y solicitar una visa desde el extranjero. Se hace hincapié en fortalecer y supervisar el funcionamiento del Servicio Nacional de Migraciones y promulgar el reglamento de la nueva ley de migraciones. Asimismo, se insta a Chile a firmar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular como guía

para proteger los derechos de las personas migrantes (Stefoni y Contreras 2022). En términos de inclusión, la regularización es el primer paso hacia la igualdad de derechos entre la población migrante y local. Sin embargo, es importante considerar otras dimensiones sociales como la educación, la salud, la vivienda y el empleo.

Respecto a Colombia, la migración venezolana ha sido el componente más significativo y ha superado en magnitud a otras nacionalidades. El país ha enfrentado una crisis migratoria enorme, pasando de recibir 50 000 personas venezolanas en 2016 a 2 millones en 2021 (Bitar 2022). Las políticas implementadas se han centrado en recibir, atender y regularizar a la población migrante, lo que lo convierte en un ejemplo para otras regiones que han optado por medidas restrictivas y de expulsión. Los procesos masivos de regularización llevados a cabo en 2018 y 2021 son considerados entre los más ambiciosos a nivel global. Sin embargo, Colombia enfrenta el desafío del crecimiento de la percepción negativa hacia los migrantes por parte de la población nacional. Aunque las políticas públicas siguen priorizando la atención e integración, se observa un aumento de la oposición ciudadana hacia la atención de la población migrante, lo cual es preocupante y se basa en ideas infundadas que relacionan la migración con la inseguridad y el desplazamiento de empleos.

Por lo que concierne a Perú, uno de los principales obstáculos en la gestión migratoria es la debilidad institucional y la falta de coordinación intersectorial entre los actores responsables de establecer y ejecutar la política migratoria. Según la OIM, es esencial establecer e implementar un marco normativo integral que abarque todas las etapas del proceso migratorio y definir las competencias de las instituciones responsables de garantizar los derechos de la población inmigrante (Dedios 2022). Contar con un organismo líder en la implementación de la política migratoria, con recursos suficientes para garantizar su eficiencia, es crucial. Un ejemplo de este tipo de entidad es la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional de Colombia, que tiene una gerencia de frontera con Venezuela y coordina la labor de los ministerios y entidades estatales en temas migratorios (Dedios 2022). Una figura similar en Perú podría ayudar a superar los desafíos mencionados. Aunque existe igualdad formal entre la población peruana y venezolana, no se traduce en condiciones de acceso equitativo a servicios, programas y redes de apoyo para la población refugiada y migrante en el país. El enfoque de la movilidad humana se propone como una forma de abordar los desafíos específicos de esta población, considerando sus necesidades básicas, la provisión de ayuda

humanitaria, la integración socioeconómica, el desarrollo de capital social, la cohesión y la integración.

Como puede observarse, cada país enfrenta desafíos particulares en sus políticas migratorias. Ecuador ha concentrado sus esfuerzos en la población venezolana, mientras que Chile destaca la necesidad de agilizar los procesos de regularización y fortalecer el sistema migratorio. Colombia ha enfrentado una crisis migratoria masiva y es un ejemplo en la promoción de la recepción y regularización. Sin embargo, enfrenta el reto de la creciente percepción negativa hacia los migrantes. Por su parte, Perú enfrenta obstáculos en la gestión migratoria y se propone el enfoque de la movilidad humana para abordar los desafíos de la población refugiada y migrante.

2.4. Formalización bayesiana

La hipótesis se establece sobre la evidencia que se puede hallar, partiendo de una probabilidad esperada, lo cual determina que finalmente se llegue o no a ratificar la hipótesis. Concatenadamente, se puede inferir ¿Cuál es la probabilidad que existe de hallar evidencias que rechacen o confirmen el mecanismo causal?, para llegar a dar respuesta a esta pregunta se procederá aplicar la lógica bayesiana, lo cual conducirá a determinar varias deducciones sobre el caso a examinar (Beach y Pedersen 2013).

En virtud de lo expuesto, (Fontaine 2020) determina que el teorema de probabilidad de Bayes es esencial para valorar el valor probatorio de la evidencia empírica deseada, no obstante, es un proceso más pausado. De acuerdo con (Beach y Pedersen 2013, 83):

Es una fórmula lógica sencilla y no controvertida para estimar la probabilidad de que una teoría esté respaldada por pruebas, basada en el grado de creencia del investigador sobre la probabilidad de la teoría y la probabilidad de encontrar determinadas pruebas si la teoría es válida antes de recoger los datos (Buckley 2004; Howson y Urbach 2006; Jackman 2004; Lynch 2005; Western y Jackman 1994).

Asimismo, el valor probatorio de la evidencia empírica depende de la singularidad y certeza que tenga, en otras palabras, tiene una interpretación contrafactual (Fontaine 2020, 271).

Por otro lado, la mención a la categoría de certeza de las observaciones empíricas deseadas, acorde con Fontaine (2020) representa la probabilidad de descubrir evidencia (e) dada la hipótesis (h), expresado de otra forma, $p(e | h)$. A su vez, la mención a su

singularidad, relata la probabilidad de descubrir evidencia (e) dada la hipótesis alternativa ($\neg h$), estando simbolizado por, $p(e | \neg h)$.

Por añadidura, el rechazo o la confirmación de la evidencia empírica deseada obedecerá, de acuerdo al prisma bayesiano, al efecto de los test, estando simbolizado de la siguiente manera: en un test positivo, $p(h|e) = p(h)p(e|h) / [p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)]$, y en un test negativo, $p(h|\neg e) = p(h)p(\neg e|h) / [p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)]$ (Fontaine, 2020).

Así pues, el estudio precedente emerge del marco analítico del diseño de políticas, es decir, a través de los instrumentos de política en cada entidad del mecanismo la evidencia será inquirida. Para ello, se implementarán las pruebas de aro, ya que, de concurrir la política, la probabilidad de localizar rastros de la misma en los instrumentos será alta, no obstante, coexiste la probabilidad de hallar vestigios en ausencia de la política (Fontaine 2020).

2.4.1. Validando la hipótesis basándose en el razonamiento bayesiano

Se procederá a verificar la hipótesis a través de la evaluación de las evidencias obtenidas en la búsqueda realizada. Es crucial recordar que la reconstitución de los procesos sigue dos pasos en este modelo de causalidad: (1) identificar 5 hallazgos empíricos esperados para cada entidad y (2) localizar 5 pruebas para cada hallazgo empírico esperado, que serán sometidas a pruebas de aro.

Posteriormente, se exhibirá una tabla que descompone los valores de confianza iniciales $p(h)$ y los subsiguientes a la búsqueda de evidencias $p(h|e)$ a través de las pruebas de aro. Esta tabla representa los 4 tipos de instrumentos por entidad, empezando con un valor de confianza inicial de 0,92. Si se descubren 5 evidencias para cada instrumento (lo que equivale a 20 evidencias por entidad), el valor de confianza final se incrementa a 0,97.

Tabla 2.13. Formalización bayesiana sobre test de aro positivos

Test empíricos	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1=p(h e)-pr(h)$
P _{T1}	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _{T2}	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _{T3}	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13

P _T 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _A 1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _A 2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _A 3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _A 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _B 1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _B 2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _B 3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _B 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _C 1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _C 2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _C 3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _C 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05
P _O 1	0,30	0,70	0,90	0,10	0,30	0,70	0,56	0,06	0,26
P _O 2	0,56	0,44	0,90	0,10	0,30	0,70	0,79	0,16	0,23
P _O 3	0,79	0,21	0,90	0,10	0,30	0,70	0,92	0,36	0,13
P _O 4	0,92	0,08	0,90	0,10	0,30	0,70	0,97	0,62	0,05

Fuente: Elaborado por la autora con base en Fontaine (2020).

A partir de los valores de referencia señalados en esta tabla, se observa que, en nuestro mecanismo causal específico, el detonante ha alcanzado un nivel de confianza posterior de 0,97, dado que se han reunido 5 evidencias en cada uno de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

En todas las entidades, A, B, C y D, se han recogido todas las evidencias, por lo que el nivel de confianza posterior alcanza el 0,97 en cada una de ellas. Por ende, es posible confirmar que la hipótesis se ha validado; efectivamente, la ineficiente política de regularización migratoria tiene una repercusión en el caso de estudio seleccionado.

Capítulo 3 . Estudio de caso a profundidad

El estudio se centra en elementos de nodalidad, autoridad, organización y tesoro en las políticas públicas del Estado, utilizando observaciones empíricas y evidencias recopiladas y codificadas (ver anexo 1). Estas evidencias, numeradas para referencia, se presentan a continuación.

La secuencia causal inicia en 2001, cuando el Gobierno ecuatoriano decide trabajar con mecanismos de integración regional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), promoviendo la libre movilidad. Se elimina el requisito de visado² para ciudadanos de la CAN y se adopta el Pasaporte Andino.³ Se establecen ventanillas especiales⁴ en aeropuertos y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)⁵ para simplificar trámites y registros. Se reconoce el uso del Documento Nacional de Identificación (DNI) y se elimina el visado para la circulación dentro del espacio comunitario andino. Estas decisiones reflejan el compromiso de la CAN con la integración regional, ajustando la cantidad de ventanillas según el flujo de pasajeros en cada aeropuerto.

3.1. El Gobierno adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares.

Nodalidad:

En 2007, se estableció la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en Ecuador mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 150, bajo la presidencia de Rafael Correa Delgado. La creación de SENAMI tenía como objetivo principal desarrollar políticas migratorias basadas en derechos, en concordancia con la Constitución de 2008, y adaptarse a la diversidad de patrones migratorios en el país⁶ [E1].

² Decisión 503 (28 de junio de 2001)- Gobierno ecuatoriano no exige visado a los ciudadanos de la CAN. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec503s.asp>.

³ Decisión 504 (22/06/2001). Gobierno ecuatoriano adopta el uso del Pasaporte Andino, igual que los países miembros de la CAN. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec504s.asp>.

⁴ 526 (07/07/2002). Gobierno ecuatoriano decide colocar ventanillas especiales de entrada en aeropuertos, para nacionales y para extranjeros residentes en los Países Miembros de la CAN. <https://www.tribunalandino.org.ec/decisiones/normativa/DEC526.pdf>.

⁵ Decisión 502 (28/06/2001)-Conformación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), en los países miembros de la CAN. Entre sus objetivos estaba el evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los países miembros. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec502s.asp>.

⁶ Decreto Ejecutivo Nro. 150 (17/12/2007), se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf>.

En una etapa posterior, se instituyó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 150⁷ (17/12/2007) durante el mandato del presidente Rafael Correa Delgado. La meta principal de SENAMI, según el artículo 1 del decreto, era “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano” [E2].

A continuación, la promulgación de la nueva Constitución de Ecuador (CRE)⁸ incorporó y aseguró diversos derechos relacionados con la migración. En su artículo 40, se estableció el derecho a migrar, la ciudadanía universal y la protección de los derechos de los migrantes. Asimismo, en los artículos 416, 6 y 9 se garantizó el derecho de los ciudadanos ecuatorianos a salir y regresar al país, así como el derecho de los extranjeros a ingresar y residir en Ecuador. La CRE también introdujo el principio de no criminalización de la migración y rechazó la idea de considerar a cualquier ser humano como ilegal debido a su condición migratoria [E3].

Por otra parte, la Cancillería de Ecuador implementó la exigencia de visado para nueve países de África y Asia, incluyendo Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. El subsecretario de Asuntos Migratorios, embajador Leonardo Carrión, explicó en una entrevista con la agencia de noticias Andes, que esta decisión se tomó debido a un flujo migratorio inusual desde esos países. A partir del 20 de junio de 2008,⁹ Ecuador dejó de solicitar visas y permitió el ingreso sin restricciones de personas de otros países. Sin embargo, se demostró que Ecuador se estaba convirtiendo en un punto de tráfico de emigrantes, lo que llevó a la adopción de esta medida como un acto humanitario y de prevención para evitar que el país sea utilizado como tránsito por bandas internacionales hacia otros destinos [E4].

⁷ Decreto Ejecutivo Nro. 150 (17/12/2007), se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf>.

⁸ Constitución de Ecuador (CRE), aprobada en 2008, reconoció el derecho a migrar, ciudadanía universal, protección de los derechos migrantes (artículo 40; 416, 6; artículo 9). <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador-act-ene-2021.pdf>

⁹ La Cancillería ecuatoriana interpuso visado para nueve países de África y Asia. Estos son: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia (20/06/2008). <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gobierno-fijo-vez-visa-nueve.html>.

De manera complementaria, el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador,¹⁰ firmado en Bogotá en agosto de 2000, permitió a los ciudadanos de ambos países ingresar sin visa al otro país por un máximo de 180 días al año para realizar actividades legales. Se facilitaba el trabajo temporal en la Zona de Integración Fronteriza por hasta 90 días, con opción de prórroga, y la obtención de visas de estudiante regular para estudios superiores a 180 días. Para la migración permanente, se daba prioridad a las visas de residencia, con condición indefinida, salvo ausencias superiores a tres años. Los inmigrantes permanentes debían presentar documentos, y aquellos en situación irregular por más de cinco años podían regularizar su estatus, con requisito de certificado de antecedentes penales [E5].

Autoridad

Igualmente, el Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano¹¹ en la Región de Integración Fronteriza Ampliada complementó las disposiciones migratorias entre Ecuador y Colombia. Este estatuto, basado en acuerdos anteriores como el Convenio de Tránsito de Personas, tuvo como objetivo fomentar la integración bilateral y fronteriza. Aplicado en provincias y departamentos específicos de ambos países, permitió a ciudadanos ecuatorianos y peruanos ingresar sin visa por un máximo de 180 días al año para diversas actividades lícitas. Se estableció un marco para trabajos temporales, exigiendo el registro ante autoridades competentes y, en caso de empleo prolongado, la obtención de una visa. Los migrantes beneficiarios del estatuto disfrutaron de derechos y obligaciones equivalentes a los nacionales del país de acogida, con protección contra expulsiones o deportaciones, salvo por delitos tipificados en los códigos penales. Además, se contempló un período de 180 días para la regularización de la situación migratoria, durante el cual las autoridades no tomarían medidas que afectarían el proceso [E6].

Del mismo modo, el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela¹² estableció que los ciudadanos de ambas partes podían viajar, permanecer temporalmente o residir en el territorio del otro país, cumpliendo con los términos y requisitos establecidos en el

¹⁰ Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador (06/05/2010). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_2050_2010.htm.

¹¹ Estatuto migratorio permanente ecuatoriano- peruano (10/12/2010). <https://igualdad.cepal.org/es/repository-of-policies-and-strategies/estatuto-migratorio-permanente-ecuador-peru>.

¹² El Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela (06/07/2010). <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATORIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf>.

estatuto. En el caso del turismo, los ciudadanos podían ingresar sin visa por un período de hasta 90 días, prorrogable, portando su documento de identidad. Para la residencia temporal, se podía solicitar en las Oficinas Consulares. Los requisitos para obtener una Visa de Residente o de No Inmigrante incluían tener un pasaporte válido, certificado de antecedentes penales si se requirió, comprobante de medios de subsistencia y el pago de las tasas correspondientes. Para la residencia permanente, aquellos con una Visa de Residente o de No Inmigrante podían solicitarla ante la autoridad migratoria, presentando los documentos necesarios según la legislación de cada país [E7].

Conjuntamente, en el Acuerdo Ministerial Nro. 31 (04/02/2014),¹³ el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana estableció directrices para los ciudadanos de los países miembros del Mercosur y Estados Asociados. Para propósitos turísticos, no se les pediría visa y podían permanecer en Ecuador por un período máximo de 90 días. Aquellos que formaban parte del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile” podían solicitar una visa de residencia temporal por 2 años, siempre y cuando cumplieran con los requisitos como llenar el formulario de solicitud, presentar un pasaporte válido, un certificado de antecedentes y, en el caso de visas para familiares, documentos como la partida de matrimonio. Estas disposiciones tienen como objetivo facilitar la entrada y residencia de los ciudadanos de estos países en Ecuador [E8].

Asimismo, durante el 30 de junio al 1 de julio, se llevó a cabo la VIII Ronda de Conversaciones Migratorias entre Ecuador y Cuba en la ciudad de Azogues.¹⁴ La viceministra de Movilidad Humana de la Cancillería ecuatoriana, Esther Cuesta Santana, inauguró la reunión cuyo propósito era evaluar los movimientos migratorios y analizar el proyecto de Memorando Migratorio entre ambos países. Cuesta resaltó la presencia de una comunidad cubana significativa en Ecuador, que contribuía al desarrollo y al intercambio cultural, y destacó la importancia de esos encuentros para fortalecer los lazos históricos de amistad y cooperación entre las naciones. También se enfatizó en las acciones conjuntas para combatir la migración riesgosa y la trata de

¹³ Acuerdo Ministerial Nro. 31 (02/04/2014). Normar el cumplimiento del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile”. <https://www.refworld.org/docid/54f472e04.html>.

