

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad  
y Conflicto

El rol de las organizaciones no gubernamentales en la garantía de los derechos humanos de los  
migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021

Wendy Dayanna Panchi Sangoquiza

Asesor: Fredy Rivera Vélez

Lectores: Sofía Argüello Pazmiño

Daniel Crespo Cuesta

Quito, marzo de 2023

## **Dedicatoria**

Al Creador, a mis padres y a mi familia.

A todas y todos quienes buscamos la oportunidad de tener una vida digna, incluso si no es en la tierra donde nacimos.

## **Epígrafe**

*Dichosos los que trabajan por la paz, porque serán llamados hijos de Dios.*

*-Mateo 5.9*

*Ningún ser humano es ilegal.*

## Índice de contenidos

Resumen .....	9
Agradecimientos .....	10
Introducción .....	11
Justificación .....	14
Metodología .....	17
Nota metodológica de aprendizaje .....	19
Capítulo 1. La gobernanza internacional de las migraciones .....	21
1.1 Dimensiones de gobernanza .....	22
1.2 Entre gestión y gobernanza migratoria .....	23
1.3 Desde las Relaciones Internacionales .....	25
1.4 Aportes del constructivismo .....	28
1.5 Entre el globo y el Estado-nación: herramientas teóricas y metodológicas para el estudio de las migraciones .....	29
Capítulo 2. Limitaciones del estado ecuatoriano en la garantía de los derechos de los migrantes	35
2.1 Cambio de perspectiva.....	35
2.2 Superposición del régimen securitista sobre los derechos humanos.....	36
2.3 Déficit de capacidad institucional para aplicar las políticas migratorias.....	39
2.3.1 Falta de recursos .....	39
2.3.2 Descoordinación de funciones.....	41
2.4 Trabas en los procesos de regularización .....	43
Capítulo 3. Las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones .....	49
3.1 Un espacio para la sociedad civil en el sistema global.....	49
3.2 Las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones .....	52
3.3 Las ONG y el Estado ecuatoriano .....	56
3.4 ONG en estudio .....	58
3.4.1 Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, siglas en inglés).....	58
3.4.2 World Vision International .....	59
3.4.3 Consejo Noruego para Refugiados (NRC, siglas en inglés) .....	59
3.4.4 Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) .....	60
Capítulo 4. Participación de las ONG en los derechos humanos de los migrantes en Ecuador ....	62

4.1 Acceso al trabajo .....	62
4.2 Educación.....	66
4.3 Alimentación .....	69
4.4 Vivienda.....	71
Conclusiones.....	75
Referencias .....	78
Anexo 1. Guía de preguntas de la entrevista semiestructurada .....	86
Anexo 2. Entrevistas .....	90

## **Lista de ilustraciones**

### **Gráficos**

Gráfico 4.1. Presupuesto en educación en Ecuador.....	66
Gráfico 4.2. Población venezolana sin acceso a vivienda.....	71

### **Tablas**

Tabla 2.1. Comparación de requisitos y costos entre visas para migrantes venezolanos.....	45
Tabla 4.1. Apoyo de las ONG en emprendimiento.....	64
Tabla 4.2. Apoyo de las ONG en asesoría de empleo.....	65
Tabla 4.3. Apoyo de las ONG en capital semilla.....	65
Tabla 4.4. Apoyo de las ONG en proyectos de educación.....	69
Tabla 4.5. Apoyo de las ONG en alimentación.....	70
Tabla 4.6. Apoyo de las ONG en acceso a vivienda.....	73

## **Lista de abreviaturas**

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)  
CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)  
COVID-19 (Coronavirus)  
DINAPEN (Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes)  
GTRM (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes)  
HIAS (Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante, siglas en inglés)  
IASC (Comité Permanente entre Organismos, siglas en inglés)  
LOMH (Ley Orgánica de Movilidad Humana)  
MERCOSUR (Mercado Común del Sur)  
MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social)  
MNMH (Mesa Nacional de Movilidad Humana)  
MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana)  
NRC (Consejo Noruego para Refugiados, siglas en inglés)  
OIM (Organización Internacional para las Migraciones)  
ONG (Organización no gubernamental)  
ONU (Organización de las Naciones Unidas)  
PMA (Programa Mundial de Alimentos)  
R4V (Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela)  
SJR (Servicio Jesuita para Refugiados)  
UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas)  
UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, siglas en inglés)  
UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, siglas en inglés)  
VERHU (Visa de excepción por razones humanitaria)

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Wendy Dayanna Panchi Sangoquiza, autor/a de la tesis titulada “El rol de las organizaciones no gubernamentales en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Conflicto, 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, marzo de 2023



---

**Firma**

**Wendy Dayanna Panchi Sangoquiza**

## **Resumen**

La migración venezolana ha sido un gran reto para los países de destino en la región latinoamericana en los últimos años. Los Estados como garantes de derechos, según los tratados internacionales a los que están adscritos, tienen la obligación de proteger a la población que se encuentra en su territorio. Según la Constitución ecuatoriana, el país extiende la protección de los derechos humanos a todos sus habitantes, incluidos los migrantes. No obstante, la superposición del régimen securitista sobre los derechos humanos y la falta de capacidad institucional para aplicar las políticas migratorias han limitado al Estado en su rol de ser garante de derechos. Lo cual crea la oportunidad para que otros actores internacionales contribuyan a la gestión migratoria como las organizaciones no gubernamentales.

El concepto de la gobernanza internacional de las migraciones reconoce la participación de otros actores internacionales como el tercer sector en la gama de entidades que atienden las necesidades de las comunidades migrantes en materia de derechos. Dicha fijación se logra a través de una visión multinivel, multisectorial y global. La presente investigación tiene como propósito determinar el rol de las organizaciones no gubernamentales en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021. Se busca visibilizar el trabajo en campo de dichas organizaciones, reconocer su vínculo con los demás actores internacionales e identificar su aporte a los derechos de los migrantes en el plano global.

## **Agradecimientos**

Gracias Dios por sostenernos cada día. En un mundo cada vez más frágil donde vivimos guerras, pandemias, paros y violencia; tu amor eterno, tu paz y tu cuidado no han faltado. Gracias por la bendición de poder ser y llevar tu luz a cada espacio.

Gracias a mis padres por su apoyo constante en mi educación y crecimiento. La fe en Dios y mi formación son las mejores herencias que he recibido.

Gracias a la Comunidad de Estudiantes Cristianos del Ecuador por acogerme como familia. Por enseñarme el vínculo entre la fe y el conocimiento, la teoría y la práctica, la justicia y la paz. Por caminar conmigo en esta etapa de mi vida.

Gracias al Comité Estudiantil por ser fieles compañeros en la lucha por la educación pública y de calidad. Gracias a toda la comunidad de FLACSO, profesores, estudiantes, administrativos y trabajadores. Sigamos trabajando juntos en pos del derecho a la educación, sobre todo para los sectores más vulnerables.

Agradezco de manera muy especial a las organizaciones que generosamente me regalaron de su tiempo para conocer un poco más de cerca el trabajo que realizan a favor de la población migrante en Ecuador. Gracias también a los migrantes venezolanos que contribuyeron en esta investigación, quienes también son amigos, les respeto mucho y espero que este país pueda ofrecerles mayores oportunidades.

También, gracias a amigos cercanos y lejanos, son una luz en mi vida.

## **Introducción**

La migración venezolana es uno de los procesos sociales internacionales más recientes y de mayor magnitud en el mundo (ACNUR 2021). La emigración de venezolanos se desarrolló con mayor fuerza a partir de 2015, con aproximadamente 695 000 salidas del país (ACNUR 2019). Para el siguiente año, las organizaciones veedoras de los derechos humanos catalogaron la situación como una crisis humanitaria debido a la escasez de artículos de primera necesidad y la falta de acceso a los servicios básicos en Venezuela (Human Rights Watch 2016). Dicho escenario obligó a muchas personas a migrar, especialmente a otros países de la región. Se estima que más de 4,9 millones de venezolanos emigraron a países latinoamericanos en el periodo anterior a 2021, y para aquella fecha, se habían registrado más de 500 000 venezolanos en Ecuador (R4V 2023). La complejidad del asunto, sumado al numeroso flujo de personas, sobrepasaron las capacidades de los países de tránsito y de destino para responder ante esta problemática de manera individual.

La situación representó un gran desafío a la gobernanza internacional migratoria. El concepto es promulgado principalmente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El cual se entiende como “el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas [que] regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional” (ACNUDH 2013, 9). Este término envuelve la participación de otros actores internacionales, además de los Estados, como las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las redes transnacionales, las asociaciones de migrantes, entre otros. De esta forma, la migración internacional cuenta con varias plataformas de gobernanza en distintos niveles (global, regional, nacional y local).

Otro tema a resaltar es la vulnerabilidad y discriminación que experimentan los migrantes por su condición de movilidad, lo cual planteó la necesidad de que el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) encomendara un análisis sobre el vínculo entre la migración y los derechos humanos. El resultado de ello fue el Informe de Mejoramiento de la Gobernanza Basada en los Derechos Humanos de la Migración Internacional (2013). El cual promueve la participación de los distintos actores internacionales en la formulación de políticas públicas, programas, debates, acuerdos, foros multilaterales, procesos consultivos, actividades,

leyes y normas en torno a la migración internacional con el fin de desmitificarla, promover el diálogo de políticas públicas y facilitar la cooperación entre los países. De manera que se pueda adoptar un enfoque basado en los derechos humanos de los migrantes y se evite perpetuar las omisiones.

Los países miembros de la ONU se apoyan en los documentos de los tratados internacionales para reconocer los derechos de los migrantes. Al ser signatarios de los convenios se comprometen a velar por el cumplimiento de las normativas. Por ejemplo, uno de los principios básicos que dicta la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Artículo 1). Entre las primeras organizaciones en reconocer los derechos de los migrantes estuvo la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La cual desde sus inicios se ha referido a los estándares internacionales de protección que deben tener los trabajadores migrantes como en la Convención nro. 97 en 1949 y la Convención sobre las migraciones en condiciones abusivas y sobre la promoción de la igualdad de oportunidades y de tratamiento de los trabajadores migrantes nro. 143 en 1975.

Posiblemente el tratado promulgado más significativo con respecto al tema fue la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares adoptada en 1990; la cual proporcionó una base mínima jurídica sobre las condiciones laborales de los migrantes, a fin de evitar perpetraciones a los derechos humanos. En este sentido, el deber de los Estados como parte del sistema global es velar por el cumplimiento de los derechos humanos dentro de su territorio, tanto para nacionales como extranjeros. El enfoque en los derechos humanos plantea que los migrantes gocen plenamente de sus derechos para poder desarrollarse de la mejor forma en el ambiente en el que se encuentren y mantengan condiciones que les permitan tener una vida digna (Castro 2016). En el plano nacional, el Estado ecuatoriano es el principal encargado de garantizar los derechos humanos de los migrantes que se encuentran en el Derecho Internacional, la Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

No obstante, varias veces la labor estatal en este campo se ha visto limitada por la falta de coordinación de funciones, por una sobrecarga de tareas que no permite una respuesta efectiva o por otras prioridades en las políticas nacionales. Las necesidades que presentan los derechos humanos de los migrantes en el plano nacional son tan amplias que no ha sido suficiente con la intervención de un solo actor, el Estado, sino que se ha visto necesaria la participación de otros

actores internacionales para apoyar la gobernanza migratoria. En este sentido, la OIM ha desarrollado “una serie de actividades, proyectos y programas orientados a brindar asistencia y apoyo técnico en materia migratoria y derechos humanos” a los gobiernos de la región (OIM 2021a). Otra participación relevante ha sido el aporte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en Ecuador, quienes se encargan de ejecutar los proyectos en campo, apoyan al Estado en los procesos migratorios y son el nexo principal con los migrantes.

La contribución del tercer sector hace la diferencia en el trato hacia los migrantes. Sus labores rescatan el enfoque de derechos que amerita la situación y brindan servicios más centrados en las necesidades de las personas. Al ser instituciones que no dependen del Estado, a pesar de brindar servicios de utilidad pública (ACNUR 2017); no están obligadas a seguir políticas migratorias si estas son restrictivas a los derechos, dentro de lo que compete en el marco de la ley.

Generalmente, varias ONG implementan los proyectos que configuran los Estados, las organizaciones internacionales, o ambos para el avance del acceso universal a una vida digna. En este sentido, la OIM ha presentado un marco de la gobernanza de la migración más claro, estructurado y organizado que el Estado ecuatoriano y, por ende, ha logrado articular mejor su trabajo con las ONG en la teoría y en la práctica.

De esta forma, la presente investigación busca comprender el rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021. Desde las Relaciones Internacionales, se utilizó los aportes de la teoría de regímenes internacionales, el liberalismo institucional y el constructivismo. Se hizo hincapié en analizar el concepto de la gobernanza internacional con la participación de actores no estatales a través de la gobernanza multinivel. Barbero (2012) posiciona a la gobernanza como “un modelo predilecto de las instituciones transnacionales para hacer frente a los riesgos globales” (Barbero 2012, 181). El autor se refiere a la migración como un riesgo global, aunque más bien podría verse con un desafío. Así, la gobernanza multinivel da espacio para la observación del trabajo que varias organizaciones han realizado en la gobernanza internacional de las migraciones a nivel global, estatal y local.

