

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Sociología Y Estudios De Género

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización En Migración, Desarrollo Y Derechos  
Humanos

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN  
MIGRATORIA SOBRE LA POBLACIÓN VENEZOLANA A TRAVÉS DE LA VISA  
VERHU Y VISA VIRTE EN ECUADOR

Vivanco Ullauri Hugo Alberto

Asesora: Pérez Martínez Lucía Salomé

Lectores: Herrera Mosquera Lourdes Gioconda

Quito, noviembre de 2024

## **Dedicatoria**

A mi madre y hermano, que son mi razón de vivir, gracias a su amor y apoyo han logrado que pueda salir adelante.

A mi abuelo, quien dejó en mí, virtudes de humildad y sencillez que me han permitido ser un hombre de bien.

Y a todos mis amigos y profesores, quienes me acompañaron en mi etapa como estudiante de esta prestigiosa institución (FLACSO).

## Índice de contenidos

Resumen .....	6
Introducción .....	7
Capítulo 1. Discusiones teóricas .....	11
1.1. Estudios sobre regularización en Ecuador .....	11
1.2. Gobernanza migratoria: políticas migratorias, regularización y securitización .....	13
Capítulo 2. Procesos de regularización en Ecuador .....	16
2.1. Marco normativo .....	17
2.2. Regularización de ciudadanos de nacionalidad haitiana en el Ecuador .....	19
2.3. Regularización de ciudadanos de nacionalidad venezolana en el Ecuador.....	20
Capítulo 3. Análisis de los hallazgos de la investigación.....	21
Conclusiones .....	33
Referencias .....	36

## **Lista de ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 3.1. Proceso de regularización VIRTE en cifras .....	22
Gráfico 3.2. Visas VERHU otorgadas .....	23
Gráfico 3.3. Visa VIRTE otorgadas, fase I .....	28
Gráfico 3. 4. Visa VIRTE otorgadas, fase II.....	29
Gráfico 3.5. Visa VIRTE otorgadas por nacionalidades.....	29
Gráfico 3. 6. Visas otorgadas por grupo etario .....	31

### **Tablas**

Tabla 3.1. Interoperabilidad institucional para el proceso VIRTE .....	26
--	----

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesina**

Yo, Hugo Alberto Vivanco Ullauri, autor de la tesina “Análisis comparativo de los procesos de regularización migratoria sobre la población venezolana a través de la visa VERHU y visa VIRTE en Ecuador”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización en Migración, Desarrollo y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la 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, noviembre de 2024



Firma

Hugo Alberto Vivanco Ullauri

## **Resumen**

En esta investigación se presentan los resultados sobre los dos últimos procesos de regularización (VERHU y VIRTE) dirigidos a la población venezolana que reside en el Ecuador. Se ha buscado conocer las diferencias entre el proceso VERHU y VIRTE, los cambios normativos y el alcance que se obtuvo especialmente en relación con la población de origen venezolana.

Se debe tener en cuenta que, Ecuador, en 2022, albergaba el tercer número más alto de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, con poco más de 513 000 personas. El 73 % se encontraba en situación irregular y el 91 % manifestó su deseo por permanecer en territorio ecuatoriano. Por lo tanto, el Gobierno ecuatoriano, ante el llamado éxodo migratorio venezolano en la región, ha generado vía decretos dos procesos de regularización, cuyo propósito fue dar amnistía migratoria a ciudadanos de nacionalidad venezolana en condición regular dentro del país.

Esta investigación tuvo como objetivo conocer de manera institucional el accionar frente a la inmigración venezolana en los últimos años, y el amparo normativo por el cual se desarrollan varias de las políticas migratorias. De igual modo, se visualizaron las características de los dos últimos procesos de regularización (VERHU y VIRTE); para ello se tomaron en consideración sus respectivos periodos de acción. Por lo tanto, mediante entrevistas, análisis documental y datos cuantitativos, en esta investigación se analizan los resultados de ambos procesos para dar a conocer el alcance que se ha generado sobre la población venezolana en el Ecuador.

## Introducción

La situación social, económica y política en la República Bolivariana de Venezuela, ha sido un fuerte punto de discusión en los últimos años. La crisis que vive el país ha generado mayor incidencia y relevancia en los países que se encuentran geográficamente cerca, pues son quienes mantienen lazos culturales lo que produce mayor adaptabilidad en el país de destino. De acuerdo con GTRM (2022), Ecuador en 2022 albergaba el tercer número más alto de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, con poco más de 513.000 personas, el 73% se encontró en condición irregular y el 91% manifestó su deseo por permanecer en el país.

Además, la población venezolana no ha estado exenta de los conflictos sociales a la interna del país. Para muestra, uno de los descontentos sociales que se produjo sobre la población ecuatoriana, fue el caso del femicidio ocurrido en la ciudad de Ibarra en enero de 2018 por parte de un conviviente de nacionalidad venezolana. Esta situación ocasionó inconformidad, un brote de xenofobia e incluso disturbios en la ciudad. Los ciudadanos ibarreños aquella noche asediaron a la gran mayoría de ciudadanos venezolanos, generando persecuciones y destrozos, específicamente sobre sus pertenencias, al grado de ser calcinadas.

El presidente Lenin Moreno en enero de 2019 por medio de su cuenta oficial de Twitter<sup>1</sup>, manifestó “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. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país”. Posterior al anuncio, Cancillería en conjunto con el Ministerio del Interior firmaron el Acuerdo Ministerial No. 001, el cual hizo énfasis en la facultad del Estado ecuatoriano de realizar el registro de ingreso y salida, e inadmitir a ciudadanos extranjeros que sean considerados una amenaza o riesgo para el país (León Cabrera 2019).

Por lo tanto, posterior al notable flujo migratorio que se fue presentando en aquel momento, y al ser asociado a problemáticas sociales relacionadas a la violencia y la criminalidad, Ecuador tomó la decisión de declarar amnistía migratoria y visa de ingreso para ciudadanos venezolanos. El proceso extraordinario se llevó a cabo bajo el Decreto Ejecutivo No. 826 en 2019. La amnistía migratoria se pondría en marcha desde octubre de 2019 con el nombre de Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU). Además, de cumplir con el proceso de regularización de la población venezolana que haya ingresado de manera regular al país, se

---

<sup>1</sup> Obtenido de Twitter: <https://pbs.twimg.com/media/DxX7tp2XQAMRLOc?format=jpg&name=900x900>

buscaba la organización de un censo; el proceso duraría hasta agosto de 2021 (El Comercio 2019).

Durante el periodo de regularización, el cual se llevó a cabo entre 2019 hasta 2021, el Estado ecuatoriano otorgó 57.620 visas VERHU. Posteriormente en 2022 mediante Decreto Ejecutivo No. 436 se dio paso a un nuevo proceso de regularización denominado Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE). La visa VIRTE incluyó a ciudadanos venezolanos en condición regular e irregular y a ciudadanos de otras nacionalidades. Es necesario mencionar que el desarrollo de la presente investigación tomó únicamente la primera y segunda fase del proceso VIRTE.

La primera fase corresponde a ciudadanos venezolanos que ingresaron de manera regular y segunda fase a ciudadanos de otras nacionalidades que ingresaron regularmente por puntos oficiales a territorio ecuatoriano. Como resultado del segundo proceso entre la primera y segunda fase, se otorgaron 67.237 visas VIRTE; fueron concedidas entre septiembre de 2022 a febrero de 2024. Por lo tanto, los resultados de ambas regularizaciones alentaron a una investigación comparativa entre los dos procesos para visualizar a profundidad las características y resultados que se alcanzaron durante la Visa VERHU y Visa VIRTE (MREMH 2024).

En función de lo expuesto, la investigación se planteó de acuerdo con los periodos de acción del proceso VERHU y VIRTE la interrogante ¿Qué cambios se produjeron a nivel institucional y normativo dentro del país, para dar respuesta a la diáspora venezolana cuyo ingreso al Ecuador fue de manera regular? Y el objetivo general fue: exponer de forma comparativa las características y resultados que se obtuvieron durante el proceso de regularización VERHU y VIRTE en Ecuador.

De esta manera, a lo largo de los capítulos se detallará el marco normativo en el cual se sustentó los procesos de regularización en Ecuador. Se comparará los procesos VERHU y VIRTE durante sus respectivos periodos de gestión y, se expondrá los resultados que generaron ambos procesos entorno a los periodos de ejecución.

La metodología que acompaña a la investigación es cuantitativa y cualitativa. El uso de datos cuantitativos permitió observar el número de personas que accedieron a los dos tipos de visas emitidas en sus respectivos periodos. Además, se pudo ver el acceso respecto al rango etario, sexo y nacionalidad, esto en cuanto a la segunda fase del proceso VIRTE.



Sobre el uso del método cualitativo, fue oportuno ya que se indagó la gestión de ambos procesos a través de entrevistas semi estructuradas a dos funcionarias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Durante las entrevistas, se abordaron los desafíos que se enfrentaron al momento de plantear los procesos de regularización; así mismo, se obtuvo información sobre la inclusión de otras nacionalidades al proceso VIRTE.

En torno a las entrevistas, respecto de las cuestiones éticas, es importante mencionar que FLACSO Ecuador dispone de un Código de Ética de la Investigación del que he sido informado/a plenamente. Dicho código, incluye una serie de criterios para precautelar los principios de no maleficencia, beneficencia, justicia y respeto a las personas que participaron en la investigación de este documento de titulación.

Por otro lado, se realizó una revisión documental sobre el marco normativo que acompañó en ambos procesos y el uso de fuentes de segunda mano. Con ello se logró conocer el contexto histórico sobre los procesos de regularización que se han efectuado en el Ecuador a lo largo de los años.

Esta investigación tiene la siguiente estructura: en primer lugar, se presenta el capítulo con las discusiones teóricas, que inicia con una revisión de los principales estudios sobre procesos de regularización en Ecuador. Un segundo apartado desarrolla las discusiones conceptuales sobre regularización, la cual se propone, desde autores como Ceriani o Castles, que la regularización recae en las decisiones del Estado, ya que es el actor decisivo sobre el estatus migratorio de las personas en contexto de movilidad humana. Así mismo, se aborda el tema de securitización, pues autores como Barbieri mencionan que la creación de políticas migratorias es dirigida para la protección de las comunidades de acogida. Por lo tanto, el capítulo cumple el objetivo de generar una discusión teórica sobre los procesos de regularización.