¹⁴ Azogues, sede de la VIII Ronda Migratoria entre Ecuador y Cuba. Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (30/06/2016). <https://www.cancilleria.gob.ec/2016/06/30/azogues-sede-de-la-viii-ronda-migratoria-entre-ecuador-y-cuba/>.

personas. El embajador Ernesto Soberón Guzmán, director de Asuntos Consulares y cubanos residentes en el Exterior, agradeció la hospitalidad ecuatoriana y subrayó la importancia de esa Ronda para fortalecer la amistad y cooperación, así como desalentar la migración irregular que ponía en peligro la vida de las personas en movimiento. La viceministra resaltó que ese encuentro se llevó a cabo en Azogues, una ciudad simbólica con una población migrante significativa y sede del Viceministerio de Movilidad Humana [E9].

En esta misma línea, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y la Organización Internacional para las Migraciones acordaron cooperar¹⁵ estrechamente en asuntos de interés común. Se comprometieron a coordinar las actividades relacionadas con la Agenda de Desarrollo Urbano y la movilidad humana, evitando duplicaciones innecesarias y respondiendo favorablemente a las solicitudes de cooperación. Los principios de cooperación se basaron en las políticas ecuatorianas de movilidad humana y los enfoques de igualdad establecidos en la Constitución del Ecuador. Además, los ámbitos de cooperación incluyeron establecer alianzas, programas de inclusión en las ciudades, lucha contra la discriminación, promoción del empleo, fortalecimiento de capacidades, investigación conjunta y otros ámbitos acordados bilateralmente. Además, se establecieron medidas de confidencialidad para proteger la información personal y se acordó reunirse anualmente para programar y evaluar actividades conjuntas [E10].

Tesoro:

Con respecto al artículo 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 802 (12/03/2007), se estableció que el “(...) Ministerio de Economía y Finanzas establecerá las correspondientes partidas presupuestarias y los recursos requeridos por la SENAMI para la correcta ejecución del presente Decreto Ejecutivo”¹⁶ [E11].

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (18/10/2016). Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y la Organización Internacional para las Migraciones. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8799-suplemento-al-registro-oficial-no-928>.

¹⁶ Decreto Ejecutivo Nro. 802 (12/03/2007), Ministerio de Economía y Finanzas establece las partidas presupuestarias y los recursos requeridos por la SENAMI. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf.

En el marco de la reunión de representantes de varios países, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, en Quito con el objetivo de intercambiar información y buenas prácticas para abordar la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región,¹⁷ se llegó a un acuerdo. En este, exhortaron al Gobierno de Venezuela a tomar medidas urgentes para proporcionar de manera oportuna documentos de identidad y viaje a sus ciudadanos, como cédulas de identidad, pasaportes, partidas de nacimiento, matrimonio y certificados de antecedentes penales, así como las apostillas y legalizaciones requeridas [E12].

En la Declaración de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región (22-23 de noviembre de 2018), se acordó un programa regional respaldado por organismos de la ONU para intercambiar información sobre la migración venezolana.¹⁸ Este compromiso buscaba fortalecer la asistencia humanitaria y coordinar con la banca multilateral para financiar políticas públicas dirigidas a migrantes venezolanos. Colombia presentó un informe sobre migración gestionado ante el Grupo Banco Mundial, ejemplificando la metodología. Además, se respaldarían acciones para obtener recursos mediante la Plataforma Financiera, siguiendo la iniciativa presentada por Colombia en la Asamblea General de las Naciones Unidas 2018, y se seguirían los diálogos en instituciones financieras internacionales con países de la región [E13].

Asimismo, en la Declaración Conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos (8-9 de abril de 2019), se resaltaron las acciones de los Estados de la Región para regularizar el estatus migratorio de los venezolanos. Se hizo un llamado urgente a la Comunidad Internacional para obtener apoyo técnico y financiero, superando los 3,5 millones de personas¹⁹ afectadas. Se instó a la comunidad internacional a destinar fondos no reembolsables para apoyar a los Estados de tránsito y acogida, basándose en el principio de corresponsabilidad [E14].

¹⁷ Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (3-4 septiembre de 2018). <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-02/Quito%20Declaration.pdf>.

¹⁸ Declaración de Quito sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región (22-23 de noviembre de 2018). https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20III%20Venezolanos_9Abr2019.pdf.

¹⁹ Declaración Conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (8 - 9 de abril de 2019). https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20III%20Venezolanos_9Abr2019.pdf

Mientras que, en la Declaración Conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos (4-5 de julio de 2019), se fortaleció la colaboración entre los países receptores y de tránsito. Además, se intensificó la coordinación en el control de ingreso a los territorios nacionales, la asistencia humanitaria y la regularización migratoria.²⁰ Asimismo, se buscó fortalecer acciones contra delitos transnacionales, como el tráfico ilegal y la trata de personas, y combatir la violencia de género y la discriminación. Se agradeció la contribución de organismos financieros y se anunció la ampliación de líneas de crédito y proyectos destinados a financiar los objetivos de trabajo [E15].

Organización:

Por otro lado, en el Acuerdo Ministerial del 22 de agosto de 2018, se estableció que los ciudadanos venezolanos que ingresaran a Ecuador con su cédula de identidad²¹ debían validar el documento. Esto se lograría mediante un certificado de validez emitido por un organismo reconocido, con apostilla. El Gobierno ecuatoriano coordinó procedimientos eficientes con organismos internacionales y venezolanos, ajustándose a los protocolos y disposiciones nacionales para brindar atención prioritaria a personas vulnerables y facilitar la reunificación familiar [E16].

En el marco de estas acciones, el 16 de febrero de 2018, el ministro del Interior, César Navas, firmó el Acuerdo Ministerial 907, orientado a regularizar la presencia de extranjeros en Ecuador y establecer el procedimiento de cobro de multas²² por infracciones migratorias. Según este acuerdo, los extranjeros en situación irregular tenían un plazo de 30 días para regularizar su estancia sin enfrentar consecuencias. Se establecieron sanciones económicas para quienes excedieran el tiempo permitido o cometieran faltas según la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Además, se contemplaron excepciones a las multas para ciudadanos de países suramericanos en

²⁰ Declaración Conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos (4 - 5 de julio de 2019). https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-09/quito_iv.pdf

²¹ Acuerdo Ministerial No. 244 (22/08/2018). Establece que se permite el ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio ecuatoriano utilizando su cédula de identidad apostillada como requisito alternativo al pasaporte. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_de_documento_de_identidad_venezolanos.pdf

²² Los extranjeros contarán con 30 días para regularizar su permanencia en el país. Comunicado del Ministerio del Interior (21/02/2018). <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/los-extranjeros-contaran-con-30-dias-para-regularizar-su-permanencia-en-el-pais/>

proceso de residencia, víctimas de trata o tráfico ilegal de migrantes, personas vulnerables, y ciudadanos peruanos y colombianos [E17].

En este contexto, el Acuerdo Ministerial²³ estableció que, según lo dispuesto en el Acuerdo Interministerial 000001 del 21 de enero de 2019, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, no sería necesario presentar el certificado de antecedentes penales en ciertos casos, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 3 de dicho acuerdo. Estos casos incluyeron: personas con lazos familiares hasta el segundo grado de parentesco con ciudadanos ecuatorianos residentes en el país, personas con una visa de residencia válida y vigente en Ecuador, ciudadanos venezolanos de cualquier edad que utilizaban el territorio ecuatoriano como ruta de tránsito y poseían una visa o permiso migratorio válido para el país de destino, y casos excepcionales determinados por la autoridad de control migratorio competente o a solicitud del ente rector de Movilidad Humana en el país [E18].

En complemento a lo anterior, se implementó un proyecto basado en la Norma Técnica de 2019²⁴ para brindar atención integral a víctimas de violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos. Enfocado en la atención integral en salud, el proyecto destacó la importancia de los derechos humanos respaldados por leyes, considerando las violaciones como delitos fundamentales. Se identificaron violaciones graves, como tortura, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. La atención de salud se centró en un trato adecuado sin discriminación, reconociendo riesgos y violencias sufridas, como físicas, psicológicas o sexuales. La identificación de posibles víctimas consideró diversas circunstancias, como falta de comprensión, negación, limitación de libertad, trabajo bajo presión, traslados frecuentes, temor a represalias, preocupación por el estado legal y desconfianza en funcionarios [E19].

No obstante, desde el 30 de junio de 2016, un grupo de cubanos instaló protestas en parques de Quito por sus difíciles condiciones laborales en Ecuador, manifestándose frente a la Embajada de los Estados Unidos y formando la organización ‘Cubanos en

²³ Acuerdo Ministerial Nro. 02 (01/02/2019). Establece la exención de presentar certificados de antecedentes penales a niños, niñas y adolescentes, así como en casos específicos, como la reunificación familiar, personas en tránsito con una visa o permiso de residencia en otro país, y en casos excepcionales autorizados por las autoridades migratorias. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/ACUERDO-INTERMINISTERIAL-NUMERADO.pdf>

²⁴ Proyecto de Atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos. Norma Técnica 2019. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Norma-tecnica-de-VBG-y-GVDH-.pdf>

crisis en Ecuador'. A pesar de desalojos y detenciones el 6 de julio, buscaban obtener un 'visado humanitario' para viajar a México y luego a los Estados Unidos. El 13 de julio de 2016, se llevó a cabo el tercer y último proceso de deportación de 47 ciudadanos cubanos en situación irregular en Ecuador²⁵, trasladados en dos buses hacia el Aeropuerto de Latacunga, donde abordaron un avión hacia La Habana, Cuba. Acompañados por funcionarios de Migración y del Ministerio del Interior, fueron deportados después de que se negara su recurso de Habeas Corpus en una audiencia judicial. En total, 121 cubanos fueron deportados en tres vuelos y 29 personas fueron liberadas [E20].

3.2. El Gobierno establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a resolver el problema.

Nodalidad:

En consonancia, el Plan Nacional de Desarrollo, Política Exterior 2007-2010 reflejó la postura del Estado ecuatoriano respecto al desarrollo y se alineó con la política estatal en materia migratoria.²⁶ Su objetivo primordial consistía en establecer una política migratoria que respetara y garantizara los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes. Se propuso una política integral que brindara apoyo a los emigrantes y sus familias en los países de origen, tránsito y destino, involucrando acciones diplomáticas, administrativas y judiciales para asegurar los derechos de los emigrantes en los países de destino. Además, se buscaba establecer vínculos con ONGs y la sociedad civil en esos países para respaldar a los ecuatorianos en el exterior. Entre las metas, se contemplaba la actualización de la legislación relacionada con la migración, la extranjería y la naturalización, así como la promoción de programas de retorno voluntario para facilitar la inserción social y laboral de los ecuatorianos en la sociedad del país. Para financiar estas iniciativas, se solicitaría la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) [E21].

²⁵ Proceso de deportación de ciudadanos cubanos, en situación migratoria irregular, concluyó apegado a la Ley. Comunicado del Ministerio de Gobierno (13/07/2016).

<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/proceso-de-deportacion-de-ciudadanos-cubanos-en-situacion-migratoria-irregular-concluyo-apegado-a-la-ley/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Política Exterior 2007-2010. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

En etapas posteriores, la Red de Casas del Migrante en Ecuador se enfocó en brindar atención integral a las familias ecuatorianas en el extranjero, coordinando programas con diversos actores.²⁷ Establecida por la Secretaría Nacional del Migrante, la red operó en ocho provincias, priorizando aquellas con alto índice migratorio. Iniciado en noviembre de 2008, el proyecto se centró en mejorar la infraestructura y capacidades de las casas de migrantes, ofreciendo servicios legales, psicológicos, educativos y de acogida. El financiamiento provino de diversas fuentes, incluyendo la conversión de deuda externa, aportes de la Secretaría Nacional del Migrante y organismos locales. Los convenios con gobiernos locales y organismos gubernamentales facilitaron la implementación, con alrededor del 80% del financiamiento proveniente de la Secretaría Nacional del Migrantes [E22].

En consecuencia, mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 20, se dispuso la incorporación del Viceministerio de Movilidad Humana a la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.²⁸ Paralelamente, se anunció el cambio de nombre del Ministerio a Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La colaboración estrecha entre ambas instituciones y los Consejos Nacionales para la Igualdad se establecería para garantizar la integración de las políticas públicas en movilidad humana de acuerdo con lo establecido por la CRE [E23].

A continuación, el Plan Estratégico²⁹ Institucional del Ministerio de Trabajo 2015-2018 propuso acciones para abordar desafíos migratorios, como la Estrategia de Empleo Nacional y la Ventanilla Única Ecuatoriana para migrantes. Reconoció la prioridad de los migrantes en políticas nacionales, alineadas con la Agenda 2030 y la Constitución, sugiriendo medidas como la promoción del mercado laboral y la colaboración con la OIM en inspecciones y programas de reintegración [E24].

Entre las iniciativas realizadas por el Gobierno de Ecuador a través de sus diversas entidades ministeriales se incluyen:

²⁷ Diagnóstico integral de la red de casas del migrante (noviembre de 2012). http://www.mdgfund.org/sites/default/files/YEM_ESTUDIO_Ecu_Diagnostico%20de%20las%20casas%20d%20migrantes.pdf

²⁸ Decreto Ejecutivo Nro. 20 (10/06/2013). Transformación de SENAMI en viceministerio de Movilidad Humana. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf>

²⁹ El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Trabajo 2015-2018 (2015). <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Plan-Estrategico-Institucional.pdf>

En el ámbito de las relaciones internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana acordó establecer el requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República de Senegal [E25].

Autoridad:

Asimismo, en el marco de su labor diplomática, la misma entidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, acordó establecer el requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República de Cuba [E26].

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo Nro. 686 del 12 de junio de 2015 estableció el reglamento para la organización de los Consejos Nacionales para la Igualdad en Ecuador³⁰ con el objetivo de regular la estructura y funciones de dichos consejos. Divididos en cinco categorías (Género, Intergeneracional, Pueblos y Nacionalidades, Personas con Discapacidad y Movilidad Humana), cada consejo asumió la responsabilidad de garantizar derechos y promover la igualdad en sus áreas respectivas. En el Título II, se abordaron temas como integración, designación, selección y funciones, estableciendo la composición paritaria de los consejos según la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad. Los representantes de la sociedad civil debían ser sujetos destinatarios de políticas públicas en ámbitos específicos o tener amplia experiencia en las realidades de grupos vulnerables. Se detallaron funciones de presidentes, el rol estratégico del Pleno del Consejo, funciones de secretarios técnicos y la creación de Consejos Consultivos como mecanismos de consulta y asesoría con ciudadanos y organizaciones civiles relacionados con los temas de los Consejos Nacionales para la Igualdad [E27].

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.³¹ acordó establecer el requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República Popular Democrática de Corea [E28].

En adición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, encargado de la movilidad humana, se asegura del cumplimiento de los preceptos constitucionales y

³⁰ Decreto Ejecutivo Nro. 686 (12/06/2015). Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/16-Reglamento-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf>

³¹ Acuerdo Ministerial Nro. 20 (03/03/2017). Requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República Popular Democrática de Corea. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo-Ministerial-000020-03-03-2017.pdf>

ejerce competencias según la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el presente Reglamento y otras normativas aplicables.³² El viceministro de Movilidad Humana actúa como la autoridad en esta área, siguiendo políticas y directrices establecidas por la máxima autoridad del Ministerio. En relación con la condición migratoria, que se refiere al estatus otorgado a los extranjeros, estos pueden obtener las condiciones migratorias de residente o visitante temporal, teniendo la opción los residentes de optar por la residencia temporal o permanente. La categoría migratoria, que abarca los tipos de estadía temporal o permanente, depende del motivo de la presencia del extranjero en Ecuador. Las visas de residente temporal se dividen en diversas categorías, como trabajador, rentista, jubilado, inversionista, científico, investigador, académico, deportista, artista, gestor cultural, religioso, voluntario religioso, voluntario, estudiante, profesional técnico, tecnólogo, artesano, residente por convenio y personas en protección internacional. El Ministerio del Interior, como ente rector del control migratorio a nivel nacional, comparte información relevante con la autoridad de movilidad humana para mantener actualizada la base de datos del sistema informático de migración [E29].

A su vez, la Agenda de Política Exterior (2017-2021) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana estableció objetivos y políticas en áreas como coordinación, relaciones exteriores, movilidad humana y cooperación internacional.³³ Elaborada de manera participativa e inclusiva, basándose en los principios de relaciones internacionales de la Constitución de Montecristi, busca defender los intereses del pueblo ecuatoriano, incluyendo soberanía, paz, autodeterminación de los pueblos, ciudadanía universal y libre movilidad humana, así como el pleno ejercicio de los derechos humanos y de la naturaleza. Alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 ‘Toda una Vida’, aborda temas como defensa de derechos humanos, justicia fiscal, protección del medio ambiente, igualdad de género, movilidad humana, interculturalidad y cultura de paz. Estructurada en cinco secciones y siete objetivos clave, la Agenda tiene como objetivo fundamental construir un país y un mundo más justo, equitativo, sustentable y solidario [E30].