## **Justificación**

Los trabajos de investigación más comunes en relación a la migración venezolana en Ecuador y los derechos humanos de los migrantes han sido sobre la respuesta del Estado. Estas investigaciones coinciden en la incapacidad estatal para responder adecuadamente al fenómeno migratorio por falta de recursos y esfuerzo en la ejecución de las políticas formuladas (Miller y Panayotatos 2019), el incumplimiento de una gobernanza migratoria satisfactoria en cuestión de derechos (Pila 2019), e incluso la interpretación contradictoria de normativas sobre movilidad humana con un enfoque de derechos que al final son aplicadas en forma de políticas migratorias de carácter securitista (García 2016). Dichas razones permiten afirmar que, si bien el Estado ecuatoriano ha formulado y aplicado su propio rol en la gobernanza de las migraciones, sus esfuerzos han sido insuficientes para cubrir las demandas de la situación como un solo actor.

Es por ello que surgen otros actores que buscan apoyar la gobernanza de las migraciones, específicamente en materia de derechos humanos, como las organizaciones internacionales y las ONG. En concreto, se observó la necesidad de realizar un análisis sobre el rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021. La relevancia se debe a la carencia de estudios enfocados en la participación del tercer sector en el presente caso, bajo el paraguas de la gobernanza internacional de las migraciones.

Adicionalmente, se rescata el vínculo entre lo global y lo local al identificar las formas en las que el tercer sector participa como un instrumento de ejecución crucial en las agendas globales.

Por un lado, trabajos de disertación como el de Andrés García Falconí (2019) han buscado contrastar la labor del Estado ecuatoriano y las ONG en la gestión de los flujos migratorios provenientes de Colombia. Este texto constituye un buen punto de partida e inspiración en cuanto al sujeto de estudio que toma esta investigación: las ONG. No obstante, el escrito en referencia aborda el tema desde la sociología con desarrollos teóricos sobre migración, globalización, choque de civilizaciones e implicaciones sociales. El presente trabajo de investigación busca abordar el tema desde las Relaciones Internacionales, con herramientas teóricas de los regímenes internacionales, el neoliberalismo institucional y el constructivismo que permitan localizar la participación de los distintos actores dentro del plano internacional.

De forma similar, Sandra Zapata (2011) presentó en su trabajo de disertación de maestría el concepto de gobernanza global y multinivel. Detalló las modalidades de intervención del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con varios actores que participan en la gobernanza, entre ellos las ONG, de la situación de refugio de los ciudadanos colombianos en Ecuador. De igual manera, la presente investigación busca reconocer el rol que las ONG han tenido en la gobernanza internacional de las migraciones en Ecuador, mas bajo el marco de la OIM con el caso de estudio de la migración venezolana entre 2017 y 2021.

Por otro lado, los aportes de la sociología y la antropología amplifican el análisis de las características sociales del fenómeno, al profundizar en las problemáticas aledañas. El artículo de Jacques Ramírez, Yoharlis Linares y Emilio Useche (2019) enmarcó a la migración venezolana en el campo de las políticas públicas de Ecuador. Planteó un giro de una visión de derechos hacia un mayor control y restricción para intentar frenar el flujo migratorio. También, el escrito de Jacques Ramírez y María Pilar Ospina (2021) analizó el proceso de regularización en Ecuador con la visa de excepción por razones humanitarias (VERHU), otorgada a ciudadanos venezolanos. Además, Jacques Ramírez (2021) estudió los efectos de las políticas implementadas por razón del COVID-19 en la población migrante asentada en Ecuador. Dicho estudio abordó los principales problemas de los inmigrantes en época de pandemia con respecto al acceso de sus derechos.

Paralelamente, Gioconda Herrera y Gabriela Cabezas (2019) estudiaron la política migratoria de Ecuador entre 2015 y 2018 con respecto a la migración venezolana. Su aporte sumó elementos como las tendencias migratorias, los flujos y las demografías de este fenómeno. Se destacaron los trayectos de esta migración comparativamente a nivel regional. Asimismo, en otro trabajo, Herrera y Cabezas (2020) agregaron al análisis las trayectorias migratorias con múltiples destinos, la precariedad laboral y los movimientos de retorno en Colombia, Perú y Ecuador. Los matices sociales de la problemática permiten visualizar su complejidad y las oportunidades en su campo de estudio desde casi cualquier área de las ciencias sociales.

En cuanto al periodo seleccionado (2017-2021), constituye el periodo de gobierno de Lenín Moreno como presidente de Ecuador. Escoger un periodo de gobierno permite analizar un conjunto de políticas migratorias en una misma línea de acción. Además, si bien el inicio de la migración de venezolanos hacia Ecuador por razones humanitarias tomó fuerza desde 2016, en agosto de 2018 se dio el pico más alto en la entrada de migrantes venezolanos a Ecuador con un promedio de aproximadamente 3 000 ingresos por día por diferentes puntos del país (MREMH

2018a). Aquello generó efectos en la esfera nacional al reforzar el cambio de una política de fronteras abiertas a un sistema más restringido. En consecuencia, se presentaron mayores necesidades en los derechos humanos de los inmigrantes que se quedaron en la frontera. La magnitud de la situación sobrepasó las capacidades del Estado, lo cual ocasionó que otros sectores de la sociedad se activen con mayor fuerza en el país, como las organizaciones internacionales (ACNUR y OIM) y las ONG.

Dentro del periodo se incluye el inicio de la pandemia por COVID-19, la cual produjo una discontinuidad en las dinámicas mundiales de múltiples formas. Además de las pérdidas humanas y económicas, la pandemia agravó la situación de los migrantes venezolanos en Ecuador. Los principales problemas que enfrentaron fueron la falta de acceso a alimentos, el desalojamiento de viviendas y la irregularidad migratoria (Ramírez 2021). Aun así, las organizaciones estatales, privadas e internacionales no se detuvieron y continuaron trabajando con el fin de atender las demandas en el área de los derechos de los migrantes. Se vio preciso la colaboración entre las diferentes entidades para lograr un trabajo más integral y abarcativo. En la presente investigación se mencionan algunos de los desafíos que enfrentaron los migrantes venezolanos a razón de la pandemia y cómo varias organizaciones tomaron la iniciativa para contrarrestarlos.

Con respecto a los sujetos de estudio, para aterrizar en una expresión de colaboración formal, la presente investigación se enfoca en aquellas ONG<sup>1</sup> que gozan del estatuto de observador en la OIM y que operan de manera presencial con una sede en Ecuador. Primero, se delimitó un grupo de alrededor de cincuenta organizaciones que contaban con tal figura de colaboración. Luego, se escogió a las ONG que operaban en el territorio ecuatoriano, las cuales fueron doce. Posterior a ello, por razones del contexto en el que se desarrolló esta investigación y las complicaciones que surgieron a causa de la inestabilidad política y socioeconómica, se pudo obtener la colaboración de las siguientes organizaciones para este proyecto: el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), World Vision International, la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS Inc.) y el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR).

---

<sup>1</sup> La OIM utiliza el término organizaciones de la sociedad civil (OSC) para referirse a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus acuerdos de inserción de la sociedad civil. La definición de ambos términos en esencia es similar. En la presente investigación se utiliza el término ONG principalmente.

Finalmente, el aporte de la presente investigación es de carácter empírico y teórico al dar a conocer con más detalle la colaboración de dichas organizaciones en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador. Además, se analiza el funcionamiento de la gobernanza internacional de las migraciones en múltiples niveles, los vínculos que se crean a partir de las colaboraciones y, sobre todo, localiza la participación de las ONG en el plano global. Por último, se observa la necesidad de cambio en el enfoque de las políticas migratorias de carácter securitista a uno de derechos humanos y una prolongación de los efectos de la migración venezolana en la región.

## **Metodología**

La presente investigación cuenta con tres objetivos principales que ayudan a responder la pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017 y 2021? Dichos objetivos son: 1) conocer el marco de la gobernanza internacional de las migraciones promulgado por la OIM y la participación de las ONG con estatuto de observador en dicho marco; 2) identificar y analizar el trabajo de campo de las ONG en estudio en el área de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador; 3) reconocer las limitaciones del Estado en materia de los derechos humanos de los migrantes durante el periodo seleccionado y el apoyo que en consecuencia brindaron las ONG.

Se procederá con una metodología cualitativa por su relación más abierta e interactiva entre la teoría y los datos de investigación, a fin de que se construyan de forma simultánea (Corbeta 2010). En comparación con la metodología cuantitativa, que es más estricta en cuanto al uso de las teorías y la selección de los datos empíricos que las demuestren, la metodología cualitativa permite la flexibilidad necesaria que el tema de la migración lo requiere para la construcción de esta investigación, a fin de que se logren nuevos aportes con la información levantada.

El método utilizado es el caso de estudio dentro de la investigación cualitativa. Se trata de una examinación detallada de determinados elementos de un episodio histórico para desarrollar explicaciones que puedan ser generalizables para otros eventos (George y Bennett 2005 en Lamont 2015). En este sentido, se enfoca en una sola situación con el fin de buscar un entendimiento más profundo de las dinámicas y los actores involucrados. También permite el

análisis de conceptos de una forma diferenciada y cercana (Benett y Elman 2007). Entonces, el caso de estudio es individual e interpretativo, lo cual resuelve el propósito de esta investigación.

Para obtener información sobre el marco de gobernanza de las migraciones de la OIM y establecer claramente el vínculo con las ONG con estatuto de observador, se hizo uso del análisis documental, en el cual se estudian fuentes primarias y secundarias según la clasificación de Lamont (2015). El autor se refiere a las fuentes primarias como los documentos originales que fueron creados por personas que tuvieron acceso directo al evento en particular, mientras que las fuentes secundarias son documentos que hacen referencia a, y analizan, las fuentes primarias (Lamont 2015). Además, se ha entrevistado a personas que trabajan en las organizaciones en estudio para complementar los hallazgos de la primera técnica mencionada. Las entrevistas han sido definidas como “una conversación provocada por el entrevistador, realizada a sujetos seleccionados... que tiene una finalidad de tipo cognitivo... con un esquema de preguntas flexible” (Corbeta 2010, 344). Se utilizó un formato semiestructurado que permitió elasticidad en el manejo de la información y la obtención de datos.

Adicionalmente, se han realizado entrevistas a migrantes venezolanos residentes en Ecuador con respecto al tema de acceso al derecho de regularización y otros derechos. Además, para complementar esta información, se ha incluido un relato de observación no participante sobre un evento de información del derecho a la regularización para migrantes. Con el fin de adquirir información sobre el trabajo de las ONG en estudio se hizo un análisis de contenido de sus páginas web oficiales. También se realizaron entrevistas semiestructuradas a dirigentes y personal de las ONG. De esta forma, se contrasta la información de diversos tipos de fuentes y se conoce la perspectiva propia de las ONG en cuanto a su participación en la gobernanza internacional de las migraciones. Las técnicas empleadas para la interpretación de datos cualitativos son principalmente el análisis de discurso y el análisis de contenido cualitativo.

En resumen, la metodología cualitativa permite identificar la información necesaria para un estudio de carácter interpretativo, a través de la utilización de la técnica de análisis de contenido y la herramienta de entrevista semiestructurada, con el fin de comprender la participación de las ONG en la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes venezolanas en Ecuador en el periodo seleccionado.

## **Nota metodológica de aprendizaje**

La presente investigación se desarrolló en un contexto social, económica y políticamente inestable. La situación de la pandemia me obligó a cursar todo mi programa de maestría en modalidad virtual. Al inicio de mis estudios, el país experimentó un confinamiento bastante restrictivo al no existir siquiera la vacuna contra el COVID-19. En los primeros meses de 2021 se logró vacunar a los grupos de sectores estratégicos y, posteriormente, a la mayoría de la población de manera gradual. Se levantaron ciertas restricciones, pero el brote del virus obligó a las autoridades a regresar al confinamiento en abril de 2021, aunque con medidas un poco más flexibles (Brik 2021).

Para aquel tiempo estaba diseñando mi plan de tesis con el factor en mente de que mi trabajo de campo debería tener un plan viable. Al principio pensé en que la población migrante debía ser mi objeto de estudio, pero por temas de bioseguridad y las medidas restrictivas observé que sería difícil acceder a ellos. Por lo tanto, decidí investigar a las ONG que operaban en Ecuador. Su disponibilidad fue mayor al del sector público y las organizaciones internacionales, pero fue un desafío tener acceso a entrevistas por el aspecto logístico de sus agendas. Todas las entrevistas se realizaron de forma virtual, a través de la plataforma Zoom. De la misma manera, la comunicación con las y los entrevistados fue a través de canales virtuales.