En segundo lugar, se presenta el capítulo del contexto histórico sobre los procesos de regularización llevados a cabo en Ecuador. Inicia con una breve descripción sobre la situación migratoria de la población venezolana en el país y posteriormente da paso a la base normativa sobre la cual están sustentados ambos procesos dentro del Ecuador. Una sección del capítulo describe el caso haitiano, el cual se considera pionero a la hora de abordar casos de regularización dentro del país. Y finalmente se detalla una cronología del caso venezolano; este apartado se centra en la ruta normativa que dio cabida a los procesos en que actualmente se enfoca nuestra investigación.

En tercer lugar, tenemos el capítulo de hallazgos, donde se muestra los resultados entre las entrevistas y los datos numérico sobre el otorgamiento de visas de ambos procesos. Cabe mencionar que se tomó datos de las mesas de movilidad humana<sup>2</sup> y la base de datos vertida por el MREMH, por lo cual existen datos que mínimamente no coinciden dentro de la misma línea temporal. El objetivo del capítulo es conocer las características de ambos procesos y el alcance obtenido sobre la población beneficiada. Así mismo, se analiza la información vertida en las entrevistas, ya que ambas funcionarias mantienen un criterio distinto sobre cada uno de los procesos. Sin embargo, coinciden en que la falta de una misma directriz altera al momento de otorgar una visa dentro del proceso de regularización, debido a la dispersa información sobre el funcionamiento y manejo de los casos individuales de cada solicitante. Finalmente, cerramos con el capítulo de conclusiones donde se da respuesta a la interrogante planteada en la investigación.

---

<sup>2</sup> Las mesas de movilidad humana son conferencias de prensa donde se exponen los datos más relevantes sobre los distintos proyectos de movilidad humana. En este caso se expuso las estadísticas sobre la gestión del proceso VIRTE, con lo cual se realizó una comparativa con el proceso anterior VERHU.

## **Capítulo 1. Discusiones teóricas**

Este apartado se compone de un estado del arte y una base teórica que da sustento al análisis de la investigación. Se exponen diversos estudios abordados por otros autores respecto a la regularización migratoria, específicamente en el caso ecuatoriano. Con ello, pretendemos dar cabida a la realización de nuestra investigación, ya que consideramos oportuno abordar un análisis comparativo sobre los procesos de regularización efectuados en el Ecuador. De igual modo, damos paso al corpus teórico, el cual es abordado desde la gobernanza migratoria, ya que permite comprender la construcción de las políticas migratorias, la regularización y securitización asociadas.

### **1.1. Estudios sobre regularización en Ecuador**

En la actualidad se han producido diversos estudios respecto a la diáspora venezolana, se ha iniciado por dar luz al fenómeno y sus causales. Tal es el caso de la Encuesta de Condiciones de Vida de Venezuela (ENCOVI), en donde se resalta el incremento de pobreza, desnutrición y decesos de menores de edad en el país de origen. Además, se explica el deterioro en el estilo de vida dentro de los estratos socioeconómicos, generado por la falta de alimentos e insumos médicos; también se consideran la hiperinflación y la gran inseguridad que ha mostrado el país (Gandini, Prieto y Lozano 2020).

De igual modo, Gandini, Prieto y Lozano (2020) mencionan los cambios producidos en las rutas migratorias dentro de la región en los últimos años. La migración venezolana ocasionó un nuevo momento en la movilidad humana en América Latina. Anteriormente se producía en la ruta sur-norte, desde los países periféricos hacia los centrales. Ahora, la dinámica cambió y tomó un nuevo rumbo, es decir, ahora surgen movimientos sur-sur. Esto ha generado que varios países de la región se enfrenten con nuevos desafíos.

Bajo la misma línea, Barbieri (2020), en su ensayo *Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana*, compara las políticas migratorias de Ecuador, Colombia y Perú entre 2015 y 2019. El análisis comprende la importancia de los países al momento de generar dos espacios multilaterales en la región, como el Grupo de Lima y el Proceso de Quito, para hacer frente a la crisis venezolana. Además, se observa la evolución de las medidas que cada país adoptó, para dar elementos de análisis a los procesos inmigratorios en la región. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano se expone el análisis previo sobre la Ley Orgánica de Movilidad Humana para la solicitud de visa a ciudadanos venezolanos (Gissi Barbieri et al. 2020).

En el caso ecuatoriano, Moncayo Cisneros (2020) expone parte de las motivaciones gubernamentales para aplicar la visa VERHU. Además, centra su objetivo de investigación en conocer la configuración del Gobierno respecto al proceso de regularización. Sobre las motivaciones por parte del Ejecutivo para llevar a cabo el proceso VERHU, la autora utilizó la perspectiva del nuevo liberalismo planteado por Moravcsik y el juego de dos niveles de Putnam. Como resultado, encontró como factor común la intersubjetividad, factor construido a nivel doméstico, puesto que se vio vinculada a la opinión pública negativa sobre migrantes venezolanos en territorio ecuatoriano. Para la autora, la intersubjetividad fue una presión importante sobre el Estado ecuatoriano al aplicar una preferencia estatal en el marco de la política exterior, la visa VERHU.

Por su parte, Guerra Sánchez (2022) estudia la *Trayectoria de inserción laboral de poseedores de visa VERHU en la ciudad de Tulcán–Ecuador*. En esta investigación busca mostrar los límites y oportunidades que obtienen con la visa VERHU. Expone la realidad limitada por parte de instituciones hacia estas personas, pues no existe acceso ni propuestas para insertarse al mercado laboral de la ciudad de Tulcán a pesar de cumplir con un estatus regular dentro del país.

Por lo tanto, venezolanos con visa VERHU que residen en la ciudad de Tulcán no tienen mejores condiciones de vida. La falta de políticas migratorias que acompañen y garanticen el acceso a derechos básicos como vivienda, educación, salud y trabajo, no permite una fácil inserción en sus nuevos lugares de asentamiento (Guerra Sánchez 2022).

Basantes Jerez (2021), desde un enfoque de desarrollo humano y gobernanza migratoria, analiza el proceso de regulación migratoria para la población venezolana en el Ecuador. Expone la fuerte estructura legal del Estado ecuatoriano respecto al desarrollo humano, que se origina desde la Constitución de 2008; por ende, el proceso de regularización no puede contravenir lo ya establecido en la Carta Magna. La autora menciona que, a pesar de estar incluidos los preceptos del desarrollo humano dentro de la creación del proceso de regularización, tampoco es seguro que la inserción de aquellos criterios sobre desarrollo de capacidades se haya considerado como propuesta intencional o parte del mismo proceso.

Así mismo, por medio del enfoque de gobernanza migratoria, Basantes Jerez (2021) observa que, durante el proceso de regularización VERHU se cumple con los indicadores de valoración que se refieren a los derechos de las personas migrantes, alianzas entre organizaciones y enfoque de gobierno integral. Sin embargo, no se consideró el indicador

respecto a información, específicamente sobre el contexto migratorio, pues no se tomaron en cuenta la problemática y los retos a los cuales se enfrentaba la población venezolana en el Ecuador, esto enmarcado en la complejidad de la obtención de documentos de identidad. Por lo tanto, determina que respecto al enfoque de gobernanza migratoria solo existe una inclusión parcial por la creación del proceso.

Los puntos de vista abordados por los distintos autores respecto al estudio de la regularización venezolana en Ecuador, nos ha mostrado los aciertos y desaciertos del proceso como tal, principalmente sobre el acceso a derechos básicos. Por lo tanto, hemos considerado oportuno el desarrollo de la presente investigación, cuyo carácter comparativo, se enfoca en los dos últimos procesos de regularización VERHU y VIRTE. El fin de la investigación es visualizar los cambios normativos e institucionales dentro de la ejecución de esta política migratoria, y así entender la cobertura respecto al otorgamiento de visas en cada proceso.

## **1.2. Gobernanza migratoria: políticas migratorias, regularización y securitización**

Ahora bien, dentro del corpus teórico, teniendo presente al Estado como actor ejecutor de acciones que contienen la migración internacional, Hollifield (2006) considera al transnacionalismo como una acción que constituye un reto sobre la autoridad del Estado nación y la soberanía, esto mediante el comercio, inversiones extranjeras y la migración. Respecto a la migración, el autor cree que el movimiento no autorizado de personas a través de las fronteras nacionales puede vulnerar el principio de soberanía, debido a que exige cierre territorial. Por su parte Koslowski (2000) menciona que puede darse un desorden social, pues parte de la población se sentiría despojada de su propio territorio al albergar muchos extranjeros; al Estado le resultaría difícil identificar a su propia población.

Castro Franco (2016) sostiene que la gobernanza migratoria, es un proceso cuyo fin es promover la coordinación entre autoridades y marcos jurídicos de regulación migratoria para generar una respuesta conjunta, principalmente al fomentar la cooperación internacional. De igual forma, menciona que se debe conseguir un balance entre los diversos actores interesados, puesto que con ello se lograría un bien público mundial. Además, a diferencia de lo mencionado por Hollifield, respecto a la vulnerabilidad de la soberanía de los estados, Castro promueve el ejercicio de ceder una fracción de la soberanía por parte de los estados para el desarrollo de una regulación supranacional y así generar ventajas en el control migratorio.

Por otro lado, Domenech (2017) describe los rasgos de referencia de las políticas migratorias bajo la perspectiva de la gobernabilidad migratoria. Se proponen las políticas desde un enfoque global de gobierno que se encuentra inspirado en las concepciones de administración y gestión de las migraciones. Se orientan a la noción de apertura regulada. Se concibe a las políticas migratorias bajo la idea de migración ordenada, constituyendo así los componentes fundamentales y derivando de tal manera la migración ilegal o irregular lo que se consideraría un problema de escala mundial, esto conduciría a múltiples riesgos, haciendo de su lucha y prevención una estrategia de intervención concreta. Además, el autor resalta algo muy puntual; el esquema de control, pues las prácticas de gobierno son orientadas a direccionar, canalizar y encauzar los flujos migratorios, lejano a nociones restrictivas en las fronteras o imágenes que criminalizan la migración.