³² Decreto Ejecutivo Nro. 111 (04/08/2017), Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. <https://www.refworld.org/es/country.LEGAL.NATLEGBOD.,ECU.,5a665fd14.0.html>

³³ Agenda de Política Exterior 2017-2021 (enero 2018). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/agenda_politica_2017baja.pdf

Tesoro:

Según el Decreto Ejecutivo Nro. 1133 (25/8/2020),³⁴ se designó al viceministro de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como consejero Suplente ante el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. En los casos en los que el Consejo titular no estuviera presente, el viceministro lo representaría y presidiría, teniendo el poder de voto decisivo. Conjuntamente, el viceministro tendría todas las atribuciones establecidas en el artículo 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y en la normativa adicional aplicable o emitida específicamente para ese propósito [E31].

Después de lo expuesto, se reconoció la validez hasta el 28 de febrero de 2021 de los pasaportes ordinarios de ecuatorianos en el extranjero cuya caducidad sea a partir del 16 de marzo de 2020. Además, se dispuso la emisión gratuita de un certificado electrónico de validez del pasaporte para que ciudadanos ecuatorianos en el exterior puedan acreditar su vigencia ante autoridades extranjeras. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana comunicaría este Decreto³⁵ a través de las misiones diplomáticas y consulares. La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación atendería urgentemente la renovación de pasaportes caducados desde el 16 de marzo de 2020 en casos justificados y verificables durante el estado de excepción en el territorio ecuatoriano. [E32].

Dadas las condiciones que anteceden, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) llevó a cabo diversas acciones, entre las cuales se destacó la implementación de un corredor humanitario que benefició a más de 3000 personas, específicamente ciudadanos venezolanos.³⁶ Para llevar a cabo esa iniciativa, se gestionó e implementó un monto de USD 18 000,00 [E33].

³⁴ Decreto Ejecutivo Nro. 1133 (25/8/2020). Designese al viceministro de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como consejero Suplente ante el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, quien lo representará y presidirá en todos los casos en los que no lo hiciera el consejero titular, con voto dirimente.
<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/13439-suplemento-al-registro-oficial-no-281>

³⁵ "Decreto Ejecutivo Nro. 1134 (25/8/2020). Reconoce la validez hasta el 28 de febrero de 2021 de los pasaportes ordinarios de las personas ecuatorianas que se encuentren en el exterior en aquellos casos cuya caducidad se haya producido a partir del 16 de marzo de 2020"
<https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/13439-suplemento-al-registro-oficial-no-281>

³⁶ Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de

En este mismo orden y dirección, el Ministerio del Trabajo (MDT) llevó a cabo una serie de acciones para abordar la movilidad humana.³⁷ Entre estas acciones se encontraron la realización de un encuentro laboral sobre el tema, la implementación de la herramienta IRIS, la creación de un manual sobre trabajadores en situación de movilidad humana, la inclusión de la Unidad de Migraciones, el reclutamiento laboral y la integración laboral. En total, se gestionó e implementó un monto de USD 52 500,00. Estas acciones fueron dirigidas tanto al sector público como al sector privado [E34].

Con referencia a lo anterior, el Ministerio de Educación (MINEDUC) llevó a cabo acciones para brindar educación a estudiantes venezolanos en los niveles de Educación General Básica (EGB), Media y Bachillerato.³⁸ Estas acciones implicaron la asignación de recursos por un monto total de USD 9 330 597,85. El objetivo fue garantizar el acceso a la educación de calidad para esa población receptora [E35].

Organización:

En otros casos, la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana ³⁹ (ANIMH) 2017-2021 estableció la clasificación de los sujetos de derechos en movilidad humana y aborda los antecedentes constitucionales y normativos, el contexto histórico y los principios y enfoques de la agenda. También detalla los instrumentos normativos y de política pública a nivel internacional y nacional sobre migración y movilidad humana. La ANIMH forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y tiene como objetivo garantizar los derechos, reducir la desigualdad y erradicar la discriminación hacia las personas en movilidad humana. Fue construida con el apoyo de la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador” y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La actualización de la ANIMH responde a las nuevas dinámicas de la movilidad humana y es responsabilidad del Consejo

venezolanos. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>

³⁷ Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio del Trabajo (MDT) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>

³⁸ Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio de Educación (MINIEDUC) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>

³⁹ Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 - 2021 (05/02/2020). http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/ANIMH_2017-2021.pdf

Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH), que tiene el mandato constitucional de proteger los derechos de las personas en movilidad humana [E36].

Además de esto, en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-130, se estableció la regulación para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras que deseaban trabajar en el sector público.⁴⁰ El instructivo reglamentó el proceso de obtención de esta autorización de acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General. El ámbito de aplicación del instructivo incluía todas las instituciones del Estado y cualquier cargo protegido por la Ley Orgánica del Servicio Público. En el caso de entidades públicas cubiertas por leyes específicas, como la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Código Orgánico de la Función Judicial, entre otras, debían considerar las disposiciones de la LOSEP y requerir la autorización laboral según lo establecido en el instructivo. La emisión de la autorización laboral para el ingreso de personas extranjeras al sector público estuvo a cargo del director de Empleo y Reconversión Laboral del Ministerio del Trabajo. Las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) o sus equivalentes debieron solicitar la autorización laboral a la Dirección de Empleo y Reconversión Laboral del Ministerio del Trabajo antes del inicio de las labores. Esta solicitud se realizó a través del sistema disponible en el sitio web del Ministerio del Trabajo. Una vez emitida la autorización laboral, las UATH pudieron contratar al personal extranjero cumpliendo con la normativa legal vigente. La autorización laboral tuvo validez exclusivamente en la institución solicitante, para el puesto y periodo autorizado por la Dirección de Empleo y Reconversión Laboral. En casos de renovación de contratos o cambios en la modalidad contractual, la institución debió solicitar una nueva autorización laboral. Si el servidor cesaba en sus funciones de acuerdo con las leyes y regulaciones aplicables, la autorización laboral quedaba automáticamente sin efecto [E37].

En el año 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana llevó a cabo diversas acciones en las que se destinaron \$4 722 860. Estas acciones incluyeron la implementación de un convenio marco interministerial para garantizar los derechos humanos de los ciudadanos extranjeros, así como procedimientos de atención para

⁴⁰ Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-130. Instructivo para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras para trabajar en el sector público (16/042021). <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/AM-130-2021-INSTRUCTIVO-AUTORIZACION-LABORAL-EXTRANJEROS-signed-1.pdf?x42051>

niños, niñas y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana.⁴¹

Además, se realizaron reuniones técnicas regionales en Quito, se llevó a cabo una minga migratoria con la entrega de aproximadamente 5500 visas, se implementó un plan de contingencia para resolver solicitudes de protección internacional y se trabajó en la iniciativa Asilo de Calidad en el marco del Plan de Acción de Brasil. También se coordinó con agencias del Sistema de Naciones Unidas, se estableció una mesa de movilidad humana que involucró a la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, y se brindó atención en zonas fronterizas y lugares de acogida para personas venezolanas [E38].

Sumado a lo anterior, el ministro del Trabajo, Raúl Clemente Ledesma Huerta, emitió el Instructivo No. MDT-2018-0006 para regular el control del ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros en la República del Ecuador.⁴² El objetivo de ese acuerdo era asegurar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros a través del registro y control de los mismos, tanto en el sector público como en el sector privado. El empleador debía llevar un registro obligatorio de todos los trabajadores migrantes o extranjeros, el cual sería verificado por el Ministerio del Trabajo a través de las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público mediante inspecciones aleatorias y focalizadas. El registro debía incluir información como la identificación del trabajador, edad, estado civil, dirección domiciliaria, correo electrónico, nacionalidad, país de origen, número de pasaporte o documento de identidad, tipo de visa, ocupación, remuneración, plazo de vigencia del contrato, lugar y horario de trabajo. Asimismo, se establecieron multas en caso de incumplimiento de la afiliación al seguro social obligatorio y el no pago del salario básico unificado [E39].

Más adelante, el viceministro de Movilidad Humana decidió emitir el reglamento para la conformación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana y las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana. La Mesa Nacional de Movilidad

⁴¹ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

⁴² Emisión del Instructivo MDT-2018-0006 del Ministerio de Trabajo para regular el control de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros en la República del Ecuador (2018). [https://servicios.inclusion.gob.ec/Lotaip_Mies/phocadownload/09_sep_2018/literal_a2_base_legal/Registros%20Oficiales/RO%20No.%20184%20\(FEBRERO%2020-2018\).pdf](https://servicios.inclusion.gob.ec/Lotaip_Mies/phocadownload/09_sep_2018/literal_a2_base_legal/Registros%20Oficiales/RO%20No.%20184%20(FEBRERO%2020-2018).pdf)

Humana, con el propósito de ejercer el liderazgo en la movilidad humana en Ecuador. Su función principal era establecer, supervisar, coordinar y evaluar la implementación de políticas públicas a nivel interinstitucional, intersectorial y temático para atender a las personas en situación de movilidad humana.⁴³ Uno de los principios fundamentales de la Mesa Nacional era la transversalización, que implica un enfoque multisectorial que abarca todos los ámbitos del Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Organismos Internacionales, la sociedad civil y otros, con el fin de desarrollar políticas, programas y acciones relacionadas con la movilidad humana. En cuanto a las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana, su objetivo era poner en práctica las decisiones y acciones tomadas por la Mesa Nacional de Movilidad Humana. Estas mesas serían espacios de trabajo y gestión intersectorial y local, en los cuales participarían diversos actores gubernamentales comprometidos con la implementación de políticas públicas en materia de movilidad humana. Las organizaciones de la sociedad civil tenían derecho a participar en la Mesa Nacional de Movilidad Humana a través de sus representantes acreditados ante la Secretaría de la Mesa. Sin embargo, también se permitió la participación de otros actores relacionados con la movilidad humana. Los organismos internacionales o cooperantes actuarán como invitados en la Mesa Nacional y las Mesas Intersectoriales, en función de la relevancia de los temas tratados [E40].

3.3. El Gobierno establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares.

Nodalidad:

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) entró en vigencia el 6 de febrero de 2017,⁴⁴ y dentro de sus políticas constan: Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular. La finalidad de la ley fue establecer normas para garantizar y regular el ejercicio de los derechos, deberes, instituciones y mecanismos relacionados con las personas en movilidad humana. Dichas personas abarcan emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, ecuatorianos que regresan al país,

⁴³ Acuerdo Ministerial Nro. 275 (04/10/2018). El viceministro de Movilidad Humana acuerda expedir el reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/acuerdo_ministerial_275.pdf

⁴⁴ Ley Orgánica de Movilidad Humana (6/02/2017). Artículo 1, Objeto y ámbito. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>.

aquellos que necesitan protección internacional, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como sus familiares [E41].

Hecha la observación anterior, el Plan Nacional de Movilidad Humana se basó en el Objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.⁴⁵ El objetivo principal era promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones, siguiendo los principios establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el Reglamento y la Política para la Igualdad de Género del MREMH. En los últimos años, Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para garantizar los derechos de las personas en movilidad humana. El enfoque adoptado ha sido integral y abarca diferentes sectores y actores, incluyendo la sociedad civil, la comunidad internacional y el Estado. La política de “fronteras abiertas” implicó abordar la política pública desde una perspectiva progresista y de protección de derechos, más allá del control de los flujos migratorios. El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” estableció indicadores para dar seguimiento y evaluar los objetivos del país en ese período. El Consejo Nacional de Igualdad de Movilidad Humana es responsable de monitorear y evaluar los indicadores y metas establecidos para cada tema de igualdad. Dentro de ese marco, se buscó garantizar la soberanía y la paz del país, así como promover y proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana tanto en el territorio nacional como en el exterior. La meta para 2021 es aumentar la atención a estas personas de 699 631 a 750 000. Aunque se han logrado avances, aún existen desafíos y aspectos pendientes en relación a la movilidad humana. El Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda de Política Exterior establecieron claramente la necesidad de proteger y promover los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones. Esta sección del plan buscó establecer los lineamientos para cumplir con la política pública establecida y consideró los actores involucrados, las problemáticas identificadas en el análisis y los requisitos planteados en los procesos de participación [E42].

⁴⁵ El Gobierno anuncia en el Plan Nacional de Movilidad Humana (mayo 2018) políticas públicas para el cumplimiento de la Agenda de Política Exterior 2017-2021. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

En efecto, se estableció un documento de principios sobre migración de los países de la región,⁴⁶ en la cual se discutió y acordó abordar a la migración internacional desde un enfoque integral de derechos humanos, rechazando toda forma de criminalización de la migración irregular [E43].

En este propósito, se estableció que Ecuador lideró la iniciativa para la creación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre transnacionales y derechos humanos; que se convirtió en un referente en materia de movilidad humana,⁴⁷ que atendió a las poblaciones inmigrantes y emigrantes con políticas públicas generales que beneficiaron al conjunto de la población sin discriminación por situación migratoria y específicas para llegar con una atención precisa a problemáticas puntuales [E44].

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, los acuerdos internacionales amparan la estadia de los extranjeros en el país.⁴⁸ El Ministro del Interior Mauro Toscanini afirmó ante la prensa el 06 de agosto de 2018, que Ecuador no tenía la capacidad para atender a ocho mil personas al día, y que el Estado hacía esfuerzos por incrementar los puntos de atención y la asistencia médica, acotando “hay que ver ese problema no solo con visión cortoplacista, sino a largo plazo” [E45],

Se dice que ayer había ocho mil. Estamos tratando de controlar eso de ahí, felizmente se queda en el país alrededor de un 15% de los que entran, pero también ha habido problemas epidemiológicos, enfermedades que nos las teníamos hace 40 o 50 años: sarampión, fiebre amarilla, inclusive, un caso con sida... se hizo el cerco epidemiológico, pero son casos que realmente preocupan (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades 2017).

Autoridad:

⁴⁶ Participación del Presidente Rafael Correa en el plenario de la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en República Dominicana (25 de enero de 2017). <https://www.presidencia.gob.ec/el-presidente-rafael-correa-pidio-a-los-miembros-de-la-celac-defender-a-los-migrantes/>

⁴⁷ El Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida (2017). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/EcuandorPlanNacionalTodaUnaVida20172021.pdf>

⁴⁸ El Ministro del Interior Mauro Toscanini afirma ante la prensa el 06/08/2018 que Ecuador no tiene la capacidad para atender a ocho mil personas al día, y que el Estado hacía esfuerzos por incrementar los puntos de atención y la asistencia médica. <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/07/nota/6896078/15-venezolanos-que-entra-se-queda-ecuador/>

Por las consideraciones anteriores, Ecuador expresó ante la OEA su preocupación por la crisis que atraviesa Venezuela manifestando:⁴⁹ “Ecuador exhorta al Gobierno de Venezuela a adoptar urgentes medidas para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales, a fin de evitar situaciones de riesgo innecesario a los migrantes venezolanos”. A su vez, también infirió que la migración masiva de ciudadanos venezolanos es una situación que no puede ser afrontada por un solo país, sino que demanda de un compromiso regional [E46].

Posteriormente, en la Declaratoria 152 del 9 de agosto de 2019, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), se consideró el Informe sobre la situación de movilidad humana excepcional en las provincias de Pichincha, El Oro y Carchi, con respecto al flujo migratorio de ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela. El propósito fue establecer un Plan de Contingencia que incluyera las medidas y mecanismos necesarios para brindar atención humanitaria adecuada ⁵⁰ [E47].

Tras el femicidio de Diana Carolina, por su pareja de origen venezolano, perpetrado el 19 de enero de 2019, el expresidente de Ecuador, Lenín Moreno Garcés, el 20 de enero de 2019, escribió en su cuenta de twitter: “Ecuador es y será un país de paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebate. La integridad de nuestras madres, hijas y compañeras, es mi prioridad. He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera”.⁵¹ También se consideró la creación de un permiso especial de ingreso al país, sin comprometer la seguridad de los ciudadanos. El presidente manifestó su indignación por el femicidio de Diana Carolina y prometió emprender acciones contra los responsables. Se destacó la importancia de que la Policía actúe con determinación contra la delincuencia y el crimen, y se brindó respaldo a las fuerzas del

⁴⁹ Ecuador participa en la Reunión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos-OEA, de 5 de septiembre de 2018.

https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94909

⁵⁰ Declaratoria 152 del 09/08/2019 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de la situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Pichincha, El Oro, y del Carchi. Extensión de la declaración de emergencia del sector movilidad humana en las provincias de El oro, Pichincha, y Carchi desde el 28/08/2019 al 31/07/2019. mediante Acuerdos ministeriales No. 248, 270, 280, 302, 06, 021, 036, 041, 059, 079. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf

⁵¹ Presidente Lenin Moreno, anuncia la conformación de Brigadas para controlar situación legal de ciudadanos venezolanos en Ecuador. 20 de enero de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/moreno-brigadas-control-venezolanos-ecuador.html>.

orden. La ministra del Interior, María Paula Romo, también se pronunció sobre el femicidio de Diana Carolina desde las instalaciones del ECU 911 en Ibarra [E48].