El tiempo de la pandemia fue complicado por la limitación de recursos, cuestiones de salud, cansancio virtual, disponibilidad de tiempo, responsabilidades acumuladas, inseguridad y demás situaciones. Dichos escenarios no solamente afectaban a los sujetos de estudio, sino también a los profesores y los estudiantes con quienes se construía la investigación. Los distintos tropezones demoraban los procesos y prolongaban la búsqueda de datos. Con la preocupación de no obtener suficiente información a través de las entrevistas decidí complementar la investigación con análisis documental y de contenidos. Los datos se entretejieron a medida que avanzó la recolección, empero, las situaciones extraordinarias que afectaban el proceso de investigación fueron inevitables.

Otra complicación notoria fue la situación socioeconómica de los estudiantes becarios producto de la política de becas que manejaba la FLACSO Ecuador en ese entonces. Pues la configuración no empataba con la realidad de las necesidades básicas de los estudiantes y las obligaciones a los que estaban sujetos por el contrato de su beca. En agosto de 2021 se inició un proceso de

negociación con las autoridades para reconfigurar los montos de beca y la refinanciación de las colegiaturas. Había estudiantes con cargas económicas muy fuertes, sumado a la presión de los factores sociales resultantes de la pandemia. Fueron cerca de cuatro meses de trabajo para lograr un desembolso de ayuda significativa para las convocatorias 2020 y 2021 con descuentos adicionales sobre saldos adeudados, bonos de movilización, seguros asumidos por FLACSO Ecuador para los estudiantes extranjeros, uso de firma electrónica para contratos y una mejor articulación del trabajo de la institución con el Comité Estudiantil. Como parte del colectivo, se logró beneficiar a una mayoría significativa, a pesar de que quedaron retos estructurales para las siguientes generaciones. Aquellas acciones también incentivaron a que estudiantes no becarios reclamaran el acceso a una educación pública de calidad.

Otro factor relevante fue el paro nacional que inició el 13 junio de 2022. El estallido se avecinó durante todo un año, pero en junio se concretaron las protestas. Fueron 18 días de movilización en las que el país se detuvo ante el conflicto entre las medidas neoliberales del gobierno de Guillermo Lasso y los derechos de los sectores más vulnerables como los pueblos indígenas. Los estudiantes de las universidades públicas se unieron a las movilizaciones, junto con otros sectores populares. La crisis política escaló en medida, nadie calculó la magnitud del enfrentamiento ni del costo social. Fue un ambiente muy pesado de procesar, no solo por la inestabilidad, sino también por el odio que se respiraba. El Comité Estudiantil se involucró en actividades de donaciones y voluntariado que ayudé a coordinar. Personalmente fue un tiempo de mucho desasosiego emocional. Mas como comunidad lo pudimos enfrentar y resistir, hasta que el 30 de junio se firmó un Acta por la paz. Los proyectos de investigación también quedaron inactivos y tomó un poco de tiempo volver a retomar el hilo de las actividades académicas y la compostura emocional. Algunos estudiantes fueron más afectados que otros, sobre todo aquellos pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas. Gracias a Dios se dio un alto a la violencia física, aunque quedaron secuelas de la crisis en la sociedad.

A pesar de los desafíos, con muchas fuerzas pudimos salir adelante. La capacidad de resiliencia de las sociedades fue desarrollada en medio de las dificultades. Las comunidades nos ayudaron a resistir y a sanar. Como estudiantes, pudimos continuar con nuestro rol de aportar a la sociedad a través de nuestras investigaciones. Nos ingeniamos las formas de conectar con los objetos de estudio y continuar con los proyectos, sobre todo de manera virtual. En lo particular, los resultados obtenidos han respondido a los objetivos de la presente investigación y a la pregunta

central. Ayudó mucho poder contar con bases de datos y fuentes de información que proporcionaba la universidad. Gracias a las distintas estrategias de investigación, el proceso ha sido satisfactorio.

## **Capítulo 1. La gobernanza internacional de las migraciones**

La gobernanza internacional de las migraciones se refleja sobre todo en la cooperación entre países para la formulación de políticas migratorias conjuntas. Es un concepto propulsado por la OIM, entidad que reconoce y promueve el derecho internacional sobre la migración, el vínculo entre la migración y el desarrollo, y la protección de los derechos de los migrantes. El término ha sido utilizado principalmente por dicha organización internacional que, a su vez, ha desarrollado dos tipos de discurso en su seno: gestión y gobernanza. Por parte de la academia, el concepto ha sido abordado desde la disciplina de las Relaciones Internacionales con aproximaciones desde la teoría de los regímenes internacionales, el neoliberalismo institucional y el constructivismo. El presente capítulo dialogará sobre dichas perspectivas para definir lo que se entiende por gobernanza internacional de las migraciones.

El concepto en estudio ha sido utilizado en el campo de las migraciones desde la década de los noventa (Estupiñán Serrano 2013). La gobernanza migratoria se define en el glosario de términos fundamentales sobre migración de la OIM como los:

Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional (OIM 2021b).

Es decir, se trata de un sistema normativo, organizacional y regulador que delimita el actuar de los Estados sobre los asuntos de migración, basados en un supuesto de cooperación internacional.

## 1.1 Dimensiones de gobernanza

Treib, Bähr y Falkner (2005) presentan tres formas en las que se entiende la gobernanza: “la dimensión institucional (*polity*), el proceso de toma de decisiones (*politics*), y los instrumentos de política (*policy*)” (Montenegro 2021, 38-39). Por un lado, la dimensión del proceso de la toma de decisiones (*politics*) envuelve la relación entre actores públicos y privados en el proceso de la formulación de políticas para la convergencia de sus intereses. Por el otro lado, la dimensión de los instrumentos de política (*policy*) se refiere a cómo el Estado hace uso de los instrumentos de dirección en la sociedad con el fin de lograr determinadas metas políticas (Windhoff-Héritier 1987 en Treib, Bähr, y Falkner 2005). Por último, la dimensión institucional (*polity*) “concibe la gobernanza como un sistema de reglas que configura las acciones de los actores sociales... [por lo que] se conceptualiza explícitamente como institucional” (Treib, Bähr, y Falkner 2005, 5). Esta última dimensión es considerada como un tipo ideal más que un tipo real de gobernanza. Al mismo tiempo, no se deslinda de las otras dimensiones de la gobernanza, pues de lo contrario, es ineficiente en la tarea de gobernar.

La gobernanza internacional de las migraciones promovida por la OIM responde a esta última dimensión de gobernanza institucional (*polity*) por tres razones principales. Primero, el concepto hace referencia a un sistema de normas que los Estados deben seguir para asegurar una buena gobernanza de las migraciones. Se construye un marco normativo-institucional que tiene como fin promover una serie de prácticas de gobernanza en el ámbito migratorio que se engendren en los espacios que la OIM crea para su debate y se extiendan a los territorios que los Estados miembros gobiernan.

Segundo, este sistema de reglamentos y políticas puede encontrarse en la documentación que la OIM genere principalmente como discurso, pero es difícil hallarlo en la práctica como una institución concreta con procedimientos definidos que ejerza una gobernanza global de las migraciones como tal. Más bien, lo que se detecta es una red de instituciones y esfuerzos colectivos en todos los niveles (internacional, regional, nacional y local) que están vinculados entre sí con lazos más o menos consolidados, dependiendo del contexto, que incentiva el mantenimiento y la difusión del concepto, pero carece de instrumentos de implementación política efectiva (*policy*). Asimismo, pese a existir espacios donde se debata el asunto migratorio en el cual varios actores estatales y no estatales participen y creen políticas bajo un mismo

objetivo, no tiene un impacto significativo en la gobernanza internacional debido a su carencia de mecanismos que hagan que estas decisiones sean vinculantes para los Estados.

Tercero, se trata de una gobernanza más ideal que existente en la política migratoria, pues plantea estándares alineados con el desarrollo de los países y el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, esta perspectiva más humana para abordar la migración enfocada en los derechos mantiene una constante tensión con la visión securitista de los Estados con respecto a sus propias políticas migratorias. Es decir, existe una distancia entre el discurso que maneja el marco de la gobernanza internacional de las migraciones y las prácticas reales que los Estados utilizan en su gestión migratoria. Entonces, el concepto queda dentro de la dimensión de la gobernanza institucional (*polity*) principalmente, como un marco definido de normas, políticas y entidades que plantean organizar un sistema de gobernanza de cooperación internacional para abordar las migraciones.

## **1.2 Entre gestión y gobernanza migratoria**

Ahora bien, es necesario conocer de cerca el discurso manejado por la ONU en cuanto a la gestión migratoria, que luego se convirtió en la gobernanza internacional de las migraciones. El cambio prioriza el enfoque de derechos y hace evidente la tensión con la soberanía estatal. La gestión de la migración se refiere más a “control o incluso contención de la migración” (ACNUDH 2013, 9). Se basa en la noción de respetar la soberanía de cada Estado, lo cual da lugar a que la migración sea tratada como un tema de seguridad nacional. En contrapeso, la gobernanza asume que existe la cooperación internacional para abordar la migración desde un enfoque vinculado a los derechos humanos de los migrantes. Por aquella razón, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) aconsejó la preferencia del uso del término gobernanza sobre gestión con el propósito de humanizar más el proceso (Castro 2016).

Esta doble perspectiva para abordar la migración se ha evidenciado también dentro de las reuniones de la Asamblea General de la ONU. Se ha incentivado a los Estados a tratar el tema de la migración como un proceso social inherente de las dinámicas globales. Por un lado, la gestión de la migración empezó desde una perspectiva que vinculaba a la migración con el desarrollo económico. Esta visión buscaba controlar las fronteras de tal forma que se restrinja los efectos negativos de la migración y se gestione la entrada de personas. Las inquietudes ligadas a las

condiciones económicas de los países de origen y de destino fueron plasmadas en el Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo de 1994. Asimismo, la agenda de la Iniciativa de Berna en 2001 sugería que las políticas de retorno voluntario o involuntario disuadieran a la gente de migrar.

En esta línea de pensamiento, se analizó a la migración desde los intereses de los Estados en sacarle provecho a este fenómeno social evaluando su impacto positivo en el desarrollo económico de los países, lo cual hizo que el enfoque de estudios sea colocado en el envío de remesas, la migración de personas altamente calificadas y la regularización de migrantes (Castro 2016). Esta visión anclada al desarrollo económico no deja de ser instrumentalista en el sentido que presenta a la migración como un beneficio para el desarrollo de los países, en el sentido occidental y neoliberal del concepto. Se centra en los intereses de los Estados, reconociendo y reafirmando su soberanía, supremacía y autoridad. En consecuencia, las políticas migratorias son pensadas como tema de seguridad nacional. La regularización y el control de las fronteras es crucial para proteger la idea de Estado-nación, lo cual desemboca en medidas proteccionistas que muchas veces pasan por alto el respeto hacia los derechos humanos de los migrantes, quienes al final, son los principales involucrados y afectados.

En cambio, en las últimas décadas se ha hecho uso de una perspectiva mucho más centrada en la protección de los derechos humanos de los migrantes. Se trata de abordar la migración desde el “punto de vista del migrante como persona y a partir del reconocimiento de sus necesidades puntuales” (Castro 2016, 74). Se asume que toda persona es titular de los derechos universales y puede hacer ejercicio de ellos en toda circunstancia, por la simple razón de su humanidad y sin importar su condición migratoria. Esta visión “asume una postura crítica frente a las políticas restrictivas que redundan en vulneraciones de derechos” (Castro 2016, 322). Traslada el énfasis que estaba colocado en los Estados y lo posiciona sobre los migrantes como titulares de derechos. Así, se logra visibilizar las infracciones del Estado y otros actores en contra de los derechos de los migrantes. Esta perspectiva permite abordar de una manera más profunda la migración, ya que también toma en cuenta el proceso de integración y los conflictos sociales que genera esta situación.

Es así que, incluso desde los años setenta, la ONU buscó abordar la problemática de los derechos de los migrantes a través de instrumentos como la Conferencia Mundial de Lucha contra el

Racismo y la Discriminación Racial en 1978 y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de los miembros de su familia en 1990. En la actualidad, el enfoque de derechos humanos queda intrínseco en el concepto de gobernanza internacional de las migraciones para dar respuesta a los desafíos que permanecen en el tema de derechos. Por ejemplo, la Comisión (actual Consejo) de Derechos Humanos ha insistido en tratar elementos puntuales como “el derecho de beneficiarse de la asistencia consular de las autoridades del país de origen; el derecho a la reunificación familiar...; la migración irregular y la detención arbitraria... así como las condiciones de detención de los migrantes en general” (Castro 2016, 337). Se evidencia el cambio de perspectiva de la gestión a la gobernanza internacional de las migraciones. La presente investigación continúa con esta última línea de pensamiento para abordar el caso de la migración venezolana en Ecuador.