De acuerdo con lo expuesto, los estados plantean las acciones para ejercer la regularización, por medio de políticas migratorias. Por lo tanto, es necesario entender que, en parte, las políticas migratorias se originan en varias propuestas, que van generando discursos argumentativos con respecto a las perspectivas que infieren en su ejecución. Mármora (2002) señala que los argumentos en los que se fundamenta la creación de las políticas migratorias van en conjunto con conocer si es una migración deseada o no. De igual modo, el cambio económico y social que puede generar la migración en los países de llegada es determinante a la hora de formular políticas. Por lo tanto, el análisis de las migraciones se basa en el asentamiento y la ética que genera los distintos movimientos migratorios (Mármora 2002).

Así mismo, la creación de políticas migratorias va junto a los factores que se analizan antes de construir la norma. Debemos tener en cuenta que la migración internacional es un tema de gran relevancia en la agenda de la política internacional, más en países del sur. En los últimos años se ha podido observar la movilización de inmigrantes sur-sur. Por ello, desde distintas perspectivas teóricas se ha analizado el fenómeno migratorio, esencialmente las acciones gubernamentales, derechos y el planteamiento securitista que se ha generado (Barbieri et al. 2020).

Con base en la securitización, Barbieri y Ramírez (2020) señalan que las políticas migratorias con enfoque securitista se deben a la desconfianza hacia los extranjeros en el contexto migratorio. Esta perspectiva sobre la migración ha provocado una visión negativa, al grado de considerar a la migración un problema en las comunidades de acogida, puntualmente en los flujos irregulares, lo cual ha dado cabida a prácticas de xenofobia. Bajo este enfoque, la atención se centra en los costos que genera la migración y la responsabilidad que debe tener el

Estado frente a problemas en temas laborales, como la tasa de desempleo y salarios reducidos. Sin embargo, los autores hacen una crítica al respecto, ya que no se ha tomado en cuenta la participación cultural y económica que acarrea la inmigración (Barbieri et al. 2020).

Por su parte Didier Bigo (2017) considera a la securitización de la inmigración como una tecnología política, que es usada para gobernar por diversas instituciones y afirmar el rol del Estado como proveedor de seguridad y protección; así mismo, una manera en la cual se pueda ocultar errores provenientes del Estado. Además, añade el tema del humanitarismo como un subproducto de la securitización, debido a que se moviliza la idea del migrante, principalmente el irregularizado, como víctima que requiere una atención particular.

Por otro lado, se debe entender que la regularización migratoria es una gestión elaborada producto de las políticas públicas, lo que se traduce en una respuesta a prevenir una situación que conduzca a la irregularidad migratoria. Bajo esta concepción, el Estado es el actor decisivo al momento de generar medidas que permitan ingresar de forma regular al territorio de destino. También, es quien toma las medidas para cambiar la condición migratoria de irregular a regular. Además, puede ejecutar programas transitorios de regularización para reducir los altos números de irregularidad en los que se encuentran las personas en diversas comunidades de acogida, generar inclusión social y esquivar cualquier condición de vulnerabilidad (Ceriani Cernadas 2020).

También se encuentra a quienes muestran un contraste sobre la regularización. Castles (2010) manifestaba que el momento en que se produzca la libre circulación dejaría de existir la migración irregular. Al dejar las fronteras abiertas desaparecería la categoría de migración irregularizada, pero, a su vez, las decisiones planteadas por la política internacional generan la adopción de cierre de fronteras por parte de los gobiernos, y el solicitar el cumplimiento de requisitos para el debido ingreso al territorio. Por lo tanto, la irregularidad es producto de los procesos de regulación y normativa que entablan varios tipos de movilidad tanto legal - deseable e ilegal - indeseable. Cabe mencionar que la decisión sobre el ingreso a un territorio es del Estado, dado que es parte de la soberanía nacional. No obstante, el fenómeno de la migración irregularizada tiene su momento en la historia, y es en el siglo XX cuando se produce la creación de pasaportes y la preocupación por realizar controles en las fronteras (Castles 2010).

Profundizando lo abordado por Castles respecto a la categoría de legalidad, Domenech señala que la denominada migración ilegal no es netamente un fenómeno social, fijo o

independiente, más bien es un constructo social, político y legal. El Estado es el actor principal a la hora de determinar a la inmigración como un problema, debido a que por medio de su trabajo de creación del Estado y de sus diversos agentes e instituciones, el inmigrante existe socialmente. Entre los modos que se identifica su existencia, se encuentra a partir de la configuración como problema y los problemas que se asocian a la inmigración. Por lo tanto, el autor determina que el Estado es la encargada de producir problemas sociales (Domenech 2017).

En torno a las generalidades presentadas, se puede identificar el Estado como actor principal sobre las decisiones de regularización migratoria. Esta acción política es, una respuesta al consenso entre estados para la contención de las diversas olas migratorias. No obstante, el tema de regularización ha despertado discusiones de carácter securitista, tema que actúa de acuerdo con las intersubjetividades de los Estados. El Estado es quien determina si es un ciudadano regular o irregular, esto con base a la normativa sobre movilidad humana que mantenga cada Estado. Por lo tanto, en el siguiente capítulo podremos visualizar los cambios normativos en los distintos procesos de regularización que el Estado ecuatoriano ha implementado en los últimos años.

## **Capítulo 2. Procesos de regularización en Ecuador**

Dentro de este apartado se detalla los cambios normativos que ha ido tomando cada proceso de regularización en el país. Dado que, en las últimas décadas, Ecuador ha realizado diferentes procesos de regularización dirigida a ciudadanos extranjeros que se encuentran residiendo en el país, producto de los contextos sociales, políticos y económicos en los países emisores de migrantes.

Así mismo, el Estado ecuatoriano ha creado normas e instructivos que dan respuesta a las necesidades de las personas en contexto de movilidad humana en el país. Los procesos realizados, han sido enfocados a nacionalidades específicas, como de manera general abarcando a todos los ciudadanos extranjeros en condición migratoria irregular.

Ahora bien, previo a los procesos de regularización dirigida a la población venezolana en Ecuador, hubo aproximadamente 871.000 inmigrantes viviendo en Ecuador, específicamente en el periodo 2020 – 2023 (Jokisch 2023). Esta cifra representaba 1 de cada 20 residentes, la mayoría era ciudadanos venezolanos que tomaron la decisión de abandonar su país a causa de la crisis política, económica y social; y la cuarta parte fueron colombianos que huían a causa de la guerra civil de Colombia. El arribo de ciudadanos venezolanos a Ecuador es



relativamente nuevo, la mayoría llegó al país a finales del año 2010; en principio esta población tenía como propósito una permanencia temporal, ya que su destino principal era Brasil, Perú, Chile o Estados Unidos, pero al final tomaron la decisión de permanecer en el país (Jokisch 2023).

Cabe mencionar que en los últimos 25 años se ha registrado un aumento exponencial de población inmigrante en el país, específicamente desde 2015. Durante el año 2000, se registró 227.000 inmigrantes, mismos que constituían cerca del 2% de la población total que en su momento fue de 12,6 millones de habitantes. La mayor parte de aquella población inmigrante se componía de colombianos, quienes arribaron al Ecuador producto del conflicto armado que asechaba a dicho país en aquel momento (Jokisch 2023). En 2023, hubo un registro de al menos 871.000 inmigrantes en el país lo que significaba el 5% de la población total; el aumento registrado era atribuido al arribo significativo por parte de la población venezolana desde el año 2015, a causa de la crisis económica y política del Estado venezolano (Jokisch 2023).

En agosto de 2023 se registró 475.000 venezolanos en Ecuador, esto representó el 6% de la población de 7,7 millones de venezolanos emigrantes, y considerada la cuarta población emigrante venezolana más grande del mundo, después de Colombia, Brasil y Perú. Además, se estima que, cerca de 1,2 millones de venezolanos transitaron por Ecuador hacia países como Perú, Chile y Brasil (R4V 2023). Utilizar a Ecuador como país de tránsito no es nuevo; de 2008 hasta 2010, durante el gobierno de Rafael Correa se eliminó los requisitos de visa para todas las nacionalidades. Por lo tanto, esta decisión incitó a que diversos extranjeros cruzaran por territorio ecuatoriano hacia la región norteamericana.

En el caso venezolano, con la Ley de Movilidad Humana de Ecuador de 2017, que otorgaba protección sustancial a migrantes humanitarios, la mayoría de los ciudadanos venezolanos decidieron arribar al país (Jokisch 2023). En consideración a lo expuesto, en el siguiente apartado se prevé conocer la normativa que acompaña o da cabida a los procesos de regularización en el país.

## **2.1. Marco normativo**

El marco normativo que respalda a personas en contexto de movilidad humana radica en el Derecho Internacional Público. Instrumento por el cual, se reconoce la obligación de los estados en garantizar la protección a personas en movilidad como un derecho transversal a los principios que se encuentran en los derechos humanos. Lo establece la Declaración de los

Derechos Humanos (1948), específicamente en los artículos 1, 9 y 13, en ellos se garantiza la igualdad de derechos, la prohibición de la detención arbitraria, la libre circulación y el derecho a escoger el lugar de residencia sin ningún tipo de discriminación.

En el marco nacional, la Constitución de la República del Ecuador plantea el reconocimiento de las dinámicas de emigración, inmigración, tránsito, retorno y refugio presentes en el país, así como la existencia de familias transnacionales. El artículo 9 establece que, “Las personas extranjeras que se encuentran en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas”. Este artículo guarda relación con el principio de no discriminación que se contempla en el artículo 3, indicando que, parte de los deberes primordiales del Estado son: la garantía del goce de los derechos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales, esencialmente en educación, salud, alimentación, seguridad social y agua para sus habitantes. Este artículo se alinea al principio de igualdad, el cual se encuentra dentro del artículo 11 inciso 2, donde se resalta que, “Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades (...)” (Constitución de República del Ecuador 2008).

Abordando el artículo 40 de la Constitución, se detalla el reconocimiento de que ningún ser humano será considerado como ilegal por su condición migratoria, esto a partir de que el Ecuador propone el principio de ciudadanía universal. Hay que recordar que mencionado principio señala a todas las personas del planeta miembros de una misma comunidad política. Por su parte, el artículo 41 menciona el reconocimiento de los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley e instrumentos internacionales de derechos humanos (Constitución de República del Ecuador 2008).