Después de mencionado suceso, en el Decreto Ejecutivo Nro. 826 del 26 de julio de 2019, se estableció que se otorgará una amnistía migratoria a los ciudadanos venezolanos que cumplieran con ciertos requisitos y que hayan ingresado regularmente a Ecuador, así como a aquellos que se encontraran en situación migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia permitido hasta la fecha de entrada en vigor del Decreto Ejecutivo.⁵² También se implementó un proceso de regularización basado en motivos humanitarios, que incluía la realización de un censo de extranjeros y la emisión de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para los ciudadanos venezolanos mencionados anteriormente. Este proceso de visado estableció criterios para dar prioridad a la tramitación de visas para los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución de la República. La visa sería gratuita, y el único costo que debería asumir el solicitante sería el del formulario de solicitud. El proceso de regularización finalizó el 31 de marzo de 2020 [E49].

En referencia a la clasificación anterior, el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana acordó otorgar la Visa de Residencia Temporal de Excepción por razones humanitarias (VERHU) a los ciudadanos venezolanos que cumplieran ciertos requisitos y que hubieran ingresado regularmente al territorio de Ecuador hasta el 25 de julio de 2019, o que se encontraran en situación migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia permitido hasta esa fecha.⁵³ Los solicitantes debían presentar documentación como pasaporte, certificado de antecedentes penales y formulario de solicitud. A partir del 24 de agosto de 2019, los ciudadanos venezolanos necesitarán una visa emitida por un consulado ecuatoriano para ingresar al país, y las oficinas consulares en Caracas, Bogotá y Lima podrían emitir la Visa de Residencia Temporal de Excepción por razones humanitarias, sin embargo, los resultados obtenidos [E50].

⁵² Decreto Ejecutivo Nro. 826 (26/07/2019). Amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que cumplan con ciertos requisitos y hayan ingresado de manera regular al territorio de Ecuador, así como para aquellos que se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia permitido hasta la fecha de entrada en vigor del Decreto Ejecutivo. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf

⁵³ Acuerdo Ministerial Nro. 103 (26/07/2019). Otorgar Visa de Residencia Temporal de Excepción, por razones humanitarias. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo_Ministerial_0000103_2019.pdf.

Tesoro:

En adelante, en el marco de las actividades realizadas por el Ministerio del Interior en 2018, se asignaron \$197,560 a diversas iniciativas.⁵⁴ Estas incluyeron la activación de protocolos para la atención de personas en situación de movilidad humana en los puestos fronterizos, la implementación de estándares para proteger los derechos e integridad de las personas, la incorporación de 26 funcionarios de primera línea en los centros del CENAF de Rumichaca y en los CEBAF de San Miguel y Huaquillas, y la ampliación de ventanillas de atención y ventanillas para grupos prioritarios. Esto garantizó tiempos promedio de atención de 13 minutos en fila y 5 minutos en ventanilla, asegurando un registro ordenado, seguro y regular [E51].

En el contexto de las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación en 2018, se asignaron \$10 420 135 para diversas iniciativas. Estas incluyeron la actualización de la normativa para garantizar el acceso y la permanencia de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo migrantes y refugiados, en el Sistema Nacional de Educación.⁵⁵ Además, se implementaron instructivos y procedimientos para los exámenes de ubicación, facilitando así su aplicación y el acceso a instituciones educativas durante todo el año para las personas en movilidad humana. Se actualizaron los procesos en los Distritos Educativos para atender casos de estudiantes y padres sin documentos de identificación, y se estableció un registro de situaciones de vulnerabilidad al momento de la inscripción. Asimismo, se llevó a cabo trabajo dentro de las instituciones educativas con mayor población en movilidad humana para prevenir la violencia entre pares por motivos de nacionalidad. Se coordinó con el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) cantonal en los espacios de atención a emergencias para ubicar a niños, niñas y adolescentes en instituciones educativas adecuadas [E52].

⁵⁴ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

⁵⁵ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática. Durante el año 2018 se implementaron acciones para garantizar el acceso a servicios de inclusión social para personas en situación de vulnerabilidad, con especial atención en servicios de protección especial y desarrollo infantil.

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

En el marco de las acciones implementadas por el Ministerio de Salud Pública en 2018, se asignaron \$59 925 845 a diversas iniciativas.⁵⁶ Estas incluyeron la gestión, promoción y prevención de la salud a través de medidas de detección y diagnóstico de enfermedades como sarampión, fiebre amarilla y difteria. Se realizaron charlas educativas a la población en movilidad humana en puestos de vigilancia epidemiológica en lugares como Rumichaca, Cascales y Lago Agrio. Además, se llevó a cabo la vacunación de la población de 1 a 6 años y de 7 a 15 años con esquemas de vacunación incompletos para sarampión, rubeola y paperas. Se realizaron pesquisas de pacientes menores de 15 años y se coordinó con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para proveer agua potable, servicios sanitarios, seguridad, saneamiento ambiental y recolección de desechos sólidos. Se conformaron Equipos de Atención Integral en Salud como apoyo contingente para atender la demanda de personas que ingresaban al país. Además, se implementó un proceso de tamizaje a toda la población venezolana que ingresaba por la frontera, buscando enfermedades inmunoprevenibles y de importancia internacional, realizándose un total de 40 262 tamizajes en toda la zona [E53].

Dentro de las acciones implementadas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social en 2018, se destinaron \$1 336 610 a diversas iniciativas. Se incorporó la variable de Nacionalidad en la identificación de los usuarios del MIES, recopilando información sobre las personas venezolanas en cada uno de los servicios y modalidades. En el área de Desarrollo Infantil, se registraron 456 niños y niñas venezolanos, así como 49 en la modalidad ambulatoria llamada Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). Durante el año 2018, se brindó atención a 1 153 niños venezolanos en CDIs y 59 en CNH. El total de niños extranjeros atendidos en ambas modalidades ascendió a 1 709, siendo la nacionalidad venezolana la más predominante y con un crecimiento continuo.⁵⁷ En los Servicios de Protección Especial, se registraron 10 niños en enero y se alcanzó un total de 47 niños registrados hasta septiembre. Además, se estableció una oficina de atención

⁵⁶ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

⁵⁷ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

directa en el Puente Internacional Rumichaca para identificar la vulnerabilidad de la población en situación de movilidad humana, con un enfoque especial en niños, niñas y adolescentes que se encuentran solos o separados [E54].

Durante la fase de respuesta a la emergencia del flujo migratorio inusual de venezolanos de enero a septiembre de 2018, la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR)⁵⁸ llevó a cabo diversas acciones, incluyendo el diseño de herramientas, la gestión de centros temporales, la provisión de asistencia humanitaria y la instalación y coordinación de puestos de mando unificado (PMU) en los comités de operaciones de emergencia provinciales y cantonales. El monto gestionado e implementado en estas actividades fue de USD 36 596,94 [E55].

Organización:

El objetivo de este reglamento es regular la estructura y funcionamiento del Pleno de este consejo. En el Capítulo I se establecen las generalidades, donde se define el objeto del reglamento, que es regular el funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Además, se establece que las disposiciones del reglamento son de aplicación obligatoria para todos los miembros del Pleno. En el Capítulo II se aborda la estructura del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana.⁵⁹ Se menciona que este consejo es un órgano de derecho público con personería jurídica, parte de la Función Ejecutiva, con competencias a nivel nacional y autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera. Está conformado por el Pleno, como máximo órgano de deliberación y resolución, y por la Secretaría Técnica, encargada de la gestión administrativa, financiera y técnica. Se establecen las competencias y deberes del Pleno, que incluyen la aprobación y modificación del Reglamento Interno, la creación de comisiones ocasionales, la aprobación del orden del día de las sesiones, la proposición de lineamientos estratégicos, entre otros aspectos. También se menciona el período de funciones de los consejeros del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, el cual es de cuatro años a partir de su

⁵⁸ Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) (2018), durante el período de enero a septiembre de 2018 se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>

⁵⁹ Resolución Nro. 002-2020 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Expídase el Reglamento Interno para el Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (21/09/2020). <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/ediciones-especiales/item/13547-edicion-especial-no-1041>

designación, y se establece que, en caso de designación de un nuevo consejero, este completará el período del consejero saliente, entre otros [E56].

Además, se requerirá a todos los ciudadanos venezolanos que ingresen a Ecuador la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias establecida en el presente Decreto, la visa consular de turismo u otra visa contemplada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.⁶⁰ Esta medida entrará en vigencia dentro de los treinta (30) días posteriores a la publicación del presente Decreto Ejecutivo [E57].

En la resolución Nro. 002-2020 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, se expidió el Reglamento Interno para el Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, cuyo objetivo era establecer directrices estratégicas para que el Estado ecuatoriano, en colaboración con organismos internacionales, la sociedad civil y otros actores relevantes, implementen y continúen ejecutando programas y acciones en beneficio de los migrantes venezolanos que ingresan, transitan, permanecen, salen y retornan a Ecuador. Se buscó aplicar un enfoque de derechos humanos y considerar aspectos futuros, como la estimación de costos, las necesidades de financiamiento y las evaluaciones de cumplimiento. El Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador se basó en el principio constitucional de igualdad ante la ley y garantía de los mismos derechos, deberes y oportunidades para todas las personas.⁶¹ Este plan se concibió como un conjunto de propuestas de acción que buscan cumplir con el mandato constitucional frente a la situación emergente generada por los flujos migratorios inusuales provenientes de Venezuela. Su implementación permitió cumplir con la normativa vigente y al mismo tiempo el Estado siguió implementando políticas públicas integrales para proteger y garantizar los derechos de la población ecuatoriana, así como de las personas en situación de movilidad humana presentes en el territorio ecuatoriano, sin importar su nacionalidad. Cabe destacar que el Plan Integral no es un documento final y definitivo, sino que debe evolucionar de manera constante en concordancia con las transformaciones y cambios

⁶⁰ El presidente vetó parcialmente las reformas de la Ley de Movilidad Humana. 30 de diciembre de 2020. <https://gk.city/2020/12/31/reformas-ley-movilidad-humana-vetadas-parcialmente/>

⁶¹ Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en Ecuador (septiembre de 2018). <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>

en la movilidad humana, y nutrirse de las opiniones, perspectivas y contribuciones de diversos actores involucrados [E58].

A partir del 18 de agosto de 2018, se estableció como obligatorio para los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela que deseaban ingresar a territorio ecuatoriano, la presentación de un pasaporte válido con una vigencia mínima de seis meses antes de su fecha de vencimiento⁶² [E59].

Seguidamente, el Plan Integral de Mejoramiento tenía como objetivo principal mejorar y simplificar los trámites mediante la incorporación de tecnología y componentes electrónicos.⁶³ Su propósito era reducir la carga regulatoria y los costos asociados a los trámites, así como agilizar la prestación de servicios públicos de manera eficiente, transparente y de calidad. Para lograrlo, se buscó simplificar los procedimientos administrativos, eliminar requisitos innecesarios y actualizar constantemente los trámites y procedimientos. Entre las acciones destacadas se encontraba la implementación de la visa electrónica, que permitía a los beneficiarios descargar e imprimir su visa a través de una plataforma con un código único. También se desarrolló una aplicación móvil para el control migratorio y los datos de la visa. Además, se implementó la “Minga electrónica” para resolver las solicitudes de visado pendientes, aumentando la capacidad de atención y llevando a cabo un proceso de regularización. En cuanto a las apostillas en el exterior, se simplificó el proceso, ampliado la cobertura del servicio a nivel mundial, avanzado en la implementación de la Apostilla Electrónica y se creó un repositorio de documentos apostillados/legalizados. La inclusión de la firma electrónica en los documentos también se realizó para mejorar la seguridad y eficiencia del proceso [E60].

3.4. El Gobierno instauro un modo de gobernanza participativo que involucra a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y varias Organizaciones no Gubernamentales.

Nodalidad:

⁶² Acuerdo Ministerial Nro. 242 (16/08/2018). Desde el 18 de agosto de 2018, se solicita a ciudadanos venezolanos presentar pasaporte válido con una vigencia mínima de seis meses antes de la fecha de expiración, para ingresar al territorio ecuatoriano. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_242_pasaportes_venezolanos.pdf

⁶³ Plan Integral para el mejoramiento de servicios ciudadanos (2018). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/8_plan_integral_ssmc_subs_carlos_velastegui.pdf

La presente ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo tuvo como objetivo principal promover y garantizar el ejercicio de los derechos y la protección de las personas en condición de movilidad humana, en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁶⁴ Para cumplir con esta finalidad, se declaró como política pública la promoción de los derechos y la protección de las personas en movilidad humana, asegurando su transversalización en todos los planes, programas, proyectos, servicios y acciones del Gobierno Autónomo Descentralizado. En cuanto al presupuesto para la implementación de esta política pública, los recursos asignados provendrán de conformidad con la ley y las disposiciones legales aplicables a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, determinando anualmente el porcentaje específico para el financiamiento de esta ordenanza. Además, se estableció la obligación de proporcionar información, sensibilización y capacitación sobre los derechos de las personas en movilidad humana, promoviendo campañas educativas para prevenir la discriminación y xenofobia, especialmente en fechas reconocidas internacionalmente como el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Día Mundial de las Personas Refugiadas y el Día Internacional del Migrante [E61].

La Ordenanza que crea y regula el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para las y los migrantes y sus familias en la jurisdicción del cantón Manta, estableció las definiciones relacionadas con los procesos migratorios y el desplazamiento de personas.⁶⁵ Incluyendo a aquellos que se movían geográficamente dentro del territorio nacional por razones económicas, sociales, políticas, culturales u otras, así como aquellos que cambiaban su lugar de residencia a otro país o se establecían temporal o permanentemente en el cantón de Manta. El artículo 25 estableció la creación del Fondo Social de Protección y Desarrollo Integral para los migrantes y sus familias en el cantón de Manta, cuyo objetivo era financiar políticas, programas, proyectos y servicios de atención a los migrantes y sus familias, así como promover el ahorro, la inversión productiva y los incentivos en las comunidades de

⁶⁴ Ordenanza reformativa a la ordenanza que regula el desarrollo socio cultural del cantón Portoviejo e incorpora el título innumerado denominado de protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana (05/12/2019). <http://online.portoviejo.gob.ec:9090/ordenanzas/>

⁶⁵ Ordenanza que crea y regula el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para las y los migrantes y sus familias en la jurisdicción del cantón Manta (03/05/2012). <https://manta.gob.ec/db/municipio/Ordenanzas/2012/ORDENANZA%20QUE%20CREA%20Y%20REGULA%20EL%20FUNCIONAMIENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20PROTECCION%20Y%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20PAR.pdf>

origen. El artículo 26 estableció las fuentes de recursos para el Fondo, que incluían aportes del Gobierno Nacional a través de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), aportes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta y los fondos presupuestarios asignados a los GAD Parroquiales Rurales del cantón Manta [E62].

Subsecuentemente, en el reglamento para la conformación y funcionamiento de la mesa nacional, de las mesas intersectoriales permanentes y de las mesas zonales de movilidad humana, se estableció que existen tres tipos de mesas de movilidad humana: la Mesa Nacional de Movilidad Humana, las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana y las Mesas Zonales de Movilidad Humana. La Mesa Nacional estará compuesta por todas las entidades públicas relacionadas con la movilidad humana y será dirigida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a través del viceministro de Movilidad Humana o su delegado designado.⁶⁶ Además, se invitaría a observadores a participar en la Mesa Nacional de Movilidad Humana, los cuales podían ser seleccionados por el presidente de la Mesa. Estos observadores incluían a representantes de otros Poderes del Estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Misiones Diplomáticas y Consulares acreditadas en el país, Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas, como ACNUR, OIM, OCHA, OMS, OIT, OMA, ONUD, así como la Organización de Estados Americanos (OEA) y organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre otros. También se invitaría a representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales (ONG's) centradas en la movilidad humana, así como representantes de la academia [E63].

En 2017, durante una misión de identificación en Ecuador, se presentaron al Programa EUROsociAL+ un total de 55 demandas para recibir apoyo en políticas públicas.⁶⁷ A lo largo de 2020 y 2021, se llevaron a cabo espacios virtuales de seguimiento y diálogo para identificar nuevas demandas y fortalecer las acciones en curso. EUROsociAL+ se

⁶⁶ Acuerdo Ministerial Nro. 69 (06/07/2020)- Expídase el reglamento para la conformación y funcionamiento de la mesa nacional, de las mesas intersectoriales permanentes y de las mesas zonales de movilidad humana. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf.