### **1.3 Desde las Relaciones Internacionales**

En primer lugar, la gobernanza internacional ha sido equiparada con la teoría de los regímenes internacionales. Los regímenes son definidos como los “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner 1982, 186). Según el autor, el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos *ad hoc* que se generan en la interacción entre diversos actores con un mismo fin. De esta forma, los regímenes implican una cooperación entre los involucrados que genere una especie de obligación general, con miras a mantener una misma línea de acción a largo plazo. Así, la gobernanza global provee “una terminología teórica adecuada para describir y analizar el complejo de sistemas de elaboración de reglas, coordinación política y resolución de problemas que trasciende a los estados y sociedades, construyendo nuevas realidades políticas y reconstruyendo las antiguas” (Kacowicz 2012, 687).

Esta definición es producto de la dialéctica entre el neorrealismo y el neoliberalismo. Para el neoliberalismo, las instituciones internacionales ayudan a reducir los efectos negativos de la condición anárquica del sistema internacional; mientras que, para el neorrealismo la anarquía tiene un efecto supremo sobre la cooperación internacional (Salomón 2002). El conjunto de principios, procedimientos y reglas conforma las llamadas instituciones internacionales que

regulan el comportamiento de los Estados. Así, el discurso regulador de la gobernanza internacional se institucionaliza en las organizaciones internacionales bajo el principio de la cooperación internacional.

En segundo lugar, la gobernanza internacional también se concibe como un sistema compuesto por actores de distintas naturalezas. El concepto se entiende desde tres realidades del sistema internacional: el fin de la Guerra Fría, la globalización, y “la posible reubicación de la autoridad política fuera del Estado-nación... en la dirección de actores privados, no estatales... como participantes y componentes de una sociedad civil transnacional emergente” (Kacowicz 2012, 687). Es decir, la gobernanza internacional cuenta con los aportes y la participación de actores locales, nacionales, regionales y globales, que pueden ser estatales, públicos, privados, institucionalizados y/o informales. Algunos ejemplos de estos actores pueden ser las redes transnacionales, ciudadanos, movimientos sociales, empresas privadas, multinacionales, ONG, el mercado global de capitales, asociaciones de colectivos, organizaciones internacionales y un amplio espectro de colaboradores (Kacowicz 2012, 689). Se resalta la participación de la sociedad civil transnacional, la cual “se entiende como un proceso de dirección de la sociedad, como acción colectiva, pues participan multiplicidad de actores” (López 2018, 85).

En tercer lugar, el concepto de la gobernanza multinivel, el cual se desarrolló en el contexto de los estudios europeos, pero que en la actualidad cobra relevancia en los estudios internacionales, se define como “un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en varios niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local) como resultado de un amplio proceso de creación institucional y reasignación decisional” (Marks 1993, 392). Esta definición aplica más para un contexto intergubernamental, como es el caso de la Unión Europea, en el que un gobierno supranacional se apoya en los distintos niveles de gobierno estatal para su puesta en práctica. No obstante, el concepto puede extenderse a la creación de una gobernanza internacional basada en conexiones de colaboración entre los distintos actores globales en donde exista una entidad que tome la iniciativa de organización. Se entiende como multinivel a “la mayor interdependencia vertical de actores que operan en diferentes niveles territoriales, mientras que la 'gobernanza' señala la creciente interdependencia horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales” (Bache y Flinders 2004, 35). Se resaltan los vínculos entre lo local y lo global, al crear un espacio visible para la participación de las ONG en la gobernanza internacional.

De esta forma, la gobernanza internacional ha sido presentada “como el modelo predilecto de las instituciones transnacionales para hacer frente a los riesgos globales” (Barbero 2012, 181). Se organiza en tres niveles principalmente: global, estatal y local. A nivel global, el autor posiciona a las grandes instituciones y las transnacionales imponiendo sus intereses en el desarrollo de la economía neoliberal globalizada. A nivel estatal-comunitario, se centra en el modelo de la Unión Europea como un Estado transnacional que realiza un control selectivo en las fronteras para proteger el desarrollo económico de los países miembros. A nivel local-regional-autonómico, se ubica la convergencia de los ejes antes mencionados en un plano de gobierno interno que permite el seguimiento de los objetivos sobre seguridad y desarrollo. Además, el autor provee información sintetizada en la una tabla de gobernanza multinivel de las migraciones, donde relaciona cada uno de los niveles mencionados con el espacio de interés, riesgo, propuesta institucional y modelo normativo.

Si bien dicho análisis fue pensado para el caso del modelo de gobernanza de las migraciones en el Estado español, la configuración teórica constituye un buen ejercicio de visualización de la gobernanza internacional de las migraciones como sistema que abarca múltiples niveles y actores. Empero, es necesario señalar el alcance de esta herramienta ya que Barbero realiza un estudio sobre instituciones supranacionales establecidas con vínculos más fuertes que sus análogas en América Latina. La gobernanza internacional para esta región es más bien funcional, con acciones que nacen de la colaboración mutua entre los distintos actores estatales y no estatales. Asimismo, el enfoque de Barbero es sobre la gestión de la migración, pues los temas que resalta son la seguridad de las fronteras y la utilidad de la migración para el desarrollo de los países. La presente investigación busca, más bien, enfocarse en la gobernanza de las migraciones con énfasis en los derechos humanos de las personas migrantes.

En cuarto lugar, la gobernanza internacional se relaciona con la noción del orden mundial planteado por Hedley Bull (1977). Se establece que, para responder a los desafíos de la interdependencia entre Estados producto de los efectos de la globalización, es necesario desarrollar un gobierno mundial. Dentro del continuo presentado por Bull que va desde el desorden o la sociedad anárquica, el sistema internacional se organiza a través de la figura de los Estado-nación, que luego forman un sistema y posteriormente una sociedad internacional de Estados. Kacowicz (2012) argumenta que la gobernanza global puede ser una de las fases hacia el orden mundial, en el cual tanto actores estatales como no estatales encuentran su lugar en la

sociedad global. Esta evolución es propulsada por una ideología cosmopolita que plantea que la globalización sea esa fuerza homogeneizadora para alcanzar un mundo de orden liberal e interdependencia.

La gobernanza global entendida desde la lógica de Bull sugiere “la viabilidad de un régimen internacional pacífico, progresista, benigno y bien ordenado en ausencia de una entidad gubernamental unificadora, supranacional” (Kacowicz 2012, 693). No obstante, varios autores argumentan que esta idea es imperfecta, sujeta a la voluntad de los Estados, carece de un gobierno efectivo y más bien idealiza una cohesión internacional que le falta mucho para que sea real (Kacowicz 2012, Hurrell 2007, Yunker 2005). Para lograr una sociedad global, se ve necesaria la desterritorialización de las Relaciones Internacionales (Kacowicz 2012). Es decir, concebir las dinámicas mundiales que van más allá de los Estados (lo nacional) y ubicar al ser humano como unidad fundamental en este nuevo orden. Al mismo tiempo, se busca crear bienes públicos para la humanidad como la seguridad, los derechos humanos, la cobertura de las necesidades básicas, la justicia, la protección al medio ambiente (Kacowicz 2012, 693); aquí caben las preguntas de quién se encargaría de la administración de los mismos, a quienes estarían dirigidos y con qué propósito.

#### **1.4 Aportes del constructivismo**

El constructivismo sostiene que el mundo “está compuesto socialmente a través de la interacción inter-subjetiva; los agentes y las estructuras son formados mutuamente; y los factores ideacionales como las normas y la identidad son centrales en la constitución y las dinámicas de la política mundial” (McDonald 2013, 64). Esta teoría reconoce a otros actores además del Estado como los individuos y las comunidades dentro del sistema internacional. Analiza los vínculos entre la diversidad de actores y su dinamismo. Se contempla una relación entre agencia y estructura que se constituyen mutuamente, lo que Anthony Giddens denomina como ‘concepto de estructuración’. Por ejemplo, los agentes -Estados- pueden influenciar las dinámicas y los efectos de una estructura -sistema internacional-, y viceversa (Wendt 1992 en McDonald 2013).

El constructivismo visibiliza a las estructuras fundamentales de la gobernanza global como sociales y no únicamente materiales (Ochoa y Prado 2017). Es decir, reconoce a los diferentes actores que participan dinámicamente en la construcción y difusión de la gobernanza global de

las migraciones. También, pone énfasis en las ideas y las normas que influyen las percepciones y el comportamiento de los actores internacionales, quienes a su vez moldean la estructura mundial al interactuar en un entorno social (Barbé 2007). Así, las instituciones son entendidas como conjuntos de entes sociales y normas que orientan comportamientos y establecen identidades y prácticas en común (Adler 2013). De hecho, las organizaciones internacionales como la OIM ayudan a promover patrones de comportamiento e intereses compartidos en una dirección determinada como, por ejemplo, los derechos humanos (Finnemore 1996). De esta forma, el constructivismo ha explorado, en primer lugar, la relación entre derechos y soberanía; y en segundo lugar, la ‘responsabilidad de proteger’ de los Estados soberanos a la sociedad internacional” (Adler 2013).

Para lograr aquello, las instituciones utilizan el lenguaje como un mecanismo no solo para describir la realidad, sino también para construirla. Este elemento es “el vehículo para la difusión e institucionalización de ideas” (Adler 2013, 125), las cuales orientan hacia propósitos colectivos. Así, el discurso en sí permite comprender los problemas de cierta manera y plantear determinadas preguntas en consecuencia (Foucault 1980). Limita la gama de opciones políticas y sugiere la selección (Diez 1999). Entonces el discurso puede producir una fuente de cambio (Adler 2013). Dicho efecto se hace evidente en el cambio de enfoque de las Naciones Unidas, al pasar de una visión de gestión de la migración a una perspectiva de gobernanza. A su vez, el discurso es reforzado por las prácticas de la sociedad civil al poner en ejercicio los proyectos basados en la gobernanza de las migraciones. Desde una perspectiva estructural, Lipschutz (2005) señala cómo el discurso y las prácticas liberales constituyen los intereses y las identidades de los actores.

### **1.5 Entre el globo y el Estado-nación: herramientas teóricas y metodológicas para el estudio de las migraciones**

El creciente debate entre lo global y lo internacional enriquece la caja de herramientas para el estudio de las migraciones. Dependiendo de la opción que se escoja conlleva ciertas implicaciones con respecto a qué dinámicas, actores y espacios son visibles y se toman en cuenta, y cuáles no. Por un lado, las tendencias globalistas colocan al globo terráqueo en el centro, como una unidad homogénea y supuesto ideal de referencia. Por otra parte, las

inclinaciones nacionalistas no dejan de reclamar su supremacía dentro de las Relaciones Internacionales, por ser un punto de referencia más práctico, antiguo y vigente. En la presente sección se aborda el debate entre el nacionalismo (e internacionalismo) metodológico y el globalismo metodológico para el estudio de las migraciones. Así también, se explorará la discusión entre el cosmopolitismo y el comunitarismo, categorías conceptuales que han sido adoptadas por la teoría normativa de las Relaciones Internacionales, con el fin de observar su utilidad al análisis de las decisiones de los actores políticos internacionales en torno al tema de la migración. El argumento principal es que, si bien las tendencias globalistas aportan miradas innovadoras al estudio de las migraciones, las inclinaciones nacionalistas continúan arraigadas en la forma de cómo se entiende y aborda la migración.

Por una parte, el nacionalismo metodológico es “la naturalización del régimen global de estados-nación por las ciencias sociales” (Wimmer y Schiller 2003, 573). El Estado-nación es la idea de asociar a una nación o una sociedad con un Estado, e imaginar que su población forma una comunidad, tiene unos límites determinados y existe un apego a la patria (Anderson 1993). Entonces, se toma como referencia natural al Estado-nación para el estudio de las relaciones internacionales. Delimita los sujetos, los objetos, las dinámicas y las relaciones partiendo de la unidad de análisis del Estado. De esta forma, los objetos de análisis como los grupos humanos, los fenómenos sociales, los individuos, la economía y la política, todos son definidos en base a su relación con el Estado.

Se trata de un supuesto de exclusividad que se delimita por un espacio geográfico y, a la vez, converge con un espacio social (Pries 2021). Se entiende al espacio geográfico como una construcción social partiendo de las aproximaciones teóricas de Simmel (en Pries 2021), quien destaca la exclusividad, frontera, movilidad, fijación y calidad de las relaciones sociales. De esta forma, el espacio social o relacional se constituye como un espacio de experiencia en el que los objetos se mueven de manera natural y la calidad de la interacción se define en base a la relación posicional de sus elementos (Pries 2021). Así, existe una territorialización de imaginarios dentro del marco de Estado-nación como contenedor de los procesos sociales dentro de límites políticos y geográficos determinados (Wimmer y Schiller 2003).

Relacionado a la concepción del mundo, supone que está compuesto por unidades de Estado-nación que interactúan entre sí, poseen un territorio y un gobierno soberano, y son parte de un

sistema anárquico en el que no existe una autoridad suprema al Estado. Todas las unidades de análisis restantes se ubican bajo el paraguas de la concepción de Estado-nación, lo cual produce limitaciones metodológicas como no visibilizar aquellas que no tengan relación con el Estado o que permeen sus características fundamentales. Así, en el estudio de las migraciones, el nacionalismo metodológico se limita a observar las relaciones entre los Estado-nación y deja de lado, por ejemplo, el rol de las redes de crimen organizado transnacional en los trayectos migratorios o los servicios de cuidado en los países desarrollados que atraen a las mujeres de países en vías de desarrollo.