Respecto al reconocimiento y garantías, el artículo 66 dentro del inciso 14, hace mención al “derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley”. Así mismo, el artículo 392 indica que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana. A su vez, el Estado ejercerá rectoría de la política migratoria en coordinación con los distintos niveles de gobierno. Para ello, se adoptará, diseñará y evaluará políticas, programas, proyectos y coordinará la acción de sus organismos con la de otros estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (Constitución de República del Ecuador 2008).

En respaldo a la Constitución ecuatoriana, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual se crea en 2017, prevé en el artículo 2 el principio de Ciudadanía Universal y “(...) el reconocimiento de la potestad del ser humano para moverse libremente por todo el planeta”. También, se reconoce el principio pro – persona, que conecta con el artículo 392 de la Constitución, en donde se recalca el uso de normas contenidas en la presente ley para el desarrollo e interpretación basado en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano (MREMH 2017).

Ahondando en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, dentro de las Disposiciones Generales, el Estado ecuatoriano, con base a las necesidades, realizará campañas de información para que ciudadanos de la región regularicen su condición migratoria. Además, personas en situación de movilidad humana accederán a los derechos específicos establecidos a su favor en el ordenamiento jurídico vigente (MREMH 2017).

## **2.2. Regularización de ciudadanos de nacionalidad haitiana en el Ecuador**

Tras el terremoto suscitado el 12 de enero de 2010, la población haitiana se vio forzada a salir de su territorio debido a las causas naturales que se presentaron. El 9 de febrero de 2010, el Estado ecuatoriano expidió el Decreto ejecutivo 248, el cual decretaba en el artículo 1. “implementar un proceso de regularización para ciudadanos de nacionalidad haitiana que se encuentren en situación irregular en el territorio ecuatoriano, que hayan ingresado al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010” (MREMH 2010).

El proceso que regularizaba a ciudadanos haitianos se enmarcó en la categoría del artículo 12 de la Ley de Extranjería de 1971. Este tipo de visa “12”, posee once niveles, y precisamente el décimo primero “XI” fue la categoría migratoria que acogió a los ciudadanos haitianos afectados por el terremoto, exactamente a 444 haitianos, por un tiempo de vigencia de 5 años y sin costo alguno. La categoría migratoria otorgada, se amparaba en el marco constitucional de 2008, el principio de ciudadanía universal y puertas abiertas. Ecuador bajo esta implementación, buscó plantear ante la comunidad internacional la visa humanitaria, y así poder ayudar al pueblo haitiano tras el terremoto, pues se convertirían en un grupo vulnerable en la esfera internacional (Canelos Vásconez 2019).

### **2.3. Regularización de ciudadanos de nacionalidad venezolana en el Ecuador**

El primer proceso de regularización dirigido a ciudadanos de nacionalidad venezolana fue en el año 2011, se dio por medio del Decreto Ejecutivo 679. El Decreto en cuestión, ratificaba el Estatuto Migratorio entre Ecuador y el Gobierno Venezolano suscrito el 16 de julio de 2010. Por lo tanto, por medio del Decreto se dio inicio al proceso de regularización de ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad venezolana que se encuentren en condición irregular dentro del territorio ecuatoriano hasta el 17 de marzo de 2011, incluyendo un periodo de ciento ochenta días, que serían contados a partir de abril 18 de 2011, quienes se encontraban dentro del marco temporal podían acceder a una visa de inmigrante categoría 9-VII cuya validez era indefinida y sin costo alguno (ACNUR 2012).

Posterior al primer proceso dirigido a la población venezolana; años más tarde, en 2018 ante el flujo migratorio inusual proveniente de la población venezolana, el Estado ecuatoriano decide declarar por medio del Acuerdo Ministerial 000152 del MREMH una situación de emergencia “durante el mes de agosto de 2018, del sector de movilidad humana (...) con el objetivo de establecer un Plan de Contingencia y las acciones y mecanismos necesarios para la atención humanitaria” (MREMH 2018). El Acuerdo instruye y dispuso a las mesas de movilidad humana de las provincias declaradas en emergencia ejecutar las acciones que se requieran para mitigar la emergencia.

Mas adelante, por medio del Decreto Ejecutivo 826, de julio 25 de 2019, el presidente de turno estableció la Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) en favor de los ciudadanos venezolanos; un proceso de regularización se dispuso al MREMH que genere los mecanismos para llevar a cabo el proceso de regularización a través del Acuerdo Ministerial 103, esto en el marco de la amnistía migratoria. Lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo, se dirigía a quienes hayan ingresado a territorio ecuatoriano por puntos oficiales de manera regular hasta el 25 de julio de 2019 (MREMH 2019).

En relación al proceso VERHU, en el año 2022 se emite el Decreto Ejecutivo 436, el cual tuvo como propósito otorgar amnistía migratoria y generar un proceso de regularización extraordinario a ciudadanos venezolanos y su grupo familiar a través del otorgamiento de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE), esto siempre y cuando hayan ingresado por puntos oficiales y se encuentren en situación migratoria irregular hasta el 1 de junio del mismo año (MREMH 2022).

En el marco del proceso de regularización VIRTE, los requisitos y procedimientos del otorgamiento de visa se encuentran en el Acuerdo Ministerial No. 076 del MREMH del 31 de agosto del 2022, el Acuerdo 007 del MDI con fecha 17 de agosto de 2022 y para el debido acompañamiento de menores de edad y adolescentes el Acuerdo 046 del MIES del 15 de septiembre de 2022.

### **Capítulo 3. Análisis de los hallazgos de la investigación**

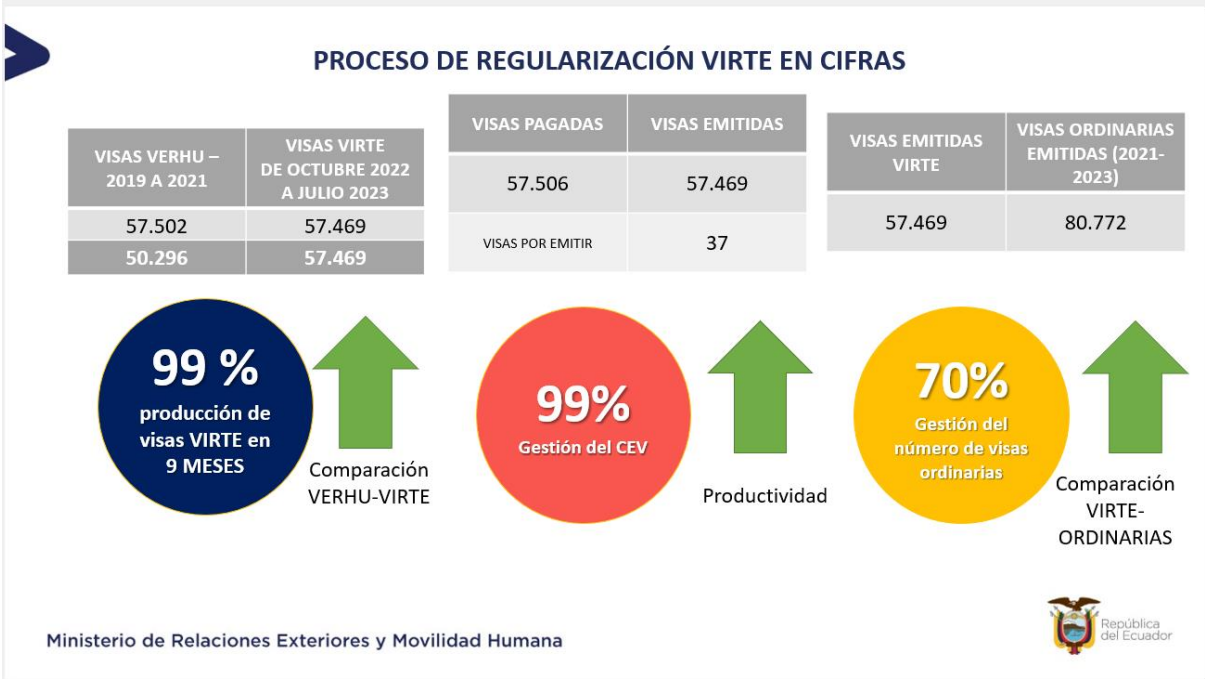
El presente capítulo expone de carácter comparativo los dos últimos procesos encargados de regularizar a ciudadanos venezolanos. Por un lado, como ya se ha mencionado, tenemos el proceso VERHU desarrollado durante 2019 a 2021 y el proceso VIRTE ejecutado entre 2022 a 2024. Cabe señalar que para la investigación se consideró únicamente abordar las dos primeras fases del proceso VIRTE. La primera abarca únicamente a ciudadanos venezolanos que ingresaron por puntos oficiales al Ecuador desde el 2022; la segunda fase corresponde a la regularización de ciudadanos de distinta nacionalidad que hayan ingresado de manera regular al país durante 2022 a 2023. La información de este capítulo tiene base en los datos proporcionados por el MREMH, así como en las percepciones de las funcionarias de la institución obtenidas a través de entrevistas.

Este capítulo inicia detallando la base normativa en la que surge el proceso VERHU, para con ello realizar un contraste con el proceso VIRTE. Posteriormente, se expone el proceso VIRTE con su respectiva normativa y se detalla las cifras respecto al otorgamiento de visas durante los dos periodos. Por lo tanto, el propósito de este apartado es caracterizar ambos procesos y exponer los resultados que se generaron durante sus tiempos de acción.

El 26 de julio de 2019 el MREMH, por medio del Acuerdo Ministerial No.103, estableció las directrices para otorgar la visa VERHU. Con este acuerdo se instauró que únicamente se beneficiarían, quienes hayan ingresado de manera regular y quienes al haber ingresado de manera regular se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigor del Decreto, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos. Consecutivamente, en agosto de 2019 a través de Resolución Administrativa No. 0000101, se estableció el Centro de Emisión de Visas de Excepción (CEVE) bajo la coordinación de la Dirección Zonal 9 del MREMH. Tenía la facultad de gestionar y resolver las solicitudes de visa en favor de ciudadanos venezolanos, tanto en las Coordinaciones Zonales como en los Consulados de Ecuador en Bogotá, Caracas y Lima.