⁶⁷ El Programa de Cohesión Social EUROsociAL+ ha trabajado en conjunto con Ecuador en la implementación de relevantes reformas de políticas públicas para fortalecer la cohesión social. La colaboración se realiza en coordinación con instituciones ecuatorianas como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y la Delegación de la Unión Europea en el país. <https://eurosociAL.eu/ecuador/?estado=Aprobada>

sumó a la Mesa COVID-19 en colaboración con Ecuador como parte del Team Europe, incorporando las demandas planteadas a las posibilidades de apoyo al país. Entre las acciones realizadas, destaca la revisión del Código de Trabajo de Ecuador, la promoción de políticas activas de empleo e integración de grupos vulnerables, como mujeres y migrantes, así como la regularización de la migración. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas iniciativas específicas enfocadas en migrantes suelen ser respuestas a situaciones particulares [E64].

Por su parte, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2008), declaró⁶⁸ [E65]:

como política pública la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad, ya sea como emigrantes, inmigrantes, desplazados a causa de cualquier tipo de violencia, personas en tránsito y otros que fueren reconocidos por la legislación ecuatoriana y los Tratados y Convenios ratificados por el Estado Ecuatoriano.

Autoridad:

A su vez, la Ordenanza emitida el 6 de abril de 2010 reguló y organizó el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los migrantes y sus familias en el cantón Cuenca.⁶⁹ En su Título IV se estableció la creación del Fondo Social Local para la Protección y Desarrollo Integral de los Migrantes y sus Familias, cuyo propósito fue financiar diversas actividades. Estas incluían la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos y acciones, así como la prestación de servicios de atención a los migrantes y sus familias. El fondo también se destinó al fortalecimiento de las organizaciones migrantes y sus familias, al funcionamiento administrativo del Sistema Local y a la implementación de sistemas de ahorro, inversión productiva e incentivos, especialmente en las comunidades de origen. El Fondo se financió a través de aportes de los integrantes del Sistema Local, tasas de inscripción, fondos presupuestarios de los gobiernos autónomos descentralizados, recursos del Estado ecuatoriano y de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), fondos

⁶⁸ Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito N° 271 sobre Movilidad Humana y el Reglamento Sustitutivo al Acuerdo Ministerial 455, agosto 2008. Artículo 1, declaración de la movilidad humana como política pública.

https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTE%20RIORES/ORDM-271%20-%20MOVILIDAD%20HUMANA.pdf.

⁶⁹ Ordenanza que regula y organiza el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los y las migrantes y sus familias del cantón cuenca, 06 de abril de 2010.

<https://www.cuenca.gob.ec/node/8995>

provenientes de leyes especiales, legados y donaciones, así como aportes, subvenciones y subsidios de entidades de cooperación internacional [E66].

En suma, el Proyecto Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP)⁷⁰ en abril de 2015, surge a partir de la Carta de Acuerdo suscrita el 20 de junio de 2014. Dicha carta establece la implementación del proyecto denominado:

Acogida, desarrollo y fortalecimiento sostenible para la inserción social, productiva y cultural de las personas en situación de movilidad humana con especial atención a las más vulnerables en los cantones de Cayambe, Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos y las parroquias de Guayllabamba, Calderón, Nayón y Chilibulo de la Provincia de Pichincha.

El objetivo general del proyecto era contribuir a que la población en situación de movilidad, incluyendo retornados y personas en situación de refugio en la provincia de Pichincha, puedan ejercer sus derechos a través del fortalecimiento de sus capacidades sociales, productivas y culturales desde un enfoque de desarrollo humano integral. Para lograr este objetivo, se enfocó en promover la inclusión económica de las personas en movilidad humana a través de emprendimientos asociativos e individuales. En este sentido, se han planificado diversas actividades, entre las que se incluyen la elaboración de una metodología de inclusión económica transversalizada por el enfoque de movilidad humana, brindar asistencia técnica para el diseño e implementación de emprendimientos productivos, la implementación de iniciativas de emprendimientos productivos individuales y asociativos, el seguimiento permanente de los emprendimientos y la creación de un espacio permanente de comercialización. Como parte de la actividad se inició el diseño de la metodología de inclusión económica el 10 de febrero de 2015, y como complemento secuencial, se llevó a cabo la capacitación al personal de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana del GADPP sobre dicha metodología. El objetivo de esta capacitación era formar al personal en la metodología de inclusión económica transversalizada por el enfoque de movilidad humana. Los

⁷⁰ Proyecto Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo implementado por el PNUD y el GADPP (abril 2015).
http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenos_paginas/archivos/Informe%20de%20capacitaci%C3%B3n%20UGMH.pdf

participantes de esta capacitación son el personal de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana del GADPP [E67].

Ahora bien, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Viceministerio de Movilidad Humana iniciaron la recopilación de datos utilizando la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM, por sus siglas en inglés).⁷¹ La segunda fase de la DTM se basó en un análisis detallado de 1.953 encuestas realizadas entre agosto y septiembre de 2018. Este proceso se llevó a cabo en seis ubicaciones con una alta presencia de personas venezolanas: Huaquillas, Rumichaca y San Miguel como puntos fronterizos; y las ciudades de Quito, Manta y Guayaquil. Por otro lado, se realizaron 12 rondas de la Encuesta de Monitoreo de Flujo de Población Venezolana (EMFPV) en varias ciudades del país entre abril de 2018 y septiembre de 2021, dirigidas a personas venezolanas mayores de dieciocho años que se encontraban en tránsito por el territorio ecuatoriano [E68].

En abril de 2018, el secretario general de la ONU designó al ACNUR y la OIM para liderar y coordinar la respuesta regional a los migrantes y refugiados venezolanos. La Plataforma Regional⁷² tenía como objetivo abordar las necesidades de protección, asistencia e integración de refugiados y migrantes, complementando las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos, organismos internacionales y la sociedad civil. En Ecuador, este mecanismo de coordinación comenzó en septiembre y ha permitido una mejor articulación de los planes y acciones previstas para 2019 por parte de las agencias de la ONU y otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de las personas en movilidad humana y las comunidades receptoras [E69].

En igual forma, el Marco de Asociación País fue un instrumento estratégico utilizado por la Cooperación Española para implementar su misión de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y combatir la pobreza en todas sus formas.⁷³ En colaboración con las instituciones ecuatorianas, se desarrolló un nuevo Marco de Asociación País que estableció las prioridades estratégicas de la Cooperación Española para el período 2019-2022. A pesar del crecimiento económico experimentado en Ecuador entre 2007 y 2015, impulsado por altos precios del petróleo e inversiones en infraestructura y bienestar

⁷¹ Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (2016). <https://ecuador.iom.int/es/encuesta-de-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-ciudades>

⁷² Plataforma regional de coordinación interagencial (2019). <https://www.r4v.info/es/laplataforma#>

⁷³ Marco de colaboración entre los países: Ecuador-España 2019-2022 (04/02/2019). https://aacid-ecuador.ec/wp-content/uploads/2018/04/MAP-2019-2022_Executive-Summary-ENFF.pdf

social, el país aún enfrentaba desafíos significativos a mediano plazo, como la dependencia económica en el petróleo y productos tradicionales, la reducción de la pobreza extrema, la lucha contra la desnutrición infantil crónica, el analfabetismo en áreas rurales y la integración de migrantes. En los últimos años, la ayuda oficial al desarrollo disminuyó, lo que provocó una salida gradual de las agencias de cooperación internacional. Aunque no existía una programación conjunta con la Unión Europea en Ecuador, España participaba en varias iniciativas conjuntas de implementación, especialmente en el área de la frontera norte. Además, se promovería la integración efectiva de perspectivas transversales, como los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental, mediante el uso de herramientas de la UE. La Cooperación Española en Ecuador se centraría en tres áreas prioritarias: frontera norte, centro de los Andes y provincias afectadas por el terremoto de 2006; y a nivel nacional, en acciones de investigación, desarrollo e innovación, igualdad e inclusión social y hábitat, entre otros sectores estratégicos. El presupuesto asignado para el Marco de Asociación País 2019-2022 sería de 50 millones de euros, distribuido entre modalidades de cooperación no reembolsable y reembolsable. Se daría continuidad a veintinueve acciones implementadas durante el período 2014-2018, con un presupuesto de 44,5 millones de euros. Se implementaría un sistema de seguimiento en cascada para garantizar la supervisión estratégica y operativa, y se realizaría una evaluación externa final para asegurar la rendición de cuentas. La Oficina Técnica de la Cooperación Española en Ecuador implementaría una estrategia de comunicación basada en los resultados y desafíos de su trabajo en el país [E70].

Tesoro:

Hasta el momento, el proyecto ha logrado avances significativos en los países objetivo.⁷⁴ En Colombia, se ha brindado apoyo técnico a los gobiernos locales para incorporar las necesidades de refugiados y migrantes en los planes de desarrollo a largo plazo. También se ha establecido un Centro de Información y Orientación para refugiados y migrantes en la frontera de Cúcuta. En Perú, se trabaja en promover la inclusión de profesionales venezolanos en las comunidades de acogida, reconociendo su

⁷⁴ Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (23 - 24 septiembre de 2020).
https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Original%20Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20VI%20Reunio%CC%81n%20Te%CC%81cnica%20Internacional%20Sobre%20Movilidad%20Humana%20de%20Ciudadanos%20Venezolanos%20en%20la%20Regio%CC%81n_VF.pdf

potencial de contribución. En Ecuador, se implementa una estrategia para fortalecer las capacidades locales en el municipio de Quito, abordando los impactos del Covid-19 en la planificación urbana. En República Dominicana, se difunde información estratégica a través de redes de comunicación para brindar herramientas de protección y garantía de derechos a las personas refugiadas y migrantes [E71].

Por otro lado, en el contexto de las acciones llevadas a cabo por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en 2018,⁷⁵ se destinaron \$220 000 a diversas iniciativas, como los gastos en Centros Temporales de Tránsito (CTT), la actualización participativa de la Ordenanza 271 en Quito, la implementación de un modelo de gestión en la Casa de la Movilidad Humana, la creación de espacios de participación, diálogo y coordinación de políticas sociales a través de la Mesa Distrital de Movilidad Humana en Quito, la creación de una Casa de Protección para Mujeres Adolescentes víctimas de violencia como explotación sexual y trata, y la inclusión de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana en el sistema de incentivos de la Unidad de Becas ABC [E72].

En el marco de las actividades realizadas por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en 2018,⁷⁶ se asignaron \$13 272 870 para diversas iniciativas, incluyendo el apoyo al Gobierno ecuatoriano en respuesta a la declaración de emergencia en movilidad humana [E73].

En la ciudad de Lago Agrio, se llevó a cabo el lanzamiento del Programa “Unión Europea para Frontera Norte: Territorio de Desarrollo y Paz”⁷⁷ el 18 de septiembre de 2019, con la participación de diversas instituciones y actores clave, incluido el vicepresidente de la República, Otto Sonnenholzner. El programa tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida en la frontera norte, promoviendo los derechos humanos, la cultura de paz y la eliminación de la violencia en los sectores más

⁷⁵ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

⁷⁶ En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.

https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

⁷⁷ Programa Frontera Norte-Territorio de Desarrollo y de Paz. (18/09/2019).

https://www.eeas.europa.eu/delegations/ecuador/con-gran-impacto-y-miles-de-beneficiarios-cierra-el-programa-uni%C3%B3n-europea-para_en?s=161

vulnerables. Benefició a 16 gobiernos seccionales de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Durante el evento de clausura y entrega de resultados, realizado el 20 de junio de 2023 en el Centro de Arte Contemporáneo de Quito, se presentaron los logros alcanzados durante los 4 años de implementación del programa en las provincias de la Frontera Norte. Estos logros incluyeron el acceso al agua para más de 4400 personas, el fortalecimiento de más de 1700 productores en producción agroecológica, la formación profesional de más de 700 jóvenes, el impulso de 285 emprendimientos juveniles sostenibles y la implementación de 21 ordenanzas para fortalecer los sistemas locales de protección. Se destacó el compromiso de las autoridades y la cooperación internacional en brindar asistencia técnica integral a grupos vulnerables, como personas en movilidad humana, jóvenes, niños, mujeres y pueblos y nacionalidades. Se reconoció que la alianza entre GIZ, AECID y la Unión Europea fue un factor clave para el éxito del programa. En total, el programa Frontera Norte recibió una inversión de 18 millones de euros de la Unión Europea, AECID y GIZ [E74].

Finalmente, se llevó a cabo la implementación de los centros binacionales de atención de frontera (CEBAF) en el paso fronterizo Tulcán-Ipiales (Rumichaca) en el año 2018.⁷⁸ El objetivo principal fue fortalecer la integración comercial y social entre Ecuador y Colombia, mejorando la eficiencia de los procesos fronterizos. Esta iniciativa buscó cumplir con la Decisión 502 de la Comunidad Andina, que establece la necesidad de una acción conjunta entre los países miembros para optimizar el uso de su espacio físico, fortaleciendo la infraestructura y los servicios necesarios para lograr una mayor integración. La inversión total del proyecto fue de 104 675 535 dólares estadounidenses [E75].

Organización:

Con base en la misma forma, el proyecto llamado “Apoyo a las comunidades de acogida de migrantes y refugiados en las zonas fronterizas de Colombia, Ecuador y Perú⁷⁹ (SI FRONTERA)” es ejecutado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Unión Europea (UE). Su propósito principal era brindar apoyo a las comunidades de acogida en los tres países mencionados, y su

⁷⁸ Implementación de los centros binacionales de atención de frontera (CEBAF) en el paso de frontera Tulcán -Ipiales (Rumichaca) (2018). http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1246

⁷⁹ Apoyo a las comunidades de acogida de población migrante y refugiada en las zonas fronterizas de Colombia, el Ecuador y el Perú (2018-2023) (enero 2021). <https://www.giz.de/en/worldwide/77707.html>

duración abarca desde 2018 hasta 2023. Las entidades asociadas en este proyecto incluyen la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia, el Viceministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en Ecuador, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Asuntos Económicos en Perú. En el marco de este proyecto, se implementan diversas acciones específicas en cada país. En Colombia, se enfoca en mejorar el acceso a servicios de salud, apoyo psicológico, educación y asesoramiento legal, y se promueve la convivencia pacífica, así como la protección contra la violencia y la explotación. En Ecuador, se brinda asesoramiento para mejorar el empleo, el apoyo psicosocial y las oportunidades de capacitación, con especial atención en jóvenes, mujeres y población indígena. En Perú, se busca regularizar la calidad migratoria de los venezolanos, asegurando su acceso a servicios públicos y oportunidades laborales. La Unión Europea proporciona recursos financieros adicionales para respaldar este proyecto, promoviendo la implementación de iniciativas transfronterizas y fomentando la integración de los migrantes y refugiados. En Ecuador, se han implementado estrategias en 16 gobiernos locales, se han realizado pruebas de COVID-19 y se ha brindado asistencia alimentaria a más de 5 000 personas. Además, se ha mejorado la atención a las víctimas de violencia sexual en las zonas fronterizas [E76].

Concatenadamente, la duración del proyecto “Ciudades Inclusivas, Comunidades Solidarias” es desde el 1 de mayo de 2019 hasta el 1 de mayo de 2022.⁸⁰ Se llevó a cabo en diferentes ubicaciones, que incluyen Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela. El presupuesto general del proyecto fue de 16 000 000 €. El objetivo del proyecto era promover el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina al abordar las necesidades de salud de los habitantes urbanos vulnerables, especialmente durante la pandemia de Covid-19. A través de una planificación urbana inclusiva y la participación activa de migrantes y refugiados, se buscó fomentar el diálogo intercultural, la cohesión social y la integración en las comunidades urbanas. Se buscó desarrollar estrategias lideradas por las autoridades locales para mejorar la integración y aumentar las oportunidades socioeconómicas tanto para migrantes como para la población en general. Además, el proyecto buscó generar conciencia entre los responsables de la toma de decisiones sobre la importancia de abordar las necesidades

⁸⁰ Ciudades Inclusivas - Fomentando comunidades solidarias para migrantes venezolanos (01/05/2019-01/05/2022). https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/inclusive-cities-fostering-communities-solidarity-venezuelan-migrants_en

de todas las personas vulnerables en el territorio, sin hacer distinciones entre migrantes y locales. Hasta el momento, el proyecto ha logrado avances significativos en los países objetivo. En Colombia, se brindó apoyo técnico a los gobiernos locales para incorporar las necesidades de refugiados y migrantes en los planes de desarrollo a largo plazo. También se ha establecido un Centro de Información y Orientación para refugiados y migrantes en la frontera de Cúcuta. En Perú, se trabajó en promover la inclusión de profesionales venezolanos en las comunidades de acogida, reconociendo su potencial de contribución. En Ecuador, se implementó una estrategia para fortalecer las capacidades locales en el municipio de Quito, abordando los impactos del Covid-19 en la planificación urbana. En República Dominicana, se difunde información estratégica a través de redes de comunicación para brindar herramientas de protección y garantía de derechos a las personas refugiadas y migrantes [E77].