Esta tendencia no cuestiona el nacionalismo, el sentimiento de pertenencia a una nación, el imaginario de que la nación es homogénea. No aborda con suficiente profundidad cuestiones como los desplazamientos producidos por conflictos étnicos que ciertamente pugnan entre nacionalidades que algunas veces permanecen dentro de un Estado-nación; o la movilidad de una misma nación habitando en distintos Estados-nación -como el caso de los kurdos-. Entonces, el parámetro para medir si un asunto de migración es parte de lo que la disciplina de las Relaciones Internacionales abarca es si este tiene relación con un Estado-nación o al menos traspasa sus fronteras. Por lo que las interacciones entre los individuos, las empresas y las familias transnacionales, las redes de migrantes y los espacios virtuales son opacos al análisis.

Por el contrario, el globalismo metodológico sostiene que “el globo como tal es considerado la unidad de referencia principal para el análisis en las ciencias sociales” (Pries 2021). Argumenta que el mundo es un “*agregatio corporum* o hasta como un grande y visible ser vivo que contiene en sí a todos los demás” (Luhmann 2006, 554). A diferencia del nacionalismo metodológico, la unidad de referencia es el globo como un ente que reúne la historia de todos los tiempos, las ideas y los grupos humanos. Estas conexiones se hacen cada vez más visibles y más intensas debido a la comunicación que interconecta a todos los elementos. Se distinguen tres sistemas sociales: “las interacciones, las organizaciones y la sociedad, siendo este el sistema social de mayor amplitud, es decir, el conjunto de todas las comunicaciones posibles” (Luhmann 1975 en Lewkow 2017, 208). A su vez, la sociedad moderna del mundo se diferencia por funciones en sistemas sociales parciales (economía, derecho, política, educación) que abordan temas específicos (Lewkow 2017).

Aquí surge una duda sobre la unidad del globo como un todo en el sentido que todas las visiones puedan convivir y competir en el mismo conjunto sin jerarquías, un centro o una multiplicidad de contextos distintos. Aun así, los aportes del globalismo radican en observar a la sociedad mundial como un solo espacio que trasciende fronteras, reconoce las fuerzas globalizadoras como la comunicación y el intercambio en todos los sentidos (bienes, servicios, experiencias, conocimientos, individuos), y defiende la interconexión e interdependencia global. Partir de estos supuestos favorece el entendimiento de las migraciones ya que no se limita por la idea de transgredir una frontera nacional, sino que observa a los flujos migratorios como algo propio. También, el globalismo visibiliza las relaciones que los migrantes puedan tener con otros actores no reconocidos en la esfera global como las corporaciones ilegales mundiales, personas apátridas, grupos humanos no contactados o sistemas financieros informales.

En la misma línea, el cosmopolitismo se rescata como una visión moderna que intenta abarcar el espacio global, sus elementos y sus relaciones de interacción. Una primera dimensión se refiere a las responsabilidades individuales o colectivas hacia la humanidad (Beck y Grande 2010, 417). La teoría reflexiva de la modernización argumenta que los problemas del mundo moderno crean imperativos cosmopolitas que atienden a riesgos globales, por ejemplo, el cambio climático. Estos imperativos son caracterizados por una sensación de conciencia global en el espacio de la experiencia y en las decisiones que se toman colectivamente con respecto a ello. Una segunda dimensión del cosmopolitismo es representada por la teoría de la diversidad cuyo desafío radica en “identificar sus patrones de variación, su origen y sus consecuencias... [en las distintas sociedades del mundo]. La idea de modernidad cosmopolita debe desarrollarse a partir de la variedad de modernidades, de la riqueza interior de variantes de la modernidad” (Beck y Grande 2010, 418).

Se reconoce la existencia de la diversidad dentro de la idea de modernidad, pero abordar todos los elementos de las distintas sociedades parece una tarea interminable. Abarcar tanto el sentido de responsabilidad individual y colectiva hacia la humanidad, como la diversidad de perspectivas en cuanto a la creación de sociedades mezcladas es relevante en el contexto actual. No obstante, tanto el globalismo como el cosmopolitismo resultan abstractos en su puesta en práctica ya que no se evidencia ninguna estructura mundial o institución global que tenga alcance con cada elemento del mundo o de la historia. Además, surgen las controversias sobre la diversidad de identidades, los valores de las sociedades y lo que se define como cultura universal.

Según Erskine (2013), el cosmopolitismo y el comunitarismo se han derivado de la ciencia política y han sido adoptadas por la teoría normativa dentro de las Relaciones Internacionales. El autor menciona que la política internacional inevitablemente tiene una dimensión ética, en donde se discute sobre las expectativas morales, la creación de los dilemas éticos y su influencia en la toma de decisiones por los actores políticos. La teoría normativa parte de las contribuciones desde la filosofía moral que se anclan en cuestiones prácticas de la política internacional, como por ejemplo si se debería llamar ilegal a un migrante (Erskine 2013).

En este sentido, la teoría normativa aborda distintos tipos de razonamiento ético en las relaciones entre distintos actores del sistema internacional. Analiza cómo y por quién son formulados los estándares o las normas morales de comportamiento, cómo estas configuraciones de pensamiento influyen en las decisiones políticas, y ayudan a definir en tal o cual posición se colocan. Así, el cosmopolitanismo y el comunitarismo proveen diferentes perspectivas del significado moral sobre identidades, membresías y prácticas compartidas, designan quién es relevante, cuánto y los deberes de tal afiliación (Erskine 2013).

Por un lado, el cosmopolitanismo ético es “una esfera global de una posición moral igual” (Erskine 2008 en Erskine 2013, 42). Es decir, un entendimiento de estándares homogéneos en el espacio del mundo. Por otro lado, el cosmopolitanismo político aboga por una transformación radical de las fronteras estatales con el objetivo de crear un gobierno mundial o algún tipo de sistema de representación que trascienda las divisiones políticas. Ambos conceptos apelan a la frase “ciudadano del mundo”. La aproximación ética defiende que todos los seres humanos son iguales, por lo que los derechos y las obligaciones son iguales para todos. Busca tener un sentido “imparcial” del mundo, deshaciéndose de todos los elementos identitarios, de pertenencia y sentido de comunidad para poder ser parte del mundo como un todo. No obstante, el comunitarismo justamente critica esta posición ya que defiende que la membresía a las comunidades particulares y la participación en sus prácticas define la posición moral (Erskine 2013).

Si se desarraiga de todos los elementos que conforman la identidad, los valores y las costumbres, ¿qué queda? Por defecto, se puede incurrir en el entendimiento de la sociedad mundial en términos occidentales, liberales e incluso cristianos (Rawls 1971; Bull 1977). Por lo que se pone en duda sobre si en realidad es la no pertenencia a una comunidad establecida o más bien que

todos pertenezcan a un tipo de comunidad. Es importante señalar que el comunitarismo dentro de la teoría normativa está centrado en el Estado como comunidad de referencia, lo cual enlaza la discusión con el contraste entre la visión nacionalista y la globalista abordada anteriormente.

Ambas visiones ayudan a entender y representar la relación entre la fuente de los valores y el alcance de las obligaciones con otros actores del mundo (Erskine 2013). Por lo que el estudio de las decisiones políticas que se toman en torno a la migración parte de la suposición sobre cuál unidad de referencia es la más adecuada, si el globo o el Estado-nación. En el caso que se incline por la primera opción, la visión globalista o cosmopolita amplía el espacio geográfico del alcance y el estudio de las dinámicas que ocurren dentro del globo. Por otro lado, si se toma como referencia al Estado-nación para el estudio de las decisiones políticas sobre la migración, la visión será limitada por los sentidos de identidad establecidos como lo nacional.

El debate entre tomar como punto de referencia al globo o al Estado-nación ha traído contribuciones a la forma en la que se analiza el sistema mundial. Incide en los actores que se pueden visibilizar, las relaciones entre ellos en distintos tiempos y espacios, y el reconocimiento de las dinámicas que no son internacionales. Ambas inclinaciones se excluyen entre sí, y se ven reflejadas en distintos niveles del conocimiento como en los debates entre el globalismo y el nacionalismo metodológicos, o el comunitarismo y el cosmopolitismo. Aun así, existen muchos cabos sueltos al aterrizar las ideas globalistas en evidencia empírica debido a la falta de estudios con este enfoque, o a su vez, por el dominio de tendencias nacionalistas dentro de los estudios internacionales.

En resumen, la gobernanza global de las migraciones se refiere al marco de normas, estructuras y procesos que guía el comportamiento de los Estados en sus políticas migratorias con base en la cooperación internacional. El concepto ha sido promovido mayormente por la OIM a través de su discurso sobre gestión y gobernanza internacional de las migraciones. Se establece que el concepto se refiere a la dimensión de la gobernanza institucional debido principalmente a su carácter normativo. Desde las Relaciones Internacionales, se exploró las aproximaciones al concepto desde la teoría de los regímenes internacionales, los supuestos del neoliberalismo institucional y los aportes del constructivismo. Por último, siendo las migraciones un fenómeno social mundial, necesita de un marco conceptual que abarque las realidades que van más allá de las fronteras, con un enfoque multidireccional y multinivel.

## **Capítulo 2. Limitaciones del estado ecuatoriano en la garantía de los derechos de los migrantes**

El Estado es el principal garante de los derechos de los migrantes, conforme lo estipulan los convenios internacionales que buscan proteger los derechos humanos. En efecto, en diciembre de 2020, “Ecuador se convirtió en el primer país del mundo en ratificar los 27 convenios internacionales que la Sección de Tratados de Naciones Unidas considera como de derechos humanos” (Cancillería del Ecuador 2020). Por lo que el país ha asumido un gran compromiso en materia de derechos a nivel internacional. No obstante, las múltiples demandas sociales presentes en su territorio le impiden responder con eficacia a cada uno de los sectores. Sumado a ello, las políticas emitidas por un gobierno dependen del enfoque que este lleve a cabo y la capacidad institucional para responder a las demandas de la población.

En el presente capítulo se discute el cambio de perspectiva que experimentó el gobierno ecuatoriano al transicionar de una política de fronteras abiertas a una visión securitista en la práctica, a raíz de un flujo mayor de migrantes venezolanos a mediados de 2018. Además, se argumenta que el Estado priorizó la seguridad nacional sobre el régimen de los derechos humanos. Finalmente, se observan los efectos de la carencia de recursos para cumplir los compromisos del gobierno con los migrantes en su territorio y cómo la falta de coordinación influye en la eficiencia de la atención hacia los migrantes.

### **2.1 Cambio de perspectiva**

La respuesta de Ecuador ante la migración venezolana pasó de ser generosa a restrictiva (Miller y Panayotatos 2019). El gobierno de Rafael Correa negó la existencia de una crisis en Venezuela (Agencia EFE 2018), por lo que no se tomaron medidas para regular la entrada de migrantes venezolanos al país. Hasta agosto de 2018 “los migrantes venezolanos pudieron entrar sin mayores complicaciones tal como establecía la Constitución y la Ley de Movilidad Humana” (Ramírez, Linares y Useche 2019, 10). Además, la Constitución nacional reformada por el mismo gobierno en 2008 enmarcaba una serie de normas progresistas a favor de la migración. Entre las cuales están el derecho a migrar, la no criminalización de la migración (Artículo 40) y los principios de ciudadanía universal, la libre movilidad, el fin de la condición de extranjero, el

rechazo a la xenofobia y el respeto a los derechos humanos de los migrantes (Artículo 416, literales 5, 6 y 7).

Más tarde, el gobierno de Lenin Moreno adoptó una postura diferente frente a la crisis humanitaria que Venezuela atravesaba. El ex presidente calificó a la salida de venezolanos como una consecuencia de un gobierno despótico y autoritario (Mendoza 2019). En 2018, la entrada de migrantes venezolanos en Ecuador alcanzó un promedio de dos mil personas en un día aproximadamente (MREMH 2018a). Las políticas migratorias dieron un giro al volverse más restrictivas. Ecuador no tenía la capacidad institucional para enfrentar tal situación, por lo que el 8 de agosto de 2018 declaró el estado de emergencia en tres provincias de la frontera norte (España 2018). Desde ahí se hicieron más evidente las limitaciones del Estado en su respuesta a la migración venezolana debido a sus políticas migratorias de carácter securitista y su falta de capacidad institucional para aplicar la ley en la práctica.