En 2020 vía Decreto No. 1020, se extendió el plazo de amnistía migratoria mediante la organización de un censo de extranjeros y el otorgamiento de la visa VERHU para nacionales venezolanos por un plazo de sesenta días adicionales. De igual modo, se ratificó la validez de los pasaportes, hasta cinco años después de la fecha de caducidad de estos, para todos los efectos públicos y privados dentro del territorio ecuatoriano.

**Gráfico 3.1. Proceso de regularización VIRTE en cifras**



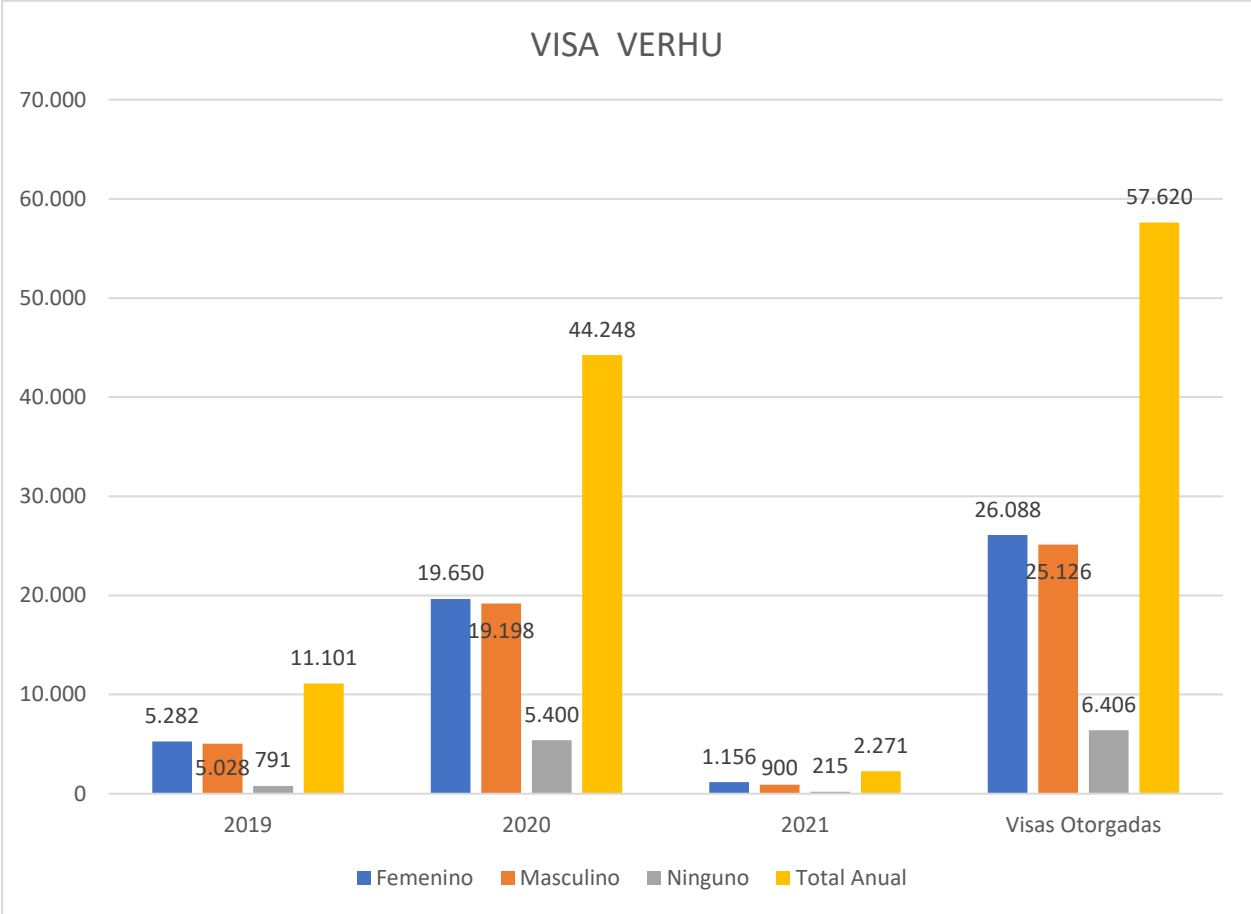
Fuente: MREMH (2023).

Como se puede observar en la gráfica expuesta durante la mesa de movilidad humana en 2023, se tomaron en cuenta cifras del mes de octubre de 2022 a julio de 2023 para presentar los alcances que obtuvo el proceso VIRTE. Por lo tanto, se muestra que el proceso VERHU, el cual se desarrolló en un periodo de tres años, se otorgaron 57.502 visas. En cambio, el proceso VIRTE, en sus primeros nueve meses emitió 57.469 visas, incrementando su porcentaje de producción a 99% con relación al proceso VERHU. Así mismo, se puede visualizar la diferencia respecto de la gestión entre el proceso VIRTE y proceso ordinario<sup>3</sup> que es de 70% de gestión de visas ordinarias. El resultado de ello es, 80.772 visas ordinarias emitidas de 2021 a 2023 frente a las 57.469 visas VIRTE, cabe mencionar que la diferencia es relevante dado que, tanto el proceso VERHU y VIRTE son procesos netamente virtuales y

<sup>3</sup> Proceso Ordinario responde a la emisión de visas de cualquier categoría (turismo, trabajo, estudios, entre otros) dentro de territorio ecuatoriano.

visas ordinarias son procesos físicos<sup>4</sup>. Por lo tanto, se podría atribuir el rendimiento a la gestión del CEVE.

**Gráfico 3.2. Visas VERHU otorgadas**



Elaborado por el autor, con base en información vertida por MREMH (2024).

Ahondando en las cifras del proceso de regularización VERHU, durante 2019 año que inició, hubo un registro de 11.101 visas. Ese año se registró 5.282 visas otorgadas a mujeres venezolanas, mientras que 5.028 visas a hombres y 791 visas a ciudadanos que no se identificaban con ningún sexo. En 2020 se otorgaron 44.248 visas, de las cuales 19.650 fueron emitidas al sexo femenino y 19.198 al masculino, además en ese mismo año se emitieron 5.400 visas personas que no se identificaban con algún sexo.

Para el cierre del proceso VERHU; en 2021 se otorgó 2.271 visas, de ellas se generaron a 1.156 visas al sexo femenino y al sexo masculino 900 visas, mientras que el sexo indefinido registró 215 visas. Por lo tanto, durante los tres años de proceso se englobó 57.620 visas, de

<sup>4</sup> El solicitante acude de manera presencial a realizar su proceso de visa.

ellas 26.088 corresponden al sexo femenino y 25.126 visas al sexo masculino, de igual modo, 6.406<sup>5</sup> pertenecen a personas que no identificaron su sexo. Como resultado del proceso VERHU, se podría indicar que hubo mayor presencia de mujeres venezolanas en el territorio ecuatoriano, esto debido a que en los tres años del proceso se notó una presencia mayoritaria del sexo femenino.

Con base a lo expuesto, frente a la interrogante sobre el acceso al proceso de regularización VERHU; la funcionaria 1 nos comenta que, “el exigir únicamente pasaporte, fue la limitación a que un montón de gente pueda acceder a este tipo de categoría migratoria (VERHU), pero eso ya nos dimos cuenta cuando se implementó el proceso” (entrevista, Quito, 6 de diciembre de 2023). Esta situación se puede observar en las cifras de visas otorgadas durante los tres años que duró el proceso, además, durante VERHU, únicamente se hacía válido el pasaporte vigente, tiempo después se dio alcance por medio del Decreto No. 1020 el hacer válido pasaportes que se encontraran caducados por hasta 5 años.

Respecto al tema de la operabilidad institucional sobre el proceso VERHU. El manejar un único criterio frente a las solicitudes, fue el limitante a que varios solicitantes no pudieran tener tal beneficio, “al inicio no se tenía claro las reglas de aplicación debido a la división de criterios, eso ocasionó que un montón de solicitudes se nieguen y que obviamente pongan recursos de apelación; eran tan drásticos que por una fotografía ya negaban la visa”<sup>6</sup>. (entrevista, Quito, 6 de diciembre de 2023).

Parte de lo mencionado por la funcionaria, alude a la idea de Didier Bigo (2017), sobre usar la securitización como un instrumento para gobernar y principalmente para “*ocultar errores provenientes del Estado*”. En este sentido la falta de directrices ha hecho que varios ciudadanos no puedan beneficiarse del proceso.

En el proceso VIRTE, puntualmente en la primera fase, encontramos diferencias muy marcadas, empezando por el Decreto, allí se especifica la amnistía migratoria a ciudadanos que quieran realizar de manera individual y como grupo familiar. También, encontramos las directrices y procedimientos por medio de los siguientes Acuerdos Ministeriales: el Acuerdo

---

<sup>5</sup> El sistema eSIGEX – Sistema de Gestión del Servicio Exterior, mostró desperfectos al momento de reconocer el sexo con el cual los usuarios se identificaban; por lo tanto, a este grupo de solicitantes se los identificó dentro de la matriz de datos como sexo ninguno, pero al ser otorgadas sus visas registraba el sexo al cual ellos se identificaban.

<sup>6</sup> La división de criterios responde a la percepción subjetiva por parte de los funcionarios hacia los documentos presentados por los solicitantes. Varios funcionarios consideraban ilegibles ciertos documentos por lo cual no daban continuidad al trámite del solicitante, opuesto a lo que otros funcionarios consideraban legibles.



Ministerial del MREMH No. 076, emitido el 31 de agosto de 2022; el Acuerdo Ministerial emitido por parte del Ministerio del Interior (MDI) No. 007 del 17 de agosto de 2022 y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) No. 046 del 15 de septiembre de 2022.

En la segunda fase del proceso VIRTE, inicia a través del Decreto Ejecutivo 698 el 22 de marzo de 2023, por este medio se otorga amnistía migratoria a personas de distinta nacionalidad que hayan ingresado por puntos de control oficial. Así mismo, por medio del Acuerdo Ministerial No. 048 proporcionado por el MREMH, se establece el procedimiento y requisitos para llevar a cabo el proceso y se acoge a las mismas disposiciones de la primera fase respecto al MDI y MIES.

Con el proceso VIRTE, específicamente a través del Decreto Ejecutivo 436 se entabla la interoperabilidad de los ministerios. Esto quiere decir que el Ejecutivo descentralizó funciones a cada ministerio para llevar a cabo la regularización de la población beneficiada. A continuación, una breve síntesis de las instituciones y su rol dentro del proceso VIRTE.