Con base en la misma forma, la casa del migrante ofrece asistencia legal, atención psicológica y ayuda humanitaria a personas que se encuentran en situación de movilidad humana, en colaboración con entidades públicas, privadas y organizaciones sin fines de lucro⁸¹. Este trámite está a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca y está disponible para todas las personas mayores de 18 años, ya sean ecuatorianas o extranjeras con estatus migratorio regularizado. La información proviene de la Carta de Trámites Municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca. Esta opción está dirigida específicamente a personas extranjeras [E78].

Por consiguiente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó fondos no reembolsables para países receptores de migrantes en América Latina y el Caribe el 07 de mayo de 2019, el objetivo del proyecto buscó promover el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina al abordar las necesidades de salud de los habitantes urbanos vulnerables, especialmente durante la pandemia de Covid-19. A través de una planificación urbana inclusiva y la participación activa de migrantes y refugiados, se busca fomentar el diálogo intercultural, la cohesión social y la integración en las comunidades urbanas.⁸² Se busca desarrollar estrategias lideradas por las autoridades locales para mejorar la integración y aumentar las oportunidades socioeconómicas tanto

⁸¹ Programa de movilidad humana e interculturalidad - casa del migrante - (GAD cuenca) (25-04-2007). <https://www.gob.ec/gadm-cuenca/tramites/programa-movilidad-humana-interculturalidad-casa-migrante-gad-cuenca>

⁸² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba fondos no reembolsables para países receptores de migrantes en América Latina y el Caribe (7/05/2019). <https://www.iadb.org/en/news/idb-approves-grant-funds-countries-receiving-migrants-latin-america-and-caribbean>

para migrantes como para la población en general. Además, el proyecto buscó generar conciencia entre los responsables de la toma de decisiones sobre la importancia de abordar las necesidades de todas las personas vulnerables en el territorio, sin hacer distinciones entre migrantes y locales [E79].

A continuación, se especifica dos Declaraciones conjunta del Proceso de Quito:

Los representantes de varios países, incluyendo Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú y Uruguay, se reunieron en Bogotá los días 14 y 15 de noviembre de 2019.⁸³ El objetivo de la reunión fue dar seguimiento a las Declaraciones de Quito de septiembre de 2018, abril de 2019 y julio de 2019, así como al Plan de Acción y la Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires de julio de 2019. Durante la reunión, acordaron varias acciones, como instar a los Estados a implementar un mecanismo de coordinación regional para prevenir, proteger, asistir y enjuiciar el delito de trata de personas, y evaluar la propuesta de Colombia de elaborar un Protocolo de Cooperación Regional para proteger a los niños y adolescentes migrantes y refugiados venezolanos. También hicieron un llamado a los Estados para que, según sus capacidades y legislación interna, adopten y apliquen las recomendaciones surgidas de talleres relacionados con la creación de una plataforma tecnológica para la consulta e intercambio de información migratoria [E80].

3.5. Análisis

HD: La hipótesis planteada es “el Gobierno adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares”. Basado en las evidencias presentadas, podría afirmarse que sí se cumple la hipótesis, aunque con algunas particularidades y desafíos que deben tenerse en cuenta.

Cumplimiento de la hipótesis: El gobierno ecuatoriano ha realizado esfuerzos importantes para regularizar la condición migratoria de los inmigrantes, principalmente a través de SENAMI y otras políticas y acuerdos establecidos con otros países y regiones. Ejemplos de estos esfuerzos son el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, el Estatuto Migratorio Ecuatoriano-peruano en la Región de Integración Fronteriza Ampliada, el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela y

⁸³ Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (14 - 15 noviembre de 2019).

<https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20VF%2015-11-2019.pdf>

las directrices establecidas para los ciudadanos de los países miembros del Mercosur y Estados Unidos.

Dificultades y desafíos: A pesar de la apertura migratoria y los esfuerzos de regularización, existen desafíos y problemas que surgen en la práctica. Por ejemplo, Ecuador ha tenido que tratar con flujos migratorios inusuales y el tráfico de migrantes, como se evidencia en la declaración del subsecretario de Asuntos Migratorios, embajador Leonardo Carrión. También ha habido problemas con ciertos grupos, como los cubanos que protestaron en Quito en 2016, que fueron posteriormente deportados.

Interacción con la comunidad internacional: Es importante destacar la cooperación con organizaciones internacionales y regionales para manejar los desafíos de la migración. Esto se refleja en la cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones, y las reuniones y acuerdos con representantes de otros países, como la Declaración de Quito.

Diversidad de situaciones y respuestas: Es evidente que el enfoque de Ecuador hacia la migración ha tenido que ser flexible y adaptarse a diversas situaciones. Por ejemplo, la implementación de un proyecto para atender a las víctimas de violencia de género y violaciones a los derechos humanos, o la firma del Acuerdo Ministerial 907 para regularizar la presencia de extranjeros y establecer procedimientos de multas.

Priorización del aspecto humano: Destaca la importancia que Ecuador otorga al aspecto humano de la migración, con políticas centradas en el desarrollo humano, la no criminalización de la migración y la protección de los derechos de los migrantes. Esta orientación puede verse en la creación de SENAMI y en el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones 2007-2010.

Aunque existen desafíos y dificultades en la práctica, la evidencia sugiere que el Gobierno ecuatoriano ha adoptado la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de su política para los migrantes irregulares, y ha implementado varias políticas y medidas para lograrlo. Sin embargo, los resultados y la efectividad de estas políticas pueden variar dependiendo de la situación particular y del contexto internacional y regional.

HA: A partir de la hipótesis “el Gobierno establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a resolver el problema”, se presentan varias evidencias que respaldan el cumplimiento de la misma.

A continuación, se exponen los aspectos más destacables de dichas evidencias y cómo estas se relacionan con la hipótesis.

Programas y medidas de regularización: Las acciones y programas que apuntan a desarrollar una política migratoria centrada en los derechos humanos y sociales indican que el gobierno ecuatoriano está tomando medidas significativas para regularizar la situación de los migrantes. Estos esfuerzos están respaldados por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La implementación de un programa de retorno voluntario, el establecimiento de vínculos con ONGs y la sociedad civil, y la actualización de la legislación son indicativos de un enfoque integral para abordar la regularización de los migrantes.

Apoyo financiero: El Gobierno ha movilizado recursos significativos para apoyar estos esfuerzos, como se evidencia en el trabajo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación. La movilización de recursos financieros para implementar programas y servicios en favor de los migrantes sugiere una postura proactiva hacia la regularización y la inclusión de los migrantes.

Coordinación con organismos internacionales: El gobierno ecuatoriano ha demostrado disposición a trabajar en colaboración con entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para abordar los desafíos de la migración.

Red de Casas del Migrante: La creación de la Red de Casas del Migrante y su trabajo en múltiples ciudades refleja una estrategia integral y en terreno para abordar las necesidades de los migrantes y sus familias.

Cambios institucionales: Los cambios en la estructura institucional, como la incorporación del Viceministerio de Movilidad Humana al Ministerio de Relaciones Exteriores y la creación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana, son indicativos de un compromiso gubernamental con la regularización de la situación de los migrantes.

Políticas específicas de migración laboral: Los esfuerzos del Ministerio de Trabajo para implementar medidas específicas para los migrantes en el ámbito laboral, como la Ventanilla Única Ecuatoriana y la Estrategia de Empleo Nacional, demuestran una preocupación por la integración económica y laboral de los migrantes.

No obstante, también es importante considerar que la imposición de visas para ciudadanos de ciertos países, como Senegal, Cuba y la República Popular Democrática

de Corea, puede considerarse una medida restrictiva en la política migratoria. Esto podría interpretarse como un intento de regular y controlar la migración, pero también podría ser visto como un desafío para la inclusión y regularización de ciertos grupos de migrantes.

Si bien existen ciertas medidas restrictivas, la mayoría de las evidencias indican que el gobierno ecuatoriano ha implementado un conjunto diverso y multifacético de programas, medidas e iniciativas que buscan la regularización y la inclusión de los migrantes. Por lo tanto, se puede afirmar que la hipótesis se cumple en gran medida.

HB: El análisis de la hipótesis “el Gobierno establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares” en el contexto del gobierno ecuatoriano, se puede hacer de la siguiente manera.

Primero, es evidente que el gobierno ecuatoriano ha establecido un marco de políticas bien definido y robusto para abordar la migración, con leyes y políticas que apuntan a la promoción de los derechos humanos y la inclusión de los migrantes en la sociedad. Ejemplos de esto son la Ley Orgánica de Movilidad Humana y el Plan Nacional de Movilidad Humana, que establecen un marco legal y político para la gestión de la migración.

El gobierno también ha hecho esfuerzos significativos para asegurar los derechos de los migrantes, con políticas y medidas que van más allá del mero control de la migración y buscan promover la integración y la igualdad de derechos. Un buen ejemplo de esto es la política de “fronteras abiertas”, que busca abordar la política pública desde una perspectiva de derechos humanos y no solo desde el control de los flujos migratorios.

Al mismo tiempo, la evidencia sugiere que el gobierno ha sido proactivo en liderar la iniciativa para la creación de un instrumento jurídico vinculante sobre transnacionales y derechos humanos, y se ha convertido en un referente en materia de movilidad humana.

Sin embargo, también es evidente que el gobierno ha tomado medidas más restrictivas y controladoras en respuesta a la afluencia masiva de migrantes, particularmente de Venezuela. Por ejemplo, después del feminicidio de Diana Carolina, el gobierno impuso controles más estrictos sobre los migrantes venezolanos, incluyendo la exigencia de pasaportes y visas para ingresar al país.

Si bien, es cierto que el gobierno ha establecido un estilo de implementación dirigista en algunos aspectos, también ha demostrado un compromiso con los derechos humanos y

la inclusión. Esto sugiere un enfoque equilibrado que combina el control y la regulación con el compromiso con la inclusión y los derechos humanos. Sin embargo, algunos pueden argumentar que las medidas de control y regulación indican un enfoque más dirigista, especialmente en respuesta a la afluencia masiva de migrantes venezolanos.

La hipótesis inicial es en parte correcta, pero es importante tener en cuenta la complejidad y la diversidad de las políticas y medidas del gobierno en relación con la migración. Es decir, no se trata solo de un estilo de implementación dirigista, sino también de un compromiso con los derechos humanos y la inclusión.

HC: Estas evidencias proporcionadas apoyan efectivamente la hipótesis planteada de que el Gobierno instaure un modo de gobernanza participativo que involucre a los GAD's (Gobiernos Autónomos Descentralizados) y varias ONG's. Las políticas y programas mencionados indican una fuerte colaboración entre las autoridades gubernamentales locales y nacionales, así como la participación activa de las organizaciones no gubernamentales y las instituciones internacionales.

Algunos puntos clave a considerar:

- Se han establecido múltiples ordenanzas en diferentes regiones (como Portoviejo y Manta) que promueven los derechos y protecciones de las personas en movilidad humana. Estas ordenanzas se apoyan en fondos que provienen de los GAD's.
- Se han creado varios fondos y programas para atender las necesidades de los migrantes y sus familias, evidencia de un enfoque de gobernanza participativa.
- Los GAD's están trabajando en conjunto con varias organizaciones internacionales y agencias de la ONU para abordar los problemas de movilidad humana y garantizar la protección de los derechos humanos de las personas en movimiento.
- Se observan políticas públicas y programas orientados hacia la inclusión y protección de grupos vulnerables, como los migrantes, implementados con la participación activa de los GAD's.
- Proyectos como "Ciudades Inclusivas, Comunidades Solidarias", "Apoyo a las comunidades de acogida de migrantes y refugiados en las zonas fronterizas de Colombia, Ecuador y Perú (SI FRONTERA)", entre otros, muestran el trabajo en conjunto de organizaciones internacionales y gobiernos locales.

En síntesis, la hipótesis es coherente con las evidencias proporcionadas y muestra cómo el gobierno ecuatoriano ha adoptado un enfoque participativo para abordar la movilidad humana, trabajando en conjunto con los GAD's, las ONG's, y otras instituciones internacionales.

Conclusiones

A partir de la hipótesis y los datos presentados, se puede inferir que las políticas de regulación migratoria adoptadas por el gobierno en cuestión tienen la intención de abordar la cuestión de la inmigración irregular. Sin embargo, la ineficiencia de estas políticas se manifiesta en la falta de control migratorio, lo que evidencia la necesidad de mejorar la implementación y los mecanismos de acción.

El caso de Ecuador es un claro ejemplo de cómo un objetivo de política, como la regularización migratoria, puede enfrentarse a desafíos significativos en su implementación. Esto se evidencia en el número creciente de inmigrantes, particularmente desde Venezuela y Colombia, y la cantidad de estos inmigrantes que permanecen en una situación irregular. Durante el periodo de 2020 a 2021, el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) en Ecuador, también conocido como la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), llevó a cabo tres rondas de la Evaluación Conjunta de Necesidades (JNA) con el objetivo de mejorar la coordinación y planificación operativa del Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados de Venezuela (RMRP). Estas evaluaciones proporcionaron información crucial sobre la situación y necesidades prioritarias de las familias venezolanas en Ecuador. En mayo de 2022, se realizó una cuarta ronda del JNA, detallada en el informe actual, que incluyó 2 240 encuestas realizadas del 16 al 30 de mayo de 2022, con la participación de más de 100 encuestadores voluntarios. La muestra abarcó a 8 555 personas pertenecientes a 2 240 grupos familiares y se implementó en 23 provincias y 106 cantones de Ecuador, siguiendo cuotas por provincia establecidas según la distribución geográfica de registros de matriculación de niños, niñas y adolescentes del año lectivo 2021-2022 del Ministerio de Educación. El análisis se centró en el estatus jurídico y migratorio, evidenciando que, en 2022, el 73,3% carece de visa o tiene una visa expirada, con un aumento del 11,5% respecto a 2021. Excluyendo a los que no respondieron, el 25,2% indicó poseer algún tipo de visa en 2022, marcando una disminución frente al 35,2% de 2021. Entre los encuestados con visa en 2022, la más común fue la visa VERHU (11,0%), seguida por la visa de residencia permanente (3,5%), la visa de solicitante de la condición de refugiado (2,8%), la visa UNASUR (2,6%), y otras en proporciones menores. En cuanto al tipo de documento de identidad, el 67,9% tiene cédula o documento vigente, el 24,5% cuenta con pasaporte expirado, solo el 18,8% tiene pasaporte vigente, el 14,2% tiene cédula o documento expirado, el

12,9% tiene registro de nacimiento, el 2,9% no tiene ningún documento, y el 0,6% prefirió no responder. Cabe destacar el aumento de encuestados con cédula o documento expirado en comparación con 2021, pasando del 9,7% al 14,2%. Es crucial resaltar que, en 2022, se implementó un nuevo proceso de registro y regularización mediante el Decreto 436, firmado el 1 de junio de 2022 y publicado el 15 de junio de 2022, otorgando amnistía migratoria y estableciendo un proceso extraordinario para personas de nacionalidad venezolana y sus grupos familiares en situación migratoria irregular (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) 2022).

A pesar de las políticas progresistas y las medidas adoptadas para la regularización migratoria, como la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU), Acuerdo Ministerial No. 0000103 de 26 de julio de 2019, aún persisten dificultades en su aplicación efectiva. Un ejemplo específico es el Registro Migratorio llevado a cabo desde octubre de 2019 hasta agosto de 2020 en Ecuador, que formó parte de los instrumentos de planificación, como el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y el Plan Nacional de Movilidad Humana. Durante ese periodo, se registraron 245,529 personas venezolanas. Los resultados revelaron que aproximadamente el 90% de los registrados expresó su interés en residir en Ecuador por dos años o más, siendo la mayoría residente entre 1 y 2 años (38,4%). En cuanto a los documentos de viaje, se destacó que el 68,5% poseía un pasaporte ordinario y el 67,2% tenía vigente su documento. La prevalencia del pasaporte ordinario fue más alta en las regiones de Costa (65,0%) y Sierra (71,9%), mientras que en la Amazonía predominó el Documento de identidad (55,7%). En cuanto al tiempo de estadía, la mayoría residió entre 13 y 24 meses (38,4%), seguido por más de 24 meses (23,0%), entre 7 y 12 meses (21,4%) y hasta 6 meses (17,2%). Además, en términos de tipo de documento, se observó que el 70% contaba con un pasaporte ordinario, el 30% con un documento de identidad, y solo un pequeño porcentaje tenía visa (0,2%) o Carnet de refugiado (0,3%), sin diferencias significativas por género (Ministerio del Interior del Ecuador; OIM Ecuador 2022).

El estilo de implementación dirigista del gobierno, aunque está respaldado por la intención de trabajar con actores no estatales en un modo de gobernanza participativa, no parece haber logrado plenamente su objetivo de regularización. Esto puede deberse a una variedad de factores, como una capacidad administrativa insuficiente, la falta de recursos adecuados, la falta de mecanismos de cooperación efectivos con actores no estatales y la naturaleza misma del fenómeno migratorio, que a menudo implica flujos irregulares y en constante cambio.