## **2.2 Superposición del régimen securitista sobre los derechos humanos**

Existen tensiones entre el régimen internacional de derechos humanos y las políticas de seguridad nacionales. En el contexto actual, un régimen se entiende como una serie de reglas que representan una sugerencia, mas no una obligación, para cada Estado al carecer de un ente con poder coercitivo que vele por su estricto cumplimiento. En este sentido, “el derecho internacional y las instituciones existen, pero su habilidad de ser una estructura supranacional se ve cuestionada por las acciones concretas de países que operan bajo premisas ancladas en el interés nacional y el poder material” (Rivera 2012, 51). En el caso de la migración (específicamente irregular), es vista como una amenaza a la seguridad nacional debido a la xenofobia que traspasa cada área de la sociedad (educación, medios de comunicación, servicios públicos) y a la postura de prevención de la migración a veces con el uso del contingente militar (Rivera 2008).

Desde el constructivismo, la percepción de la migración es el resultado de una construcción social en un contexto específico, con un tiempo y espacio particulares. Lo que la Escuela de Copenhague desarrolló como el concepto de securitización. El cual es “un proceso en el que un actor declara un problema, dinámica o actor en particular como una ‘amenaza existencial’ a un objeto referente específico” (McDonald 2013, 72). Esta acción generalmente es realizada por autoridades de un grupo determinado mediante los actos del habla y se efectúa con la aceptación

de la audiencia (Buzan, Waever y De Wilde 1998). Así, la construcción discursiva de la migración crea “una sensación de crisis y urgencia que permite medidas excepcionales y de emergencia por parte de los Estados” (Ramírez 2018, 21), que podría potencialmente justificar las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en razón de la defensa de la nación.

En Ecuador, los flujos migratorios irregulares son considerados como un riesgo que puede afectar la seguridad y defensa del Estado. Lo cual lo obliga “a orientar recursos no planificados para la atención a dichos grupos, con el riesgo de una eventual confrontación social, brote de epidemias, surgimiento de actividades ilegales y otros inconvenientes propios de este fenómeno” (Ministerio de Defensa Nacional 2018, 53). Desde esta perspectiva se observa a la migración como un problema y a las personas migrantes venezolanas como una amenaza al país. A pesar de que el país cuenta con garantías legales para la defensa de los derechos de los migrantes, hubo contradicciones al imponer restricciones a la movilidad humana basadas en situaciones que involucraban a una nacionalidad en particular.

En un inicio, Ecuador solo requería a los venezolanos un documento de identificación para su ingreso. Mas en agosto de 2018, se intentó exigir que los migrantes tuvieran un pasaporte vigente para poder ingresar al país. El ex ministro del Interior, Mauro Toscanini, defendió la medida que tenía “como fin garantizar tanto la seguridad de los ciudadanos venezolanos como la seguridad en nuestro territorio” (León 2019). Más tarde, el 20 enero de 2019, el feminicidio de Diana García en la ciudad de Ibarra fue utilizado para criminalizar a la nacionalidad venezolana ya que el infractor era de aquel país. Este discurso se reprodujo y se reforzó con las intervenciones de las autoridades del gobierno de turno. El ex presidente Moreno emitió un tuit con el mensaje: “les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie” (Moreno 2019). Además, el ex vicepresidente, Otto Sonnenholzner, anunció la creación de un filtro migratorio en el que se requería el pasado judicial apostillado de los migrantes que ingresaban al país (León 2019). El reforzamiento de los requisitos de entrada fue la base para la discusión sobre la imposición de una visa para ciudadanos venezolanos.

Adicionalmente, desde el 15 de febrero de 2019 se implementaron controles policiales/migratorios sobre el Puente Rumichaca en la frontera con Colombia. Se limitó el ingreso a Ecuador solo a personas que portaban con los documentos requeridos y no se consideraron medidas adecuadas “que permitieran a las autoridades identificar y atender casos

que presenten vulnerabilidades y/o necesidades de protección” (CIDH 2019). Los altos costos de los trámites y la disfunción de las instituciones venezolanas fueron los obstáculos principales que impidieron a los migrantes conseguir tales documentos para su ingreso al territorio ecuatoriano. Lo cual provocó entradas irregulares de los migrantes por otros lados del puente internacional que colocaron en riesgo a los grupos prioritarios como mujeres y niños (Miller y Panayotatos 2019).

El enfoque constructivista visibiliza la práctica discursiva como una construcción social en la que intervienen distintos actores como el Estado, la sociedad y los migrantes. La llegada de venezolanos al país fue percibida por las autoridades estatales como una amenaza a la seguridad nacional. El discurso de securización fue reproducido por los medios de comunicación y llegó a la audiencia en general. Una vez que esta percepción fue aceptada, se normalizó el criminalizar a la nacionalidad venezolana, lo cual repercutió en acciones de hostigamiento y estigmatización de parte del gobierno y la sociedad hacia los migrantes como aquellos sucedidos en Ibarra en 2019. El cambio de un enfoque de derechos humanos por uno que prioriza la seguridad nacional representó un retroceso según Luis Vargas Silva, Relator para los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2019).

La práctica de la securización aumenta la xenofobia en un país, lo cual también representa una limitación al momento de garantizar los derechos humanos. En una entrevista de la presente investigación se recogió el testimonio de una asistente humanitaria al intentar gestionar un cupo en el sistema de educación ecuatoriano para un niño venezolano. Isabel fue atendida por un personal de un Distrito Educativo, quien le respondió: “Ay mijita, no hay ni cupos para nuestros niños, van a haber para los demás” (trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021). Isabel dijo que los padres de familia venezolanos se le acercan para averiguar cómo pueden acceder a la salud y la educación en Ecuador. Al respecto, ella mencionó que le consultan:

Si tiene o no tiene derechos. Son tantas cosas que la gente no conoce. Son cosas chiquitas, pero que impactan a la final en su vida. Y resulta que la gente no conoce muy bien. O si conocen, pero en cambio, en el momento de acceder a ese servicio, digamos que ya le dan la cita y todo igual van allá, hay discriminación, hay maltrato (trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

Otro ejemplo fue un testimonio de una ONG que intentó establecer un albergue más grande en Huaquillas, pues hubo una situación en la que cerraron la frontera sur y se estaban acumulando las familias migrantes en la zona. El albergue disponible solo tenía capacidad para ochenta personas. No obstante, los líderes políticos del lugar no quisieron implementar un proyecto más grande porque pensaban que llamaría la atención de las personas migrantes y atraerían un mayor flujo de personas para recibir ayuda (Chris Huber, gerente de comunicación para la respuesta de World Vision International a la crisis migratoria de Venezuela, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Se evidencian las complicaciones que parten del miedo y la tensión social en las relaciones con las diferentes municipalidades.

La diferencia del trato a los migrantes radica en el enfoque que la institución de ayuda utilice. Isabel comentó sobre otro ejemplo en un proyecto financiado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Cuenca, en el cual se trabaja con personas migrantes que suelen estar en la calle o en los semáforos. Ella mencionó que los resultados suelen depender del enfoque con el que trabajen los técnicos del proyecto, dando a entender que un enfoque de protección o de derechos humanos permite una aproximación más humana a la situación. Con respecto al personal que maneja el proyecto, Isabel contó:

Y se terminan haciendo acciones con daño porque ellos piensan que proteger es institucionalizar, es no ver niños en la calle. Llamar a la DINAPEN. Ir a perseguirles, a amenazarles, les van a quitar a sus hijos. Entonces no hay como un trabajo de base. De que la problemática de movilidad humana, sumada el tema de mendicidad y todo muy gravísimo, o sea es súper grave. No puedes amenazar así a la gente o decir, aquí a nuestro alcalde le gusta que se vean bonitas las esquinas, las calles. Y lo que te decía Cuenca tiene sus particularidades. Vos ya no vas a ver así mendigos. Bueno, ahora sí se ve full, pero es como esconder una problemática social ya. El tema de movilidad humana, es una problemática más que se esconde aquí en la localidad lastimosamente (trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

## **2.3 Déficit de capacidad institucional para aplicar las políticas migratorias**

### **2.3.1 Falta de recursos**

La coordinación de recursos enfocados a garantizar los derechos humanos es un problema que limita a Ecuador para atender tanto a su población nacional como extranjera. La falta de recursos

se hace evidente al no poder cumplir todo lo que ofrece la ley. En la actualidad, los mismos problemas de financiamiento y administración aquejan al país por años, como es el caso de la salud. Mientras las necesidades crecen, el presupuesto disminuye. Desde 2018, ha decrecido la inversión en salud, lo cual trajo problemas como falta de infraestructura, personal, insumos médicos y medicamentos (Heredia 2021). Al mismo tiempo, el desfinanciamiento deterioró la calidad del servicio de salud, por lo que no se puede hablar de un acceso libre a la salud pública.

La atención a los migrantes pasa por la existencia o no de una política pública que desde el Estado aborde las necesidades de las poblaciones migrantes forzadas. En el caso del derecho a la salud, existe un compromiso del Estado registrado en la Constitución de garantizar este derecho a todos sus habitantes (Artículo 3), incluyendo a los migrantes independientemente de las condiciones de su regularización. A su vez, el mandato se ha expresado y extendido en los diferentes instrumentos de política pública más específicos que Ecuador ha emitido como el Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador en 2018.

Sin embargo, “la colaboración con el Estado a veces se queda en intenciones que no son posibles de desarrollar por las condiciones mismas económicas y de la política pública del Ecuador” (Fernando López, director de Servicios Jesuitas para Refugiados en Ecuador, entrevista vía Zoom, 14 de junio de 2022). A veces ni siquiera para el mismo pueblo ecuatoriano se dan respuestas a las demandas y a las necesidades cotidianas, entonces se vuelve más complicado al momento de atender a la población migrante forzada. En el caso de los migrantes, el problema se agrava. Para poder utilizar el servicio de salud, se pide portar una cédula o visa para ser atendidos. Aquellos que no cuentan con tal requisito, se ven limitados en su acceso a la salud que debería ser universal y gratuito (Jesús Sánchez, asistente legal en el Consejo Noruego para Refugiados, entrevista vía Zoom, 29 de abril de 2022). Aquí se evidencia un problema transversal en todos los migrantes irregulares y es que, al no contar con una visa o estatus regular, se limita o impide su acceso a otros derechos.

Lo mismo ocurre con el acceso al trabajo. Para la población nacional, Ecuador cerró el 2018 con una tasa de empleo inadecuado de 55,3% y el 2019, con un 56,7%. Con respecto al desempleo, el 2018 registró una tasa del 3,7% y para el 2019, una tasa del 3,8% (Primicias 2020). En ambas cifras se nota un crecimiento, tanto del empleo inadecuado como del desempleo. Para la

población migrante venezolana, un informe del Grupo Banco Mundial de 2018 señaló que los venezolanos trabajan en promedio cinco horas más que los ecuatorianos (48 y 43 horas respectivamente), revelando su necesidad de producir ingresos. No obstante, más de la mitad (54%) de venezolanos no tienen un estado de residencia legal que les permita trabajar, al menos en una situación regular.

La mayor parte de los trabajadores ecuatorianos están empleados en el sector informal (52%), con una proporción relativamente más elevada para el caso de venezolanos que los ecuatorianos (57%)... Más de 7 de cada 10 venezolanos trabajan bajo contratos temporales (71%), comparado con un poco más de 4 de cada 10 ecuatorianos (41%) (Banco Mundial 2018).

Los datos proyectados muestran que la situación de empleo inadecuado y desempleo no ha mejorado en el país, que los ecuatorianos y los venezolanos sufren medianamente las mismas realidades y que los migrantes venezolanos son más vulnerables que los ecuatorianos en esta área. Si se consideran como causas del desempleo “a las políticas gubernamentales, la legislación sobre el salario mínimo, el poder de mercado de los sindicatos, el introducir nuevas tecnologías para reemplazar los puestos de trabajo” y la brecha entre el alto crecimiento de la población económicamente activa y el bajo crecimiento económico (Sumba-Bustamante et al. 2020, 787), se puede inferir que el Estado ecuatoriano necesita realizar mayores esfuerzos para garantizar el acceso al trabajo para la población en general.