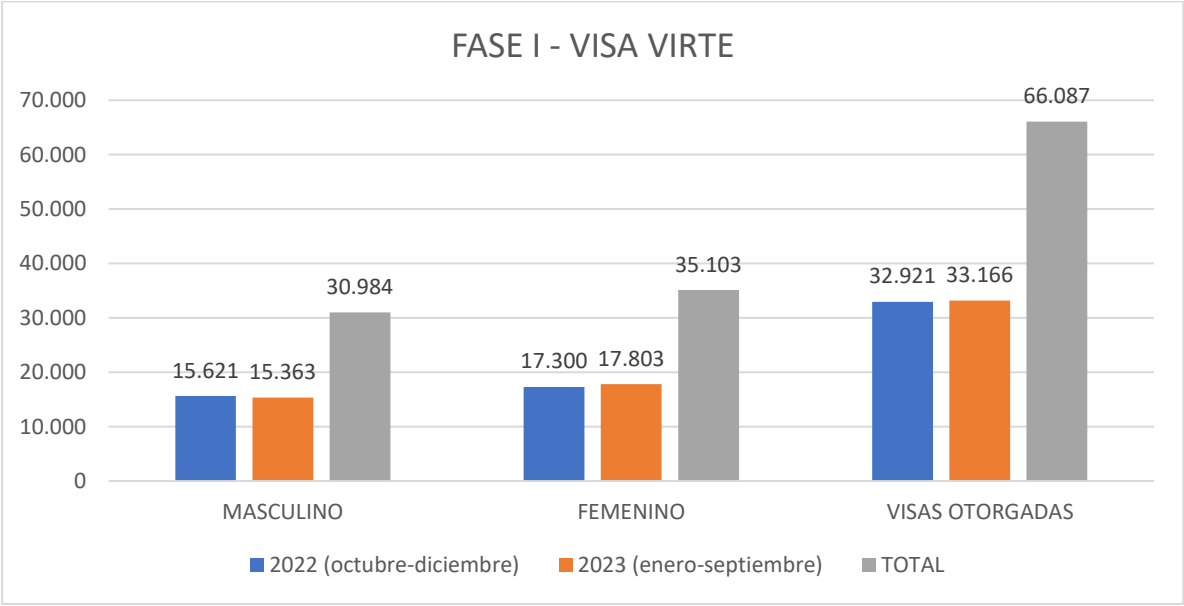
**Tabla 3.1. Interoperabilidad institucional para el proceso VIRTE**

	<b>Ministerio del interior</b>	<b>Ministerio de relaciones exteriores y movilidad humana</b>	<b>Ministerio de inclusión económica y social</b>
<b>Función estatal</b>	Ejercer la rectoría, formular, ejecutar y evaluar la política pública para garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana para contribuir al buen vivir.	Ejercer la rectoría de la política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional, de acuerdo con los intereses del pueblo ecuatoriano, gestionando y coordinando la inserción estratégica y soberana del Ecuador en la comunidad internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria y el respeto a los derechos humanos.	Establecer y ejecutar políticas, regulaciones, programas y servicios para la inclusión social y atención al ciclo de vida de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y aquellos que se encuentran en situación de pobreza, a fin de aportar a su movilidad social y salida de la pobreza.
<b>Acuerdo ministerial para el proceso de visa VIRTE</b>	I y II Fase: Acuerdo MDI 007 del 17 de agosto de 2022.	I Fase: Acuerdo MREMH 076 del 31 de agosto de 2022. II Fase: Acuerdo MREMH 048 del 28 de junio de 2023	Acuerdo MIES 046 del 15 de septiembre de 2022.
	Establecer los procedimientos para efectuar el Registro de Permanencia Migratoria y la	Establecer los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de	Aprobar y expedir el procedimiento para la

<p><b>Objetivo dentro del proceso VIRTE</b></p>	<p>emisión del Certificado de Permanencia Migratoria a todas las personas extranjeras que se encuentran en el país.</p>	<p>la VISA-VIRTE, en marco del proceso de regularización extraordinario, dispuesto en: I Fase: Decreto Ejecutivo No. 436, de 01 junio 2022. II Fase: Decreto Ejecutivo No. 698 del 22 de marzo de 2023.</p>	<p>regularización migratoria de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar a través de la emisión de la VISA-VIRTE.</p>
<p><b>Competencia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registro de permanencia migratoria de extranjeros.</li> <li>▪ Certificado de Registro de permanencia.</li> <li>▪ Verificación de condiciones previstas en el Decreto Ejecutivo 436: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ingreso por punto de control regular.</li> <li>✓ Cumplimiento del registro de permanencia</li> <li>✓ No ser considerado un riesgo o amenaza a la seguridad del Estado.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Emisión de visa VIRTE y orden de cedulaación.</p>	<p>Proceso de regularización para niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de su medio familiar.</p>

Elaborado por el autor, con base en la normativa que acompaña al proceso VIRTE (2024).

**Gráfico 3.3. Visa VIRTE otorgadas, fase I**



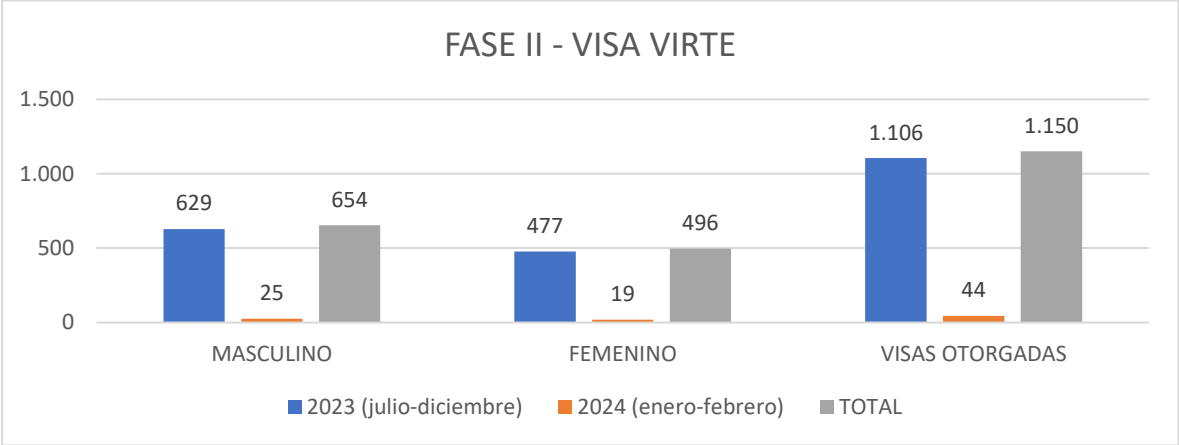
Elaborado por el autor, con base en el Sistema de Regularización VIRTE. (2024).

De octubre a diciembre de 2022, se otorgaron 32.921 visas. En 2023 durante los nueve meses del proceso se emitieron 33.166 visas. Respecto al sexo, en 2022 y 2023 se evidencia un permanente incremento por parte de la población femenina respecto a la emisión de visas; en 2022 se otorgaron 17.300 visas frente a las 15.621 visas emitidas a la población masculina. En 2023, 17.803 visas fueron emitidas a mujeres, mientras que 15.363 visas se otorgaron a ciudadanos venezolanos varones. Por lo tanto, desde octubre de 2022 a septiembre de 2023 se otorgó 66.087 visas, que correspondería a ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio ecuatoriano por puntos oficiales.

El acceso por parte de los solicitantes al proceso VIRTE con relación a la VERHU, marca una fuerte diferencia, como lo manifestaba la funcionaria a cargo del primer proceso VERHU; al ser un plan piloto, para VIRTE se tomaron las rectificaciones del caso, como lo es la interoperatividad. La funcionaria 2, nos comenta que para este proceso “se hizo un tema de interoperatividad, ten en cuenta que, ahora están las 3 instituciones públicas conectadas. Primero pasa por Ministerio del Interior, después Cancillería y finalmente Registro civil” (entrevista, Quito, 22 de diciembre de 2023). A ello, encontramos que de igual manera lo manifestado por la funcionaria 1, la falta de criterios unificados es parte de las limitantes para el acceso a este proceso y obtención de una visa, como lo mencionado anteriormente sobre los criterios de fotografías y las decisiones que se toman sobre ello.

Además, la funcionaria 2, reconoce la falta de criterios solidos a la interna de las instituciones, y plantea que “es necesario un sistema universal, un criterio único. Justamente, parte de los desafíos fue reforzar la interoperabilidad entre las instituciones, fue necesario porque, por ejemplo, el MDI tiene convenio con INTERPOL y era necesario para la segunda fase, más por el tema de antecedentes penales” (entrevista, Quito, 22 de diciembre de 2023).

**Gráfico 3. 4. Visa VIRTE otorgadas, fase II**

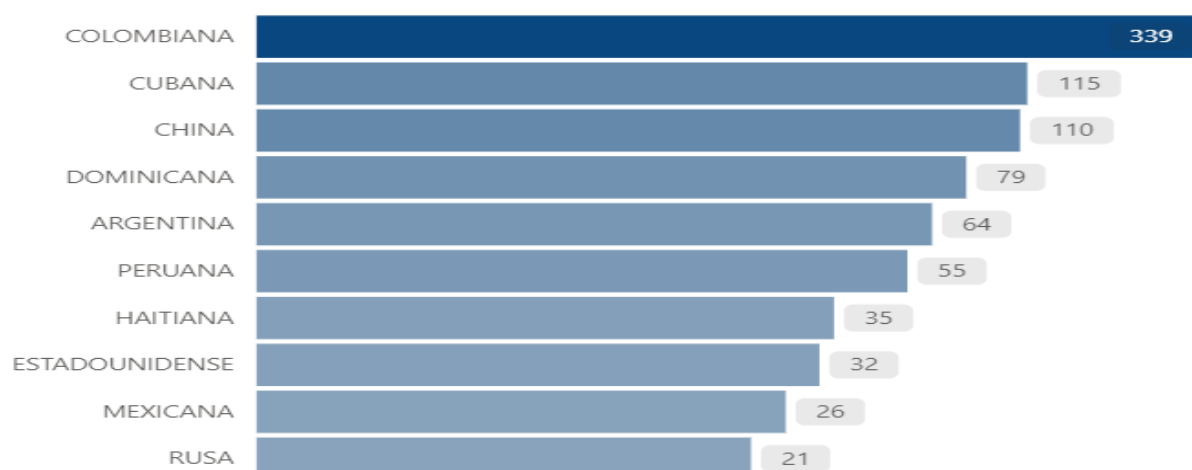


Elaborado por el autor, con base en el Sistema de Regularización VIRTE (2024).