La hipótesis planteada sugiere que los desafíos inherentes a la regulación de la inmigración irregular no pueden abordarse eficazmente solo a través de medidas políticas. Es fundamental una implementación efectiva, que cuente con los recursos y la cooperación necesarios y que esté adaptada a la naturaleza específica y en constante evolución del fenómeno migratorio.

Tanto Ecuador como Chile han implementado medidas para regularizar la situación migratoria de los migrantes irregulares. Sin embargo, los resultados han sido mixtos en términos de eficiencia. En Ecuador, a pesar de los programas de regularización y la gobernanza participativa, aún hay migrantes en situación irregular. En Chile, se han enfrentado dificultades con las visas consulares y un aumento en los ingresos irregulares de migrantes venezolanos. Ambos casos demuestran que las políticas actuales no han resuelto por completo el desafío de la migración irregular. Se requiere un enfoque integral que incluya la integración socioeconómica de los migrantes, el fortalecimiento institucional y la cooperación regional e internacional. La evaluación constante y la adaptación son clave para abordar eficazmente la migración irregular.

Cuando se analizan los casos de Ecuador y Colombia en términos de regularización migratoria, se pueden encontrar similitudes y diferencias en sus enfoques y resultados. En Ecuador, el gobierno ha buscado regularizar la condición de los migrantes irregulares a través de programas de contingencia y una implementación dirigista. Sin embargo, a pesar de la adopción de un enfoque participativo con actores no estatales, la regularización migratoria aún enfrenta desafíos significativos, ya que persiste una cantidad considerable de migrantes en situación irregular en el país.

Por otro lado, en Colombia se han implementado medidas para regularizar la situación de los migrantes venezolanos, como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto de Protección Temporal. Estas medidas buscan facilitar el tránsito y garantizar la regularidad de los migrantes en el país. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

realizados, se observa un aumento en la migración irregular y una proporción significativa de migrantes venezolanos en situación irregular.

En ambos casos, se destaca la complejidad y los desafíos inherentes a la migración irregular y la regularización migratoria. La implementación de políticas y programas de contingencia, así como la colaboración entre actores estatales y no estatales, desempeñan un papel importante en abordar estos desafíos. Sin embargo, es fundamental adoptar un enfoque integral que vaya más allá de la regularización y también se enfoque en la integración socioeconómica de los migrantes, el fortalecimiento de las instituciones migratorias y la promoción de la cooperación regional e internacional.

Cuando se examinan los casos de Ecuador y Perú en relación con la hipótesis planteada sobre la regularización migratoria, se pueden encontrar similitudes y diferencias en sus enfoques y resultados.

En Ecuador, el gobierno se propuso regularizar la condición de los migrantes irregulares mediante programas de contingencia y una implementación dirigista. Sin embargo, a pesar de la adopción de un enfoque participativo con actores no estatales, la regularización migratoria sigue presentando deficiencias, ya que aún hay una cantidad considerable de migrantes en situación irregular en el país.

Por otro lado, en Perú se implementaron medidas como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) con el objetivo de regularizar la situación de los migrantes venezolanos. Estas medidas buscaban facilitar la movilidad y garantizar la regularidad de los migrantes en el país. Sin embargo, se han observado cambios en las políticas migratorias a lo largo del tiempo, con momentos de retroceso y restricciones en ciertos períodos.

Ambos casos reflejan la complejidad y los desafíos asociados con la migración irregular y la regularización migratoria. A pesar de la implementación de medidas para abordar la situación de los migrantes, es necesario realizar una evaluación constante de las políticas migratorias y adaptarlas de manera flexible para enfrentar los cambios en las dinámicas migratorias.

Es importante destacar que tanto Ecuador como Perú han experimentado una llegada masiva de migrantes venezolanos, lo que ha planteado desafíos en términos de recursos, capacidad de respuesta y coordinación. Una regularización migratoria efectiva debe

considerar no solo el aspecto legal, sino también la protección de los derechos de los migrantes y su integración en la sociedad receptora.

El núcleo de la falla en las políticas de regulación migratoria adoptadas por el gobierno reside en la ineficiencia de su implementación y los mecanismos de acción. A pesar de la implementación de programas de contingencia, un enfoque de implementación dirigista y la participación de actores no estatales en una gobernanza participativa, la persistente falta de control migratorio subraya la necesidad apremiante de mejorar sustancialmente la implementación y los recursos disponibles. La experiencia de Ecuador destaca que la regularización migratoria enfrenta desafíos considerables, y la combinación de factores como capacidad administrativa insuficiente, recursos limitados, ineficaz cooperación con actores no estatales y la naturaleza dinámica del fenómeno migratorio contribuyen al fracaso en la gestión migratoria. Es crucial reconocer que la solución no solo radica en políticas progresistas, sino en una implementación efectiva respaldada por recursos adecuados y una cooperación integral con diversos actores, adaptándose a la naturaleza cambiante de la migración irregular. En términos del concepto de falla de políticas, se aplica el enfoque de McConnell (2015), que destaca la importancia de lograr esencialmente los objetivos establecidos por los defensores de la política, enfrentar oposición y contar con apoyo práctico para evitar ser percibida como un fracaso. En el caso específico de las políticas migratorias en Ecuador, la falta de cumplimiento de objetivos esenciales, la oposición persistente y la carencia efectiva de apoyo respaldan la percepción de una falla en estas políticas.

Referencias

- Abuelafia, Emmanuel. 2020. *Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Acosta, Diego, y Jeremy Harris. 2022. *Cómo son las leyes migratorias de América Latina y el Caribe*. 25 de julio. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-son-las-leyes-migratorias-de-america-latina-y-el-caribe/>.
- Alvites, Angélica. 2019. "Migraciones internacionales, fronteras y Estados ¿Cómo interpretar el régimen de frontera desde América del Sur?" *Desafíos* 31 (1): 123-156.
- Asamblea Nacional República del Ecuador. 2017. "Ley Orgánica de Movilidad Humana." *Registro Oficial Suplemento. Nro. 938*. 06 de febrero. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf.
- Banco Mundial. 2020. *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Quito-Ecuador: Banco Mundial.
- Barbieri, Nicolás, Jacques Ramírez, María Ospina, Bárbara Cardoso, y Sebastián Polo. 2020. "Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú." *Diálogo andino* (63): 219-233.
- Barbosa, Raúl, y Maria Dadalto. 2018. "Migración y la gobernanza global: el rol de las redes migrantes." *Cadernos Metrópole* 20 (41): 209-222.
- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods*. The University of Michigan Press.
- . *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bitar, Sebastián. 2022. *Migración en Colombia y respuestas de Política Pública*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Blouin, Cécile. 2020. *El Bicentenario y la migración: mirando el pasado para construir otro futuro*. 27 de julio. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/el-bicentenario-y-la-migracion-mirando-el-pasado-para-construir-otro-futuro/>.
- Brumat, Leiza. 2021. "Gobernanza migratoria en suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia". Fundación Carolina. Consultado el 6 de abril de 2021. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/72605/AC-12.2021.pdf?sequence=1>.
- Cancillería Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2021. *Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia*. Consultado el 08 de febrero de 2021. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-duque-anuncia-decision-historica-crear-estatuto-proteccion-temporal>.
- Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2023. *Antecedentes históricos y causas de la migración*. Consultado el 22 de junio de 2023. <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>.
- Caracol Radio. 2019. *DANE: Migrantes venezolanos no tienen que ver con el desempleo en Colombia*. Consultado el 20 de septiembre de 2019. https://caracol.com.co/radio/2019/09/18/economia/1568759244_675647.html.
- Cerrutti, Marcela. 2020. *5 rasgos destacados de la migración intra-regional en América del Sur*. 16 de abril. <https://www.migrationdataportal.org/es/blog/5-rasgos-destacados-de-la-migracion-intra-regional-en-america-del-sur>.

- . *La gobernanza migratoria regional en América del Sur: cómo la emigración venezolana a gran escala la pone a prueba*. Consultado el 13 de febrero de 2020. <https://www.migrationdataportal.org/es/blog/la-gobernanza-migratoria-regional-en-america-del-sur-como-la-emigracion-venezolana-gran-escala>.
- Collier, David. 2011. “Comprender el seguimiento de los procesos.” *PD: Ciencias Políticas y Política* 44 (4): 823-830.
- Datosmacro.com. 2023. *Ecuador-Inmigración*. Consultado el 1 de julio de 2023. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20%C3%BAltimos%20datos%20publicados,%2C%20que%20son%20el%2048.15%25>.
- . 2020. *Perú-Inmigración*. Consultado el 27 de enero de 2020. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/peru>.
- Dedios, María, Ruiz, Felipe. 2022. *Migración reciente hacia el Perú: situación, respuestas de política y oportunidades*. 35 vols. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD).
- Doña, Cristián. 2018. *En medio de números récord de llegadas, Chile gira a la derecha en materia de inmigración*. El País. Consultado el 17 de enero de 2018. <https://www.migrationpolicy.org/article/amid-record-numbers-arrivals-chile-turns-rightward-immigration>.
- Doña, Cristián, y Amanda Levinson. 2004. *Chile: Avanzando hacia una política migratoria*. El País. Consultado el 01 de febrero de 2004. <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-moving-towards-migration-policy>.
- . 2012. *Chile: un país de destino en crecimiento en busca de un enfoque migratorio coherente*. 06 de junio. <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-growing-destination-country-search-coherent-approach-migration>.
- Feline, Luisa, y Soledad Castillo. 2021. “Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19.” *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*: 50-65.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Anthropos.
- Fontaine, Guillaume. 2020. “La contribución del diseño de políticas a la evaluación realista.” *Evaluation* 26 (3): 296-314.
- . 2021. “La paradoja brasileña: cómo la politización de las políticas anticorrupción afecta a la responsabilidad pública.” Quito.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano, y Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Switzerland: Palgrave Macmillan Cham.
- Graf, Marcia. 2020. “Perspectivas adoptadas frente a los flujos migratorios en la región.” *En el orden sudamericano en transición. Agenda de desafíos para lo que viene, de Daniel García y Claudia Bernazza*, 43-46. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Hall, Peter A., y Rosmary C.R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Heredia, Emilio. 2018. *Monitoreo de flujo de población venezolana: Chile. Ronda 1-Julio 2018*. Santiago de Chile : Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Herrera, Gioconda. 2022. *Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021*. Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD).
- Hood, Christopher, y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Twenty-First century.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2021. *Perú: Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2019*. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Instituto Nacional de Estadísticas. Chile; Servicio Nacional de Migraciones. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2022. *Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2021 Desagregación nacional, regional y principales comunas*. Santiago de Chile : Departamento de Estadísticas Demográficas y Sociales. Subdepartamento de Demografía; Departamento de Estudios. Unidad de Estudios.
- Jackson, Patrick. 2011. *The conduct of inquiry in international relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge.
- . 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge.
- Jokisch, Brad. 2007. *Ecuador: Diversidad en Migración*. Consultado el 29 de marzo de 2007. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-diversidad-en-migracion>.
- La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) 2023. *Regularización Migratoria*. 9 de julio. <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/regularizacion-migratoria/>.
- . 2022. *Una evaluación a personas refugiadas y migrantes venezolanas en Ecuador revela sus necesidades más críticas*. 28 de julio. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/una-evaluacion-personas-refugiadas-y-migrantes-venezolanas-en#:~:text=Alrededor%20del%2073%20por%20ciento,necesidad%20de%20fortalecer%20la%20integraci%C3%B3n>.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana. 2017. “Registro oficial N°938.” Asamblea Nacional República del Ecuador. 6 de febrero. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>.
- López, Dacheri, y José Toledo. 2018. “Políticas públicas y migraciones internacionales. Miradas cruzadas.” *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 6 (3).
- Lowndes, Vivien, y Mark Roberts. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Maihold, Günther. 2022. “Migración, control de fronteras y acuerdos migratorios de la Unión Europea con terceros países.” *Revista Mexicana de Política Exterior* (112): 161-183.
- Manosalvas, Mónica. 2018. “Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador.” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (71): 155-188.
- Margarit, Daisy, Pablo Roessler, Francisca Rodríguez, y Pamela Caro. 2022. “Migración venezolana en Chile: desafíos para su integración.” *Revista Ideele* (304) (junio-julio).
- McConnell, Allan. 2015. “What is policy failure? A primer to help navigate the maze.” *Public Policy and Administration* 30 (3-4) : 1-22.
- Minchala, Carlos. 2020. “Migraciones irregulares en la era del capitalismo global.” *Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 16 (16) : 85-98.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2016. “Resolución 1220 de 2016.” 12 de Agosto. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_1220_2016.htm.

- . 2017. “Resolución 5797 de 2017.” 27 de julio.
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5797_2017.htm#INICIO.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. “Agenda de Política Exterior 2017 - 2021.” Quito, enero.
- Ministerio del Interior del Ecuador; OIM Ecuador. 2022. “Resultados del Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020: características, condiciones, dinámicas y factores con perspectiva geográfica de la población objetivo.” 03 de Junio. <https://reliefweb.int/report/ecuador/resultados-del-registro-migratorio-de-ciudadanos-venezolanos-en-el-ecuador-2019-2020-caracteristicas-condiciones-dinamicas-y-factores-con-perspectiva-geografica-de-la-poblacion-objetivo> (último acceso: 15 de julio de 2023).
- Neira, Fernando. 2020. “Los discursos, los actores y las prácticas en la atención migratoria en Latinoamérica.” *Estudios de Derecho* 77 (169): 243-265.
- OIM. 2021. “Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria.” julio.
https://portal.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/estudioregionalweb_ligero.pdf.
- . *Perfil Migratorio de Colombia*. Editado por Clemencia Ramírez, Mateo Adarve y Erik Ciprian. Colombia: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- . 2019. *Términos fundamentales sobre migración*. 5 de julio.
<https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2021. “Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria.” San José.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2018. *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Cuadernos migratorios N°9*. Quito: Organización Internacional para las Migraciones.
- . 2019. “Glosario de la OIM sobre Migración .”
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.
- Palacios, María; Torres, María; Lozano, María; Iregui, Paola; Zuluaga, Camila; Hurtado, Nathalia; González, Nicolás. 2018. *El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia. Cartilla práctica e informativa*. Pan American Development Foundation (PADF); Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD); Universidad del Rosario.
- Pennisi, Luca. 2019. “Migraciones: entre muros y derechos humanos Las actuales políticas migratorias de Estados Unidos y de Europa.” *Revista Población Y Desarrollo: argonautas y caminantes* 15: 100-108.
- Peñafiel, Eduardo. 2022. *Instituto Nacional de Estadísticas. Chile*.
<https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/demografia-y-migracion/2022/10/12/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-lleg%C3%B3-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-m%C3%A1s-que-en-2020>.
- Peters, B. Guy, Carlos Rodrigues, Alejandro Hernández, Milán Taymi, Guillaume Fontaine, y Cecilia Medrano. 2019. “Dossier: El diseño de políticas públicas para el desarrollo.” *Revista Cuadernos del Cendes*. 1983 (Cendes, UCV) 36 (102) (septiembre-diciembre): 1-218.
- Peters, B. Guy, y Fontaine Guillaume. 2020. *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing.

- Plataforma de Coordinación Interagencial para refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). 2022. *RMPR 2022 PERÚ*. (R4V).
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). 2022. “GTRM Ecuador: Evaluación Conjunta Necesidades - Mayo 2022.”. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2022> (último acceso: 25 de junio de 2023).
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). 2021. *Colombia. Refugiados y migrantes venezolanos-Junio 2021*. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM).
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). 2019. *Colombia. Reporte Situacional-septiembre 2019*. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM).
- Poaquiza, Ángel, y Fausto Mayorga. 2020. “Las políticas públicas de protección a extranjeros y el derecho constitucional de libre movilidad humana en el Ecuador.” septiembre. <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/31351/1/FJCS-POSG-215.pdf>.
- Presidencia de la República del Ecuador. 1971. “Ecuador: Decreto Supremo No. 1900 de 1971, Reglamento de la Ley de Migración.” <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0974.pdf>.
- Ramírez, Clemencia, y Marcela Perilla, Clara Zuluaga. 2010. *Perfil Migratorio de Colombia*. Bogotá: OIM Colombia.
- Ramírez, Jacques. 2013. *La política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Ramírez, Sulma, Alisson Barbieri, y Jose Rigotti. 2017. “Padrão de mobilidade do caso colombiano do final do século XX e começos do século XXI uma aproximação a partir dos censos de 1993 e 2005 e do sistema de registro sobre deslocamento forçado.” *Revista Geografias*: 74-85.
- Rodrigues, Carlos. 2019. “Peters, B. G. (2018). Policy Problems and Policy Design. Cheltenham: Edward Elgar, 172 pp.” *Ciencia Política* 28 (14) (julio-diciembre): 315-321.
- Rohlfing, Ingo, y Carsten Schneider. 2016. “A Unifying Framework for Causal Analysis in set-Theoretic Multimethod Research .” *Sociological Methods & Research*: 1-27.
- Sabatier, Paul A. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- Sánchez, Ana, Tatiana Vayas, Fernando Mayorga, y Carolina Freire. 2021. “Movimientos migratorios y no migatorios en Ecuador.”. <https://blogs.cedia.org.ec/obest/wp-content/uploads/sites/7/2021/03/Movimiento-migratorio-en-Ecuador.pdf>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). 2021. “Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021.”. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). 2017. "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021." <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/EcuadorPlanNacionalTodaUnaVida20172021.pdf>.
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). 2022. "Migración en Chile. Aprendizajes y desafíos para los próximos años: Balance de Movilidad Humana en Chile 2018-2022." <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones/>.
- Stefoni, Carolina, y Dante Contreras. 2022. *Situación migratoria en Chile: tendencias y respuestas de política en el período 2000-2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Stoker, Gerry, y otros. 2010. *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Suárez, Verónica, David Castillo, y Paola Mera. 2020. *Análisis: Situación de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador*. Quito: CARE; Fundación Alas de Colibrí; Diálogo Diverso98.
- Tovar, Hermes. 2001. "Emigración y éxodo en la historia de Colombia." *Amérique Latine Histoire et Mémoire* (Les Cahiers ALHIM) 3 (marzo).