### **2.3.2 Descoordinación de funciones**

Con respecto a la capacitación de las instituciones del Estado en respuesta ante la migración venezolana, Gabriela, comunicadora en World Vision Ecuador, mencionó:

No todas están preparadas para lo mismo. Por ejemplo, voy a poner en el caso de la niñez aquí en Ecuador. El MIES es el encargado, pero el MIES muchas veces dice no tengo competencias con niños migrantes. Tenemos la Secretaría de Movilidad. Pero la Secretaria de Movilidad en este momento no está ni económica, ni financiera, ni o sea de ningún área está completamente equipada. Se desbordan estos temas para cooperación internacional y vuelve al primer espacio que te decía. Nos encontramos con un sistema en el que todavía como organizaciones, no podemos lograrlo una por sí sola (entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

El testimonio de Gabriela permite notar que hay una descoordinación en cuanto a que entidad debería asumir la responsabilidad de atender efectivamente las necesidades particulares de la población migrante. Además, las instituciones del Estado como el MIES atienden muchas otras áreas de desarrollo social, por lo que abordar temas de movilidad humana puede no ser una prioridad. Por su lado, Isabel proporcionó un ejemplo similar en el caso de la activación del Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana gestionado por el MIES. Al respecto dijo:

Este Protocolo tendría que cumplirlo el Estado quien... tiene que activarse cuando se identifica niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana no acompañados o separados... Ellos deberían ser los encargados de hacer las entrevistas especializadas y todo. Pero no, no lo hacen. Y lastimosamente, es como que ese rol han asumido las organizaciones que estamos trabajado con los casos... Pero ojo ahí, siempre se ha insistido que sea el Estado, o sea, la ley lo dice así. Pero el Estado no se hace cargo de esa área a veces (trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

Existe un marco legal a seguir en el caso de menores no acompañados. Sin embargo, el proceso requerido no se realiza de forma integral por lo que las ONG son quienes complementan algunas etapas que sufren de carencias por parte del Estado. Una conclusión del informe de evaluación sobre la integración de la migración al empleo y desarrollo urbano en Ecuador de 2019 señaló que:

Ecuador tiene un marco legal sólido para la gobernanza de la migración. Sin embargo, existe una clara necesidad de que los actores gubernamentales desarrollen una comprensión compartida de la integración de la migración, especialmente a nivel de implementación de políticas, incluidas acciones concretas para integrar mejor la migración y el desplazamiento en las políticas sectoriales, así como el desarrollo de capacidades y herramientas adaptadas para las partes interesadas en todos los niveles (OIM 2020, 19).

Por su lado, las ONG tienen la ventaja de concentrar sus recursos y sus proyectos en causas específicas. Para las organizaciones como HIAS y NRC, los migrantes refugiados son su razón de ser, entonces sus esfuerzos van enfocados principalmente a atender las necesidades de esta población y así brindar un servicio social personalizado y especializado. Además, las ONG reciben financiamiento por parte de organizaciones internacionales para poner en marcha proyectos de movilidad humana. Según Gabriela, los fondos a nivel internacional si han crecido

para los temas migratorios, lo cual visibiliza una ventana de oportunidad en esta área (comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

El Estado realiza acciones afirmativas en la garantía de los derechos humanos a personas migrantes. No obstante, a veces su trabajo se ve obstaculizado porque colisiona con su política de seguridad nacional que llega a considerar a los migrantes como una amenaza. Además, existen situaciones como la falta de recursos para ejecutar políticas sociales, que merman el alcance de la ayuda que brinda el Estado. También se observa una falta de coordinación entre las acciones que realizan las diferentes entidades gubernamentales. Una labor más organizada que conecte a todos los actores de los distintos niveles lograría una respuesta más efectiva, acertada y duradera. Como el Estado es el garante de los derechos humanos, debería ser quien tome la iniciativa de coordinar eficazmente el trabajo sobre movilidad humana que se desarrolle en su territorio con las entidades a su cargo y con los actores internacionales involucrados.

#### **2.4 Trabas en los procesos de regularización**

El Estado ecuatoriano ha implementado procesos de regularización para ciudadanos venezolanos que llegaron desde 2017. En tres años (2017-2019), se regularizaron 91 762 inmigrantes con la visa UNASUR, el 92% de ellos fueron venezolanos (Jacques 2021). Si bien se considera que fue un número importante de migrantes regularizados, se debe tomar en cuenta que para 2019, el saldo migratorio acumulado en Ecuador fue de 438 000 aproximadamente (Ministerio del Interior y OIM 2022). Más tarde, en agosto de 2020 se llevó a cabo la amnistía migratoria para ciudadanos venezolanos y el otorgamiento de la visa VERHU, a razón de los decretos 826 y 103. En alrededor de un año, el alcance de la visa fue del 16% de los 235 000 venezolanos que se registraron (Jacques 2021). En otras palabras, aunque los esfuerzos del Estado han buscado abordar el problema de la irregularidad de los ciudadanos venezolanos, se observa que la población objetivo fue más amplia de lo que se esperaba.

Las limitaciones del Estado expuestas anteriormente se acumulan y se hacen evidentes en los procesos migratorios específicos como la regularización. La visión securitista, la falta de capacidad institucional y de coordinación influyen en el acceso que los migrantes pueden tener a la regularización como lo establece el Artículo 44 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH). Este derecho fundamental abre la puerta al acceso de otros derechos, pues facilita la

protección de la persona migrante al promover la igualdad y no discriminación, y permite reducir las situaciones de vulnerabilidad a la dignidad humana. El tema ciertamente es extenso para su debate, aun así, se pueden rescatar varios aportes recogidos por la presente investigación que ayudan a identificar los cuellos de botella existentes en este proceso.

Se acudió a una charla organizada por el NRC con el título “Estatus de refugiado y otras formas de regularización migratoria”. El evento se dio al sur de Quito en el Centro Médico Jesús de Nazareth, perteneciente a una organización religiosa. Estaban cerca de treinta personas en el lugar, especialmente padres de familia con sus hijos. Los expositores dieron información sobre cómo acceder al estatus de refugiado en Ecuador según lo estipulado en las Convenciones de Ginebra y Cartagena para refugiados. Se les explicó sobre los requisitos, utilizando situaciones hipotéticas y sobre todo proporcionando información técnica y administrativa. También se habló sobre otros tipos de visa a los que la población venezolana puede acceder (como visas temporales, permanentes, VERHU y de amparo en la nacionalidad de los hijos). Además, se proporcionó información de contacto con diversas organizaciones que podían apoyar el proceso y con el NRC para asesoría legal de visas.

No obstante, se notó la frustración de varios asistentes que volvían a escuchar la misma información de eventos anteriores. Se supone que buscaban nuevas soluciones para sus casos. Varios de ellos expusieron sus situaciones y las trabas que experimentaron en el proceso como el cambio de requisitos, el no reconocimiento o legitimidad de sus vivencias, el no poder encajar en las categorías que la legislación definía, la falta de presupuesto para completar los procesos administrativos, la prolongación de los procesos migratorios, la discriminación, la falta de acceso a documentos en su país de origen, el riesgo a su seguridad al no estar protegidos por las leyes, las multas migratorias, entre otros.

La frustración por los largos procesos burocráticos y el malestar en cuanto a la diferenciación de condiciones es visible en los migrantes venezolanos que buscan regularizar su situación. Al respecto, Sofía, una migrante venezolana de treinta años, comentó:

Hay otras cosas que a veces no comparto, pero son políticas del gobierno en su búsqueda de tratar de nivelar la situación. Te hablo en específico del término de las visas... Cuando me fui a documentar, a regularizar, nuestra visa para ese momento era de 250 dólares. La visa UNASUR. Y al momento de revisar la cartelera de costos, vi que había con otras personas que eran

colombianas. Veo que las visas que les otorgan a ellos son mucho menos costosas. Creo que para ese momento eran 50 dólares y ahí fue mi primera impresión. ¿Y por qué a nosotros nos cobran 250 y a ellos no? ¿Por qué hacen esa diferenciación? Entiendo que sea porque como hay muchos venezolanos y ellos tratan como de depurar su país y su sistema, que todo esté bien. Es como que poner todo cuesta arriba para los venezolanos, para que ellos desistan y se vayan del país y ya ellos se salen del problema. Es lo que pudiera entender. Pero también me perturba que creo que hasta el costo de una visa americana es mucho menor al de aquí... Y eso para que el momento no te cuento ahorita, ahorita una visa para que yo me pueda quedar aquí son 450 dólares, bastante y eso no se obtiene fácilmente. Es bastante, entonces tú dices. ¿Qué clase de medida? Esta sí, o sea, como podéis imaginar, 450 dólares más los otros costos (entrevista vía Zoom, 15 de mayo de 2021).

Varias de las complicaciones al acceder a una visa tienen que ver con el costo, los requisitos incompatibles con la realidad de los migrantes venezolanos en el país, la demora en los procesos, la falta de información y el cambio de políticas por las acciones securitistas del Estado. Entre los tipos de visas que se intentaron gestionar para la migración venezolana entre 2017 y 2021 estuvieron la UNASUR y la VERHU. Cada visa con sus versiones temporales y permanentes. En la siguiente tabla se contempla la comparación de requisitos y costos de algunas versiones de los tipos de visa mencionados aplicables para adultos mayores de 18 años y menores de 65 años, sin ningún tipo de discapacidad.

Tabla 2.1. Comparación de requisitos y costos entre visas para migrantes venezolanos.

	UNASUR (permanente)	VERHU (temporal)	Tiempo de permanencia mayor a 21 meses (permanente)
Periodo	2017 a febrero 2021	Agosto 2019 a agosto 2020	Desde junio 2017
Requisitos	-Formulario para solicitud de visas y transferencias. -Pasaporte válido y vigente en original y copia.	-Ser venezolano/a -Pasaporte original (vigente o caducado hasta 5 años). -Certificado de antecedentes penales del	-Fotografía tamaño carnet. -Pasaporte válido y con un periodo de vigencia mínimo de seis (6) meses;

	<p>-Certificado original de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años, traducido, apostillado o legalizado. Se tomarán en cuenta ciento ochenta (180) días de vigencia, contados desde la fecha de emisión del certificado hasta el último ingreso del interesado al país. Los certificados emitidos por Gobiernos federales, serán válidos en tanto comprendan los antecedentes penales a nivel nacional, para personas mayores de 18 años.</p> <p>-Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante.</p>	<p>país de origen apostillado, legalizado validado o apostillado por las entidades autorizadas del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.</p> <p>-Fotografía tamaño carnet.</p> <p>-Dirección de correo electrónico por cada solicitante, sin importar la edad.</p> <p>-Todos los documentos solicitados deben ser escaneados de documentos originales, para subirlos al Consulado Virtual, habilitado en la página web de la Cancillería.</p>	<p>-Acreditar los medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante de conformidad con el Protocolo para Acreditar Medios de Vida Lícitos que Justifiquen la Subsistencia de la Persona Solicitante y de su Grupo Familiar Dependiente en los Procesos de Visado. Acuerdo Ministerial 0000085.</p>
Costos	Solicitud de visa USD \$50, Otorgamiento de visa USD \$250. No grava IVA.	Solicitud de visa USD \$50.	Solicitud de visa USD \$50, Otorgamiento de visa USD \$500. No grava IVA.

*Fuente:* Tomado de Registro Único de Trámites y Regulaciones para las visas mencionadas.

Las dificultades se presentaron al momento de aplicar a las visas, sobre todo por la forma en la que los migrantes habían ingresado a Ecuador. Excepto por la VERHU, todas las demás versiones de visas requirieron un pasaporte vigente. Lo cual fue una situación complicada para los migrantes que no contaban con aquel requisito (ya sea por tema de costos, disponibilidad de especies en su país de origen o demora en el trámite) o incluso aquellos que únicamente tenía su

cédula o la Carta Andina (que no les permitía regularizarse). Se hizo aún más difícil para aquellos que entraron al territorio ecuatoriano por pasos irregulares, al no poder acceder prácticamente a ningún proceso de regularización.

Sumado a ello, en las visas permanentes, se les pedía el certificado de antecedentes penales debidamente legalizado, un trámite muy complicado ya que suponía la regresada al país de origen. Se observa que en los años 2018 y 2019 hubo una exigencia más pronunciada por parte de Cancillería en cuanto a las particularidades de los requisitos que se pedían, periodo que coincide con los picos más altos de entrada de venezolanos al país. Otra complicación, fue demostrar los medios de subsistencias para los migrantes y sus dependientes en el lapso que tenían para acceder a la regularización, pues los requisitos no eran consistentes con la situación humanitaria que estaban atravesando como suponer que pueden tener un trabajo estable (sin visa) y una cuenta bancaria pudiente (sin tener acceso a abrir una cuenta). Al respecto, Pablo, un migrante venezolano residente en Ecuador, comentó:

Lo que sucedió fue que muchos venezolanos no lograban reunir los requisitos para el tiempo que se le vencía la visa [temporal], o cuando estaban frente al funcionario, una de las declaraciones era inferior al SBU y les negaban la visa, entrando en situación de irregularidad, y esto es importante a tomar en cuenta, porque una vez que se te vence una visa en Ecuador, ya no puedes optar por la misma visa... Con una visa temporal no tienes acceso a préstamos bancarios de ninguna índole, y es muy difícil, prácticamente imposible a menos que tengas salarios superiores a los mil, dos mil dólares tener una tarjeta de crédito... Por otro lado, si no tienes visa, pero estás como turista en tu periodo de 90 días (o 180 la extensión de 90 días adicionales), es decir, estás en un estatus regular ante migración, tampoco puedes acceder a una cuenta bancaria, aunque tengas el dinero, a diferencia de otros países que son más laxos en ese aspecto (comunicación personal vía chat, 7 de junio de 2022).