La segunda fase del proceso de regularización VIRTE, dirigida a ciudadanos de otras nacionalidades que hayan ingresado de manera regular al Ecuador, otorgó en sus primeros cinco meses, desde julio a diciembre de 2023 1.106 visas, de las cuales 629 visas correspondían al sexo masculino, en cambio 477 visas se emitieron a ciudadanas extranjeras. Por otro lado, en 2024 entre enero y febrero se otorgaron 44 visas distribuidas entre sexo masculino y femenino 25 y 19 visas respectivamente. Por lo tanto, de 2023 a febrero de 2024 se emitieron 1.150 visas VIRTE.

**Gráfico 3.5. Visa VIRTE otorgadas por nacionalidades**

### Visas por Nacionalidad



*Fuente:* Sistema de Regularización VIRTE (2024).

Durante la segunda fase, al integrar al proceso de regularización a otras nacionalidades, podemos observar a ciudadanos de la región como: Colombia con 339 visas, Perú con 55 visas y Argentina con 64 visas, que han sido beneficiados por este proceso. Hay que resaltar la fuerte presencia de ciudadanos cubanos con 115 visas, seguido de ciudadanos chinos con 110. Cabe señalar que, para este proceso, la normativa respecto a los requisitos fue distinta en comparación a los solicitantes de la primera fase. El artículo 5, del Acuerdo Ministerial No. 048 menciona que para este proceso el ciudadano debe contar con documento de identidad (pasaporte, cédula de identidad) vigente, por lo tanto, se podría entender el alcance de 1.150 visas otorgadas en ese periodo, pues aquellos documentos de identidad no tienen un acceso abierto, se debe considerar las facilidades económicas y sociales.

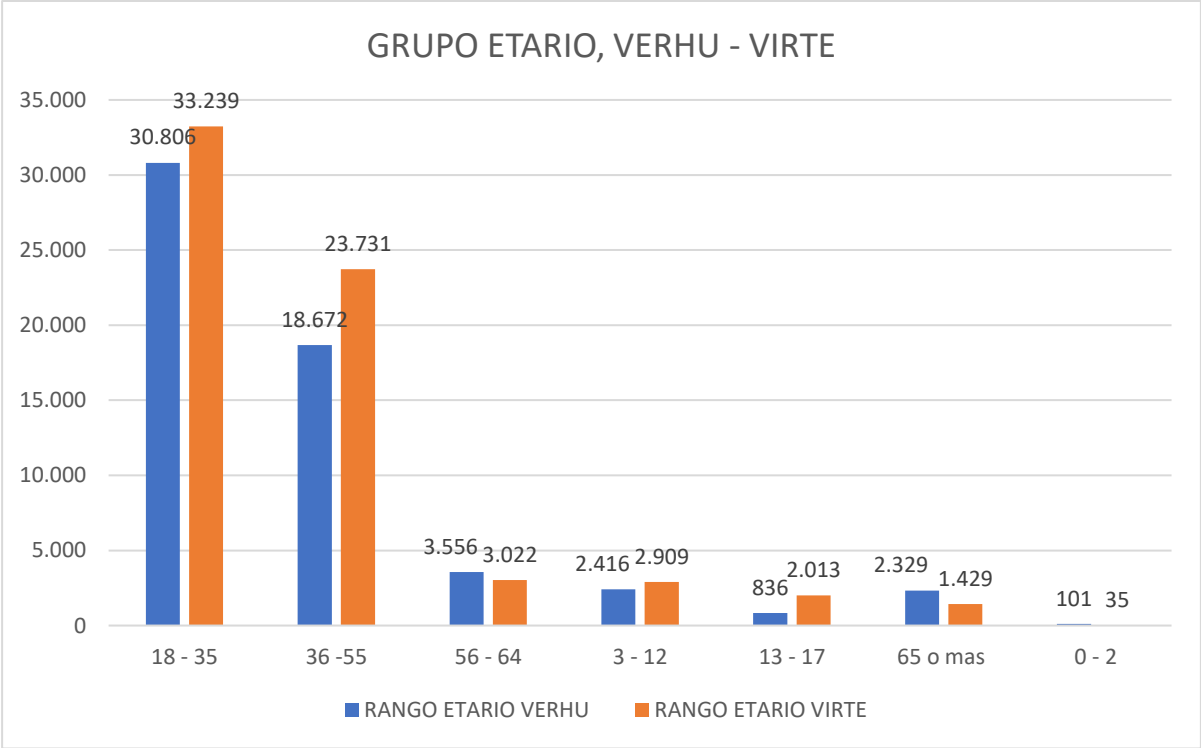
Otro aspecto por resaltar es la inclusión de nacionalidades distintas a la venezolana. Para el proceso VERHU, no se consideró a otras nacionalidades, se enfocó únicamente en ciudadanos venezolanos. El Decreto Ejecutivo 826, que en su momento fue emitido por el expresidente Lenin Moreno, fue claro al mencionar en el artículo 1: amnistía migratoria solo a ciudadanos venezolanos que hayan ingresado de manera regular al país.

En este sentido, el proceso fue claro de a quienes iba dirigido, pero para el proceso actual (VIRTE) se realizó un análisis sobre una de sus fases, específicamente la tercera fase que permite la regularización de ciudadanos venezolanos que ingresaron de manera irregular a territorio ecuatoriano. Para la funcionaria 1, esta fase no debió enfocarse únicamente en ciudadanos venezolanos, sino también considerar otras nacionalidades, “no se debió dejar de lado a otras nacionalidades, muchos se sienten discriminados por no ser tomados en cuenta, por ejemplo, la población cubana es un grupo poblacional que se encuentra en una situación

inclusive de apatridia, que no pueden regresar a Cuba porque no tienen un estatus migratorio” (entrevista, Quito, 6 de diciembre de 2023).

Por su parte la funcionaria 2, respecto a la fase dos del proceso VIRTE, el cual es la regularización de ciudadanos de otras nacionalidades distinta a la venezolana. La funcionaria 2 coincide con lo mencionado por la funcionaria 1, respecto al no incluir en la fase que permite el ingreso de ciudadanos irregulares; “hubo debate por la tercera fase al no incluir a otras nacionalidades, como los cubanos por ejemplo” (entrevista, Quito, 22 de diciembre de 2023). Además, añade desde su punto de vista “la Movilidad Humana en Ecuador es muy paternalista, más por el tema de libre movilidad, el Estado no está obligado a generar una visa”. Así mismo, menciona la externalización de fronteras, “es político y considero que el trasfondo es evitar la migración hacia Estados Unidos, por ello la intervención de ONG’s” (entrevista, Quito, 22 de diciembre de 2023).

**Gráfico 3. 6. Visas otorgadas por grupo etario**



Elaborado por el autor, con base en el Sistema de Regularización VIRTE (2024).

El alcance de visas otorgadas en ambos procesos ha beneficiado a una población entre los 18 a 35 años. En el caso de visas VERHU, benefició a 30.806 personas en edades de 18 a 35 años; mientras que visas VIRTE registró 33.239 personas beneficiadas. Otro grupo con mayor beneficio fue quienes se encontraban en edades de 36 a 55 años. Con visas VERHU se

registró 18.672 personas y, 23.731 personas se beneficiaron de la visa VIRTE. Respecto al grupo de menores de 18 años, hubo registro de menores de entre 3 a 12 años que se beneficiaron de ambos procesos. Con la visa VERHU se otorgó 2.416 visas y 2.909 visas VIRTE.

Sobre las cifras expuestas, hay que tomar en cuenta los cambios en la normativa para ambos procesos. Con en el proceso VERHU el Acuerdo Ministerial 103, en el artículo 2; solo hijos de quienes postulaban debían presentar partida de nacimiento con sus respectivas validaciones, aspecto que dejaba fuera del proceso a menores no acompañados. Se podría identificar como una de las limitantes al momento de ser partícipes en el proceso. Por otro lado, para el proceso VIRTE, hubo cambios de gran relevancia en la normativa, entre ellos, los requisitos para solicitantes menores de edad. El Acuerdo Ministerial 076, en el artículo 5, da cabida a niños, niñas y adolescentes no acompañados, y permite a mayores de nueve años presentar cédula de identidad para el registro de solicitud.

La apertura en la normativa para el segundo proceso de regularización permite que niños, niñas y adolescentes tengan un estatus migratorio regular dentro del país. La funcionaria 1, menciona que parte del fallo a que no se pudiera dar una mayor cantidad de visas como el proceso VIRTE, fue “el fallo en la VERHU, fue el marco normativo, quizá, si incluíamos otro documento de identidad que no sea el pasaporte, hubiésemos operado la cantidad de visas que tiene ahora VIRTE” (entrevista, Quito, 6 de diciembre de 2023).

Aludiendo a lo expuesto en la entrevista anterior, principalmente sobre el campo normativo. Los cambios han generado mayor solicitud de visas indistintamente del rango etario. La funcionaria 2 nos hace una reflexión sobre los aspectos positivos en el proceso actual (VIRTE), “VIRTE acogió a niños, niñas y adolescentes no acompañados, VERHU no lo hacía, no había un ente regulador, actualmente el MIES actúa como representante legal de ellos. Recuerda que incluso se exonera el pago a personas de la tercera edad” (entrevista, Quito, 22 de diciembre de 2023). Con lo mencionado podríamos entender la diferencia que existe entre VERHU y VIRTE respecto a las cifras de visas otorgadas durante ambos procesos.



## Conclusiones

El desarrollo de la presente investigación ha permitido observar el alcance de ambos procesos de regularización sobre la población beneficiada. Así mismo, se ha buscado dar respuesta a la interrogante: ¿Qué cambios se produjeron a nivel institucional y normativo dentro del país, para dar respuesta a la diáspora venezolana cuyo ingreso al Ecuador fue de manera regular?