Anexos

Tabla Codificación de evidencias

	Código	Evidencia	Vínculo
D: El Gobierno adopta la posición de regularizar la condición migratoria como objetivo de política para los migrantes irregulares.	E1	Decreto Ejecutivo Nro. 150 (17/12/2007), se creó la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI).	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf
	E2	Plan Bienvenidos a casa 2007-2013. Por un regreso voluntario, digno y sostenible (2007).	http://www.oas.org/es/sedi/dese/documentos/mide/taller_migrantes/3.%20Holguin%20-%20plan%20bienvenidos%20a%20casa%20-%20Ecuador.pdf
	E3	La nueva constitución de Ecuador (CRE), aprobada en 2008, reconoció el derecho a migrar, ciudadanía universal, protección de los derechos migrantes (artículo 40; 416, 6; artículo 9).	https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
	E4	La Cancillería ecuatoriana interpuso visado para nueve países de África y Asia. Estos son: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia (20/06/2008).	https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/gobierno-fijo-vez-visa-nueve.html
	E5	Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador (06/05/2010)	https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_2050_2010.htm
	E6	Estatuto migratorio permanente ecuatoriano- peruano (10/12/2010).	https://igualdad.cepal.org/es/repository-of-policies-and-strategies/estatuto-migratorio-permanente-ecuador-peru
	E7	El Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela del (06/07/2010).	https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATORIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf
	E8	Acuerdo Ministerial Nro. 31 (02/04/2014). Normar el cumplimiento del "Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile".	https://www.refworld.org/docid/54f472e04.html

E9	Azogues, sede de la VIII Ronda Migratoria entre Ecuador y Cuba. Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (30/06/2016).	https://www.cancilleria.gob.ec/2016/06/30/azogues-sede-de-la-viii-ronda-migratoria-entre-ecuador-y-cuba/
E10	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (18/10/2016). Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y la Organización Internacional para las Migraciones	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/8799-suplemento-al-registro-oficial-no-928
E11	Decreto Ejecutivo Nro. 802 (12/03/2007), Ministerio de Economía y Finanzas establece las partidas presupuestarias y los recursos requeridos por la SENAMI.	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
E12	Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (3-4 septiembre de 2018).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2021-02/Quito%20Declaration.pdf
E13	Declaración de Quito sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región (22-23 de noviembre de 2018).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20III%20Venezolanos_9Abr2019.pdf
E14	Declaración Conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (8-9 de abril de 2019).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20III%20Venezolanos_9Abr2019.pdf
E15	Declaración Conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos (4-5 de julio de 2019).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2021-09/quito_iv.pdf

	E16	Acuerdo Ministerial No. 244 (22/08/2018). Establece que se permite el ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio ecuatoriano utilizando su cédula de identidad apostillada como requisito alternativo al pasaporte.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_documento_de_identidad_venezolanos.pdf
	E17	Los extranjeros contarán con 30 días para regularizar su permanencia en el país. Comunicado del Ministerio del Interior (21/02/2018).	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/los-extranjeros-contaran-con-30-dias-para-regularizar-su-permanencia-en-el-pais/
	E18	Acuerdo Ministerial Nro. 02 (01/02/2019). Establece la exención de presentar certificados de antecedentes penales a niños, niñas y adolescentes, así como en casos específicos, como la reunificación familiar, personas en tránsito con una visa o permiso de residencia en otro país, y en casos excepcionales autorizados por las autoridades migratorias.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/ACUERDO-INTERMINISTERIAL-NUMERADO.pdf
	E19	Proyecto de Atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos. Norma Técnica 2019.	https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Norma-tecnica-de-VBG-y-GVDH-.pdf
	E20	Proceso de deportación de ciudadanos cubanos, en situación migratoria irregular, concluyó apegado a la Ley. Comunicado del Ministerio de Gobierno (13/07/2016).	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/proceso-de-deportacion-de-ciudadanos-cubanos-en-situacion-migratoria-irregular-concluyo-apegado-a-la-ley/
	El Gobierno establece un programa de contingencia, con acciones y mecanismos enfocados en la regularización para coadyuvar a resolver el problema.	E21	Plan Nacional de Desarrollo, Política Exterior 2007-2010.
E22		Diagnóstico integral de la red de casas del migrante (noviembre de 2012).	http://www.mdgfund.org/sites/default/files/YEM_ESTUDIO_Ecu_Diagnostico%20de%20las%20casas%20d%20migrantes.pdf
E23		Decreto Ejecutivo Nro. 20 (10/06/2013). Transformación de SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/DECRETO-EJECUTIVO-NO.-20-DE-10-DE-JUNIO-DE-2013.pdf

E24	El Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Trabajo 2015-2018 (2015).	https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Plan-Estrategico-Institucional.pdf
E25	Acuerdo Ministerial Nro. 88 (30/10/2015). Requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República de Senegal.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo-Ministerial-000088-30-10-2015.pdf
E26	Acuerdo Ministerial Nro. 98 (25/11/2015). Requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República de Cuba.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo-Ministerial-000098-25-11-2015.pdf
E27	Decreto Ejecutivo Nro. 686 (12/06/2015). Reglamento a la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad.	https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/16-Reglamento-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf
E28	Acuerdo Ministerial Nro. 20 (03/03/2017). Requerimiento de visa de ingreso al país para los ciudadanos de la República Popular Democrática de Corea.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo-Ministerial-000020-03-03-2017.pdf
E29	Decreto Ejecutivo Nro. 111 (04/08/2017), Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana	https://www.refworld.org/es/country,LEGAL,NATLEGBO D,,ECU,,5a665fd14,0.html
E30	Agenda de Política Exterior 2017-2021 (enero 2018)	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/agenda_politica_2017baja.pdf
E31	Decreto Ejecutivo Nro. 1133 (25/8/2020). Desígnese al Viceministro de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como Consejero Suplente ante el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, quien lo representará y presidirá en todos los casos en los que no lo hiciera el consejero titular, con voto dirimente.	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/13439-suplemento-al-registro-oficial-no-281
E32	Decreto Ejecutivo Nro. 1134 (25/8/2020). Reconocése la validez hasta el 28 de febrero de 2021 de los pasaportes ordinarios de las personas ecuatorianas que se encuentren en el exterior en aquellos casos cuya caducidad se haya	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/13439-suplemento-al-registro-oficial-no-281

	producido a partir del 16 de marzo de 2020.	
E33	Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
E34	Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio del Trabajo (MDT) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
E35	Durante el período de enero a septiembre de 2018 el Ministerio de Educación (MINIEDUC) se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
E36	Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 - 2021 (05/02/2020).	http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/ANIMH_2017-2021.pdf
E37	Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-130. Instructivo para la obtención de la autorización laboral a personas extranjeras para trabajar en el sector público (16/042021).	https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/AM-130-2021-INSTRUCTIVO-AUTORIZACION-LABORAL-EXTRANJEROS-signed-1.pdf?x42051
E38	En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

	E39	Emisión del Instructivo MDT-2018-0006 del Ministerio de Trabajo para regular el control de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros en la República del Ecuador (2018).	https://servicios.inclusion.gob.ec/Lotaip_Mies/phocadownload/09_sep_2018/literal_a2_base_legal/Registros%20Oficiales/RO%20No.%20184%20(FEBRERO%2020-2018).pdf
	E40	Acuerdo Ministerial Nro. 275 (04/10/2018). El Viceministro de Movilidad Humana acuerda expedir el reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/acuerdo_ministerial_275.pdf
El Gobierno establece un estilo de implementación dirigista ante la afluencia masiva de migrantes irregulares.	E41	Ley Orgánica de Movilidad Humana (6/02/2017). Artículo 1, Objeto ámbito.	https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf .
	E42	El Gobierno anuncia en el Plan Nacional de Movilidad Humana (mayo 2018) políticas públicas para el cumplimiento de la Agenda de Política Exterior 2017-2021.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf
	E43	Participación del Presidente Rafael Correa en el plenario de la V Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en República Dominicana (25 de enero de 2017).	https://www.presidencia.gob.ec/el-presidente-rafael-correa-pidio-a-los-miembros-de-la-celac-defender-a-los-migrantes/
	E44	El Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida (2017).	https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/EcuadorPlanNacionalTodaUnaVida20172021.pdf
	E45	El Ministro del Interior Mauro Toscanini afirma ante la prensa el 06/08/2018 que Ecuador no tiene la capacidad para atender a ocho mil personas al día, y que el Estado hacía esfuerzos por incrementar los puntos de atención y la asistencia médica.	https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/07/nota/6896078/15-venezolanos-que-entra-se-queda-ecuador/
	E46	Ecuador participa en la Reunión Extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos-OEA, de 5 de septiembre de 2018.	https://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94909

	E47 Declaratoria 152 del 09/08/2019 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) de la situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Pichincha, El Oro, y del Carchi. Extensión de la declaración de emergencia del sector movilidad humana en las provincias de El oro, Pichincha, y Carchi desde el 28/08/2019 al 31/07/2019. mediante Acuerdos ministeriales No. 248, 270, 280, 302, 06, 021, 036, 041, 059, 079.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf
	E48 Presidente Lenin Moreno, anuncia la conformación de Brigadas para controlar situación legal de ciudadanos venezolanos en Ecuador. 20 de enero de 2019.	https://www.elcomercio.com/actualidad/moreno-brigadas-control-venezolanos-ecuador.html .
	E49 Decreto Ejecutivo Nro. 826 (26/07/2019). Amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que cumplan con ciertos requisitos y hayan ingresado de manera regular al territorio de Ecuador, así como para aquellos que se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia permitido hasta la fecha de entrada en vigor del Decreto Ejecutivo.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf
	E50 Acuerdo Ministerial Nro. 103 (26/07/2019). Otorgar Visa de Residencia Temporal de Excepción, por razones humanitarias.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Acuerdo_Ministerial_0000103_2019.pdf .
	E51 En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
	E52 En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf

	y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática. Durante el año 2018 se implementaron acciones para garantizar el acceso a servicios de inclusión social para personas en situación de vulnerabilidad, con especial atención en servicios de protección especial y desarrollo infantil.	
E53	En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
E54	En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
E55	Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) (2018), durante el período de enero a septiembre de 2018 se encargó de la fase de respuesta a la emergencia provocada por el flujo migratorio inusual de venezolanos.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
E56	Resolución Nro. 002-2020 del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. Expídase el Reglamento Interno para el Funcionamiento del Pleno del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (21/09/2020).	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/ediciones-especiales/item/13547-edicion-especial-no-1041

	E57	El presidente vetó parcialmente las reformas de la Ley de Movilidad Humana. 30 de diciembre de 2020.	https://gk.city/2020/12/31/reformas-ley-movilidad-humana-vetadas-parcialmente/
	E58	Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en Ecuador (septiembre de 2018).	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
	E59	Acuerdo Ministerial Nro. 242 (16/08/2018). Desde el 18 de agosto de 2018, se solicita a ciudadanos venezolanos presentar pasaporte válido con una vigencia mínima de seis meses antes de la fecha de expiración, para ingresar al territorio ecuatoriano.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_242_pasaportes_venezolanos.pdf
	E60	Plan Integral para el mejoramiento de servicios ciudadanos (2018)	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/8_plan_integral_ssmc_subs_carlos_velastegui.pdf
El Gobierno insta un modo de gobernanza participativo que involucra a los GAD's, y varias ONG's.	E61	Ordenanza reformativa a la ordenanza que regula el desarrollo socio cultural del cantón Portoviejo e incorpora el título innumerado denominado de protección y promoción de los derechos de las personas en condición de movilidad humana (05/12/2019).	http://online.portoviejo.gob.ec:9090/ordenanzas/

E62	Ordenanza que crea y regula el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para las y los migrantes y sus familias en la jurisdicción del cantón Manta (03/05/2012).	https://manta.gob.ec/db/municipio/Ordenanzas/2012/ORDENANZA%20QUE%20CREA%20Y%20REGULA%20EL%20FUNCIONAMIENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20PROTECCION%20Y%20DESARROLLO%20INTEGRAL%20PAR.pdf
E63	Acuerdo Ministerial Nro. 69 (06/07/2020)- Expídase el reglamento para la conformación y funcionamiento de la mesa nacional, de las mesas intersectoriales permanentes y de las mesas zonales de movilidad humana	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf
E64	El Programa de Cohesión Social EUROsociAL+ ha trabajado en conjunto con Ecuador en la implementación de relevantes reformas de políticas públicas para fortalecer la cohesión social. La colaboración se realiza en coordinación con instituciones ecuatorianas como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y la Delegación de la Unión Europea en el país.	https://eurosocial.eu/ecuador/?estado=Aprobada
E65	Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito N.º 271 sobre Movilidad Humana y el Reglamento Sustitutivo al Acuerdo Ministerial 455, agosto 2008. Artículo 1, declaración de la movilidad humana como política pública.	https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/ordenanzas/ORDENANZAS%20A%20C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-271%20-%20MOVILIDAD%20HUMANA.pdf
E66	Ordenanza que regula y organiza el funcionamiento del sistema de protección y desarrollo integral para los y las migrantes y sus familias del cantón cuenca, 06 de abril de 2010.	https://www.cuenca.gob.ec/node/8995
E67	Proyecto Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo implementado por el PNUD y el GADPP (abril 2015)	http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenopaginas/archivos/Informe%20de%20capacitaci%C3%B3n%20UGMH.pdf
E68	Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (2016).	https://ecuador.iom.int/es/encuesta-de-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-ciudades

E69	Plataforma regional de coordinación interagencial (2019).	https://www.r4v.info/es/laplataforma#
E70	Marco de colaboración entre los países: Ecuador–España 2019-2022 (04/02/2019).	https://aecid-ecuador.ec/wp-content/uploads/2018/04/MAP-2019-2022_Executive-Summary-ENFF.pdf
E71	Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (23-24 septiembre de 2020).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2020-11/Original%20Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20VI%20Reunio%CC%81n%20Te%CC%81cnica%20Internacio%20Sobre%20Movilidad%20Humana%20de%20Ciudadanos%20Venezolanos%20en%20la%20Regio%CC%81n_VF.pdf
E72	En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
E73	En diciembre de 2018, el Gobierno presentó un marco de cooperación internacional para abordar la situación de movilidad humana de las personas venezolanas. Este marco incluye áreas prioritarias de intervención y los recursos estatales destinados a responder a esta problemática.	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf
E74	Programa Frontera Norte-Territorio de Desarrollo y de Paz. (18/09/2019)	https://www.eeas.europa.eu/delegations/ecuador/con-gran-impacto-y-miles-de-beneficiarios-cierra-el-programa-uni%C3%B3n-europea-para_en?s=161
E75	Implementación de los centros binacionales de atención de frontera (Cebaf) en el paso de frontera Tulcán -Ipiiales (Rumichaca) (2018).	http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1246

	E76	Apoyo a las comunidades de acogida de población migrante y refugiada en las zonas fronterizas de Colombia, el Ecuador y el Perú (2018-2023) (enero 2021)	https://www.giz.de/en/worldwide/77707.html
	E77	Ciudades Inclusivas - Fomentando comunidades solidarias para migrantes venezolanos (01/05/2019-01/05/2022).	https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/inclusive-cities-fostering-communities-solidarity-venezuelan-migrants_en
	E78	Programa de movilidad humana e interculturalidad - casa del migrante - (Gad cuenca) (25-04-2007).	https://www.gob.ec/gadm-cuenca/tramites/programa-movilidad-humana-interculturalidad-casa-migrante-gad-cuenca
	E79	El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba fondos no reembolsables para países receptores de migrantes en América Latina y el Caribe (7/05/2019).	https://www.iadb.org/en/news/idb-approves-grant-funds-countries-receiving-migrants-latin-america-and-caribbean
	E80	Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (14-15 noviembre de 2019).	https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20VF%2015-11-2019.pdf