Adicional a las visas mencionadas se gestionaron otro tipo de visas como la Profesional que permitía obtener una cédula en el Registro Civil, la cual se asociaba con la profesión del migrante. Dicha visa estuvo vigente hasta 2017 y tenía un costo de 450 dólares. El problema se dio con el cambio de gobierno en ese año, pues se dio un vacío legal para aquellos migrantes que se habían regularizado con la visa UNASUR o Profesional. Mas con la promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, dicho asunto fue abordado para que los migrantes pudiesen sacar su cédula en diciembre de ese año y enero del entrante. De igual forma, la visa de amparo

para extranjeros con parientes de residencia permanente en el Ecuador presentaba los mismos desafíos que las demás visas en cuanto a requisitos y costo. En este sentido, “muchas personas venezolanas tuvieron que optar por la VERHU para regularizarse porque se les había vencido la UNASUR y no lograron reunir los requisitos a tiempo” (Pablo, migrante venezolano residente en Ecuador, comunicación personal vía chat, 7 de junio de 2022). Mas para poder pedir después una visa permanente posteriormente, el costo había subido a los 550 dólares.

Se hace evidente la necesidad de que los requisitos para acceder a la regularización no difieran demasiado con la realidad del contexto humanitario que experimentan los migrantes venezolanos en Ecuador. La exigencia de los requisitos no facilita el acceso a los derechos de los migrantes, sino que complica la situación, al utilizar recursos que ya son limitados. Debido a la dificultad en los procesos, varios migrantes han optado por vivir en la irregularidad migratoria o aplazar este proceso para cuando exista una política más factible y humana.

### **Capítulo 3. Las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones**

La creciente demanda de atención en materia de derechos humanos de los migrantes ha requerido también la participación de la sociedad civil en la gobernanza internacional de las migraciones. Los aportes de las ONG se observan desde distintos frentes como las labores de asistencia humanitaria, investigación en campo, incidencia política y evaluación de proyectos. Su vinculación más evidente ha sido su colaboración con las organizaciones internacionales. Además, las ONG han buscado ser parte de los procesos de construcción e implementación de las políticas migratorias de los Estados. En el presente capítulo, se busca comprender la inserción de las ONG en el sistema global de las migraciones, a través de la gobernanza multinivel. Se observan las relaciones que las ONG mantienen con la OIM y el Estado ecuatoriano.

#### **3.1 Un espacio para la sociedad civil en el sistema global**

El rol de la sociedad civil en la gobernanza internacional de las migraciones parte de la concepción que posiciona a la migración en un contexto globalizado y que las ONG son parte de ese sistema. Aun en un mundo de interconexión, los Estados mantienen su autonomía y poder al ser quienes definen los límites de sus territorios y, por ende, la forma en cómo se organiza el mundo. No obstante, a medida que avanza la globalización, el rol del Estado es desafiado en términos de gobernanza. De manera que “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproductión-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar 2006, 99). En este sentido, los Estados se encuentran en una constante veeduría por parte de los otros actores que operan en la gobernanza, como las empresas, las universidades y las organizaciones civiles.

Así, la gobernanza multinivel tiene su lugar en el plano global, con la participación de actores en cada nivel. Para la presente investigación, se considera a la gobernanza internacional de las migraciones promulgada por la OIM en el nivel global, a los Estados en el nivel nacional y a las ONG en el nivel local. Se busca ahondar en este último nivel que es el lugar donde se producen las demandas de la población migrante y donde los conflictos son resueltos (Villamil 2018). Se reconoce la complejidad de la gobernanza de las migraciones y se da lugar al estudio de las dinámicas que se producen en su interior. La participación de las ONG en las políticas

migratorias se observa en acciones como la mediación, la abogacía, la investigación, las perspectivas sobre la política y la legislación. Se las concibe como “actores colectivos con capacidad de ejercer presión sobre el Estado y difundir su visión de lo migratorio basado en una postura de derechos humanos” (Bobes 2017, 127).

El artículo de Bobes reflexiona sobre el trabajo de las ONG de migración en México y analiza su papel como actores relevantes en la política y la gestión migratoria. Para esto realizó una clasificación de las ONG en dos tipos de organizaciones: aquellas dedicadas a las labores de asistencia, protección y apoyo a personas migrantes, y aquellas vinculadas con lo migratorio a través de la incidencia, investigación y monitoreo. La investigadora realizó una comparación con ambos grupos para identificar las acciones y recursos con los que contaban las organizaciones como actores. Consecuentemente, exploró las redes en las que se relacionan entre ellas con el fin de organizar una agenda común. Así pues, se colocan a la brecha “por la defensa de los migrantes, sin perder su propia identidad ni la especificidad de sus proyectos y objetivos, con lo que alcanzan una mayor presencia en los medios de comunicación y en el debate de la política pública” (Bobes 2017, 135). En este sentido, la participación de las ONG se observa en la discusión política de la gobernanza de las migraciones.

Continuando con la clasificación de Bobes, conviene detallar las diferencias establecidas entre las organizaciones de ayuda y protección, y las organizaciones de perfil amplio. Las primeras se dedican sobre todo a la asistencia humanitaria mediante la provisión de albergues, comedores, insumos de salud y asistencia legal. Cabe resaltar que esta ayuda es direccionada a los flujos migratorios, es decir, migrantes que se encuentran en movilidad y no se han quedado a residir en un lugar específico. Por otro lado, las organizaciones de perfil amplio son “complejas, plurales y polifacéticas” (Bobes 2017, 130). Varias de ellas abordan la migración como parte de su agenda de acción basada en los derechos humanos y la democracia, mientras que otras se dedican a las migraciones como causa específica. Asimismo, sus actividades se diversifican entre “la investigación, el monitoreo, la incidencia en las políticas públicas, la capacitación, la construcción de espacios de diálogo y la visibilización del tema en la agenda pública” (Bobes 2017, 130).

Otra particularidad del último grupo es que atienden distintos grupos humanos (mujeres, niños, personas de la tercera edad) y diferentes nacionalidades (o más bien, casos de migración como la

migración colombiana o venezolana), dependiendo de sus enfoques y prioridades. También, su dirección está orientada a la discusión pública de la política migratoria y a la asistencia en la gestión de las migraciones, esto a raíz de enfocarse en poblaciones asentadas en el país receptor. Es decir, las ONG de perfil amplio mantienen un vínculo significativo con la sociedad en general al tener incidencia en la opinión pública y situarse mayormente en las grandes ciudades donde se pueden crear redes de difusión y apoyo en su trabajo con las migraciones.

Desde otra perspectiva, Magliano examina la forma en la que las ONG “cuestionan y disputan los sentidos y la definición de la agenda política sobre migración y en qué medida se convierten en una alternativa frente al discurso hegemónico” en América del Sur (Magliano 2011, 7). Su trabajo contrasta las continuidades con las rupturas entre el discurso hegemónico y contra hegemónico acerca de la gobernabilidad de las migraciones desde 2000 hasta 2009. Resalta la participación de las ONG como un actor político relevante en la región a partir de los años ochenta, cuya presencia se intensifica con el pasar de los años. Las ONG adquieren el rol de formular demandas con un enfoque de derechos humanos, representar la voz de los migrantes y garantizar la legitimidad necesaria con la sociedad para adoptar políticas de gobernabilidad migratoria. Son reconocidas como “actores destacados en el diseño y aplicación de las políticas públicas y consideradas como parte de las estrategias institucionales aplicadas” (Domenech 2008, 60).

El actuar de las ONG se caracteriza por reconocer las asimetrías sociales entre los actores presentes en las migraciones, apuntar sus críticas a la globalización neoliberal, concebir a la migración y al migrante como un aporte y no como una amenaza, promover los derechos de los migrantes, condenar las políticas restrictivas y denunciar las distintas expresiones de discriminación, xenofobia y racismo (Magliano 2011). Este tipo de discurso emancipatorio resalta la importancia de los derechos humanos en las políticas migratorias que diseñan y ejercen los Estados. Por ello, varias de las acciones de las ONG buscan que “los Estados ratifiquen y cumplan con las Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos como un modo de transformar las situaciones de exclusión, explotación y discriminación que enfrentan los y las migrantes” (Magliano 2011, 16). No obstante, este rol de la sociedad civil en la construcción de una agenda y en la implementación de políticas necesita más apoyo del Estado, pues hace falta una articulación institucional en los espacios oficiales entre la sociedad civil y los tomadores de decisiones para que esta colaboración sea más efectiva.

También, existen críticas a la tendencia del discurso político de las ONG con respecto a su base en el desarrollo y el progreso. La autora rescata que el derecho al desarrollo es un supuesto de un sistema capitalista “sustentada en una perspectiva economicista fundada en la lógica costo/beneficio” (Magliano 2011, 18). Pues se busca “resolver” el tema de la migración, ocultando las asimetrías de poder existentes entre los actores políticos involucrados. Es más, el enfoque de derechos aparece como una perspectiva apolítica, neutral, general y verosímil (Guimaraes 2005), que oculta su tendencia occidental y, por lo tanto, mantiene las formas de desigualdad y dominación del sistema capitalista. Ese el efecto de la globalización en su difusión de una cultura universal.

### **3.2 Las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones**

Dentro del marco de la ONU, las ONG son organizaciones sin fines de lucro e independientes que surgen a partir de iniciativas civiles y desarrollan proyectos sociales para generar cambios en el territorio donde operan. Dichas organizaciones prestan servicios de utilidad pública, no buscan suplantar la labor de los Estados, persiguen el beneficio común, y promueven la participación y la autogestión (ACNUR 2017). En este sentido, “una organización de la sociedad civil u organización no gubernamental es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin fines de lucro que se organiza a nivel local, nacional o internacional” (Naciones Unidas 2021).

Las ONG en las que se enfoca este estudio tienen las siguientes características:

- Son internacionales, es decir, cuentan con más sedes en distintos países.
- Operan en Ecuador, cuentan con al menos una sede dentro del país.
- Su campo de acción está centrado en los migrantes, han trabajado con la población venezolana y promueven los derechos humanos de los migrantes.
- Cuentan con el estatuto de observador de la OIM<sup>2</sup>.
- Proveen servicios de asistencia, protección y apoyo a los migrantes venezolanos y/o están vinculadas con el tema migratorio mediante la incidencia, investigación y monitoreo.

---

<sup>2</sup> Véase “OSC que gozan del estatuto de observador”, <https://www.iom.int/es/osc-que-gozan-del-estatuto-de-observador>.

- No son corporaciones, es decir, no tienen fines de lucro. No se constituyen como redes de migrantes, pues dichos colectivos se los encuentra más en el plano informal. Ni son casas de migrantes, cuyo objetivo se especifica en brindar albergue y asistencia de primera mano a los migrantes recién llegados.

Las organizaciones en estudio cooperan con la OIM complementando sus esfuerzos, al cumplir roles de asociados, proveedores de servicios, implementadores de proyectos, receptores de fondos y/o participantes en el diálogo de las políticas migratorias (OIM 2012). Dicha cooperación se basa en la Constitución de la OIM, la cual estipula que:

La organización cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, refugiados y de recursos humanos, para entre otros aspectos facilitar la coordinación de las actividades internacionales en la materia. En el desarrollo de dicha cooperación se respetarán mutuamente las competencias de las organizaciones concernidas (Artículo 1.2).

La diversidad de las ONG que participan en colaboración con la OIM reúne los distintos contextos en el cual se desenvuelven las relaciones sociales creadas a distintos niveles y la gama de cuestiones que abordan. Más de mil seiscientas ONG colaboran con la OIM en el diseño y la implementación de proyectos que abarcan:

La investigación; la concienciación; la promoción; la capacitación y la consolidación de la capacidad nacional; la asistencia a los migrantes, la atención de salud, prestación de servicios en entornos humanitarios, recuperación temprana y desarrollo en todo el mundo (OIM 2012).

Los espacios de colaboración entre la OIM y las ONG se encuentran, por ejemplo, en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el cual lleva a cabo un programa denominado Jornadas de la Sociedad Civil. También, esta colaboración se hace visible en los grupos de trabajo para asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Además, la OIM organiza consultas regionales y anuales con las ONG, con el objetivo de facilitar la interacción y cooperaciones entre estas entidades.

Adicional a ello, existe una figura de colaboración que es el estatuto de observador en el Consejo de la OIM. Dicha figura permite participar en las reuniones anuales del órgano, en los talleres intermedios anuales y en las reuniones del Consejo del Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM (OIM 2012). Las ONG pueden solicitar el acceso a esta figura, el cual es otorgado de

conformidad con los criterios estándar de admisibilidad. De esta forma, se crea un espacio en el que el tercer sector pueda observar de primera mano los diálogos de alto nivel de la gobernanza internacional de las migraciones que envuelve a Estados miembros, Estados observadores y organizaciones intergubernamentales con el estatuto de observador.

Actualmente, la OIM cuenta con más de 50 ONG que cuentan con esta figura de colaboración, las cuales se desempeñan en distintas áreas. Dentro de los propósitos más destacados está el trabajo por los derechos humanos de los migrantes. La colaboración de las partes se traduce en llevar a cabo “talleres, seminarios y campañas de difusión de información encaminadas directamente a la concienciación en materia de derechos humanos de los migrantes... también realizan estudios y acopian información a fin de identificar y encarar cualquier tipo de abuso” (OIM 2021c). Es en esta figura de colaboración que la presente investigación se detiene