Los distintos recursos planteados en la investigación han permitido identificar que a pesar de ser un proceso que busca la regularidad, aún existen limitaciones para que se pueda producir una regularización plena. Debemos tener en cuenta que la población venezolana que habita en territorio ecuatoriano ha buscado mediante las políticas migratorias planteadas, regularizar su condición migratoria para mejorar sus condiciones de vida, tal como lo menciona la autora Guerra Sánchez (2022) en su estudio sobre inserción laboral a beneficiarios de la visa VERHU. Recalca que las principales motivaciones para acceder a este proceso son el acceso a salud, educación, vivienda digna y en ciertos casos, el ejercicio de sus profesiones.

Cabe mencionar que, a la luz de la teoría, el plantear la regularidad es propuesta por los Estados, dado que buscan el control de los flujos y a su vez la prevención de la irregularidad. Por lo tanto, hemos observado que esta noción se cumple al observar los requisitos solicitados, los cuales se establecen en los Acuerdos Ministeriales. El Estado al ser consciente de la situación política y social del país de origen, tomó la decisión de solicitar documentos que para la gran mayoría de venezolanos es imposible obtener. El Estado bajo la idea de brindar apoyo por medio de este tipo de políticas migratorias, esta indirectamente alentando a la irregularidad.

Ahora bien, parte de los hallazgos muestran cambios significativos entre el proceso VERHU y VIRTE; la inclusión del grupo familiar en el proceso VIRTE es oportuno, debido a que agiliza el proceso, contrario a lo que fue el proceso VERHU. Durante la visa VERHU, la solicitud lo realizaban cada uno de los integrantes de la familia, las solicitudes eran individuales. En este aspecto tiene relevancia sobre el número de personas que obtuvieron la visa VERHU, la gente consideraba un proceso tardío al realizarlo de manera individual, por ello se abstendían del proceso y no lo realizaban.

También se debe destacar la incorporación del Ministerio de Inclusión Económica y Social para el proceso VIRTE, pues sería el ente encargado de llevar los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados. Este grupo no fue considerado para el proceso VERHU, lo que nos podría indicar que hubo una fuerte presencia por parte de esta población, lo que influyó a

que sean incluidos en el proceso VIRTE. Esta situación alienta a interpretar que no hubo un mapeo profundo sobre la situación de la población migrante en Ecuador previo a la realización del proceso VERHU.

De igual forma, la falta de análisis sobre cómo abordar los casos de menores de 18 años ha sido notable, pues de la población total que adquirió visa VERHU fue 57.620 personas, pero solo 2.416 visas se otorgaron a menores de 18 años. La cifra es muy reducida y es un claro reflejo de las limitaciones en cuanto a requisitos solicitados; obtener una apostilla de la partida de nacimiento en Venezuela es toda una dificultad para sus tutores legales. No se consideró el acceso a este tipo de documentación, y principalmente el costo económico de estos documentos. Además, esta situación irrumpe en las motivaciones por acceder a una de estas visas, pues restringe el acceso a educación y salud, derechos fundamentales sobre los menores de edad.

Si bien el proceso VERHU se consideró un plan piloto como lo mencionó la funcionaria 1 para dar cabida al proceso VIRTE, se debió realizar un análisis sobre las facilidades que se podría aplicar para las solicitudes de grupos de personas con discapacidades, menores de edad y tercera edad. Esto debido a que para el segundo proceso VIRTE, se incluyó un apartado en el cual detalla el tratamiento de estos casos, específicamente en el Acuerdo Ministerial No. 046 del MIES.

Quizá tomar los errores del primer proceso y rectificar en el segundo haya sido el plan, pero no se consideró los perjuicios sobre las personas que buscaban tener un estatus regular. No se gestionó una alternativa que permita dar estabilidad a quien deseaba beneficiarse de esta visa. Para el segundo proceso, parte de las rectificaciones es la cooperación entre instituciones, donde se designa una función específica sobre el proceso de regularización. El debate en este aspecto reincide en la falta de planificación en el proceso VERHU; en ambos Decretos Ejecutivos se hace mención del Proceso de Quito llevado a cabo en 2018, donde se reunieron 11 representantes de los países participantes. Allí se realizó la planificación para el tratamiento de la diáspora venezolana, lo cual no se refleja dentro del proceso VERHU. Por lo tanto, la interrogante que nos deja de aquellas mesas de planificación es, sobre qué perspectiva se tomó en consideración para tomar en cuenta aquellos requisitos para otorgar la visa VERHU en Ecuador.

Por otro lado, la investigación también ha servido para ver el funcionamiento dentro de una institución del Estado como en este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana. Tras la entrevista con la funcionaria 2, quien estuvo activa dentro del proceso VIRTE, supo manifestar que el rendimiento y gestión no fue óptimo ya que el grupo de funcionarios que integró el proceso VIRTE, en su mayoría eran funcionarios con escaso conocimiento y experiencia en temas migratorios; algunos provenían de departamentos administrativos y protocolarios, inclusive como parte de sanciones administrativas. Además, otro aspecto a resaltar fue el tema de comunicación, no hubo una misma directriz sobre los casos, lo cual condujo a decisiones subjetivas sobre la aprobación de visas. La insistencia e interés por parte de autoridades también es participativo al momento de evaluar la emisión de visas en ambos procesos, esto se debe a que no hubo tanta promoción comunicacional sobre los procesos.

En conclusión, podemos mencionar que ante la interrogante sobre qué resultados se obtuvieron de ambos procesos de regularización, VERHU y VIRTE, podríamos decir que más allá de obtener cifras del alcance de visas, hemos encontrado que existen limitaciones por parte del mismo Estado, ya sea de manera directa e indirecta, muestra de ello tenemos la segunda fase del proceso VIRTE. El otorgar visa a ciudadanos ajenos a Venezuela, pero teniendo en cuenta la vigencia de sus documentos de identidad. En apartados anteriores se puede visualizar que la participación de esta población es menor a la venezolana, y esto se debe a la solicitud de un documento vigente, algo casi imposible para quienes no cuentan con los recursos que conlleva este documento.

Sobre la regularización, podríamos reflexionar que deben existir medidas de funcionamiento de acuerdo con las realidades de la población beneficiada. Además, incluir la sensibilización y evitar la integración selectiva, pues los requisitos solicitados dan a entender que únicamente quienes tengan las posibilidades económicas y sociales, son acreedores a un estatus legal en el país. Se debe salvaguardar la libre movilidad.

## Referencias

- ACNUR. 2012. Informe sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011. *Coalición por las Migraciones y el Refugio*. 47-48.
- Basantes Jerez, Joselyn Cristina. 2021. “Regulación migratoria y desarrollo humano: análisis del proceso de regulación migratoria para la población migrante venezolana en el Ecuador, desde un enfoque de desarrollo humano”. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador.
- Canelos Vásquez, Esteban Javier. 2019. “Ecuador, Haití y el tema migratorio: Un análisis de la política burocrática y sus implicaciones en torno a los ciudadanos haitianos en el período 2010-2016”. Tesis de Maestría, IAEN.
- Castles, Stephen. 2010. “Migración y Desarrollo”. *Migración y desarrollo* 8 (15): 49-80.
- Castro Franco, Alexandra. 2016. *La Gobernanza Internacional de las Migraciones: De la Gestión Migratoria a la Protección de los Migrantes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ceriani Cernadas, Pablo. 2020. *La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana*. UNICEF.
- Domenech, Eduardo. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milenio. Revista Crítica de Sociología y Política* 8 (1): 19-48.
- El Comercio. “Decreto 826 fija visa para ciudadanos de Venezuela y amnistía para inmigrantes que no han violado la ley en Ecuador”. *El Comercio*, 26 de julio de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/decreto-visa-ammistia-venezolanos-ecuador.html>
- Funcionaria 1 (funcionaria del MREMH), entrevista por Alberto Vivanco, Quito, 6 de diciembre de 2023.
- Funcionaria 2 (funcionaria del MREMH), entrevista por Alberto Vivanco, Quito, 22 de diciembre de 2023.
- Gandini, Luciana, Victoria Prieto Rosas y Fernando Lozano-Ascencio. 2020. “Nuevas Movilidades en América Latina: la migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región”. *Cuadernos Geográficos* 59 (3): 103–121.
- Gissi Barbieri, Nicolás, Jacques Ramírez Gallegos, María del Pilar Ospina Grajales, Bárbara Pincowsca Cardoso Campos, y Sebastián Polo Alvis. 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.
- Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes-GTRM. 2022. “Evaluación conjunta de necesidades”. R4V. <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2022>
- Guerra Sánchez, Karen Michelle. 2022. “Trayectorias de inserción laboral de poseedores de visa VERHU en Tulcán: límites y oportunidades”. Tesina de especialización, FLACSO Ecuador.
- Hollifield, James. 2006. *El emergente Estado migratorio: repensando las migraciones*. México D. F.: Editorial Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas / Instituto Nacional de Migración.
- Jokisch, Brad D. 2023. “Ecuador hace malabares con la creciente emigración y los desafíos para acomodar la llegada de venezolanos”. *MIGRATION POLICY INSTITUTE*. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos>

- Léon Cabrera, José María. 2019. “La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país”. *New York Times*, 28 de enero. Acceso el 15 de febrero de 2024.  
<https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/espanol/ecuador-ibarra-venezolanos.html>
- Mármora, Lelio. *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: OIM, 2002.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. “Ley Organica de Movilidad Humana”.
- Moncayo Cisneros, Alegría. 2020. “Motivaciones gubernamentales para el establecimiento de la visa VERHU (2019) como parte de la nueva política migratoria del Ecuador”. Tesis de Maestría, UIDE.
- MREMH. *Acuerdo Ministerial No. 000152*. Quito: MREMH, 2018.
- MREMH. *Decreto Ejecutivo No. 248*. Quito, 9 de febrero de 2010.
- MREMH. *Decreto Ejecutivo No. 436*. Quito: MREMH, 2022.
- MREMH. *Decreto Ejecutivo No. 826*. Quito: MREMH, 2019.
- OEA. 2008 “Constitución de la Republica del Ecuador”. Organización de Estados Americanos. 20 de octubre de 2008.  
[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- ONU. “Naciones Unidas”. *Naciones Unidas*. 10 de diciembre de 1948.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) (último acceso: 02 de 2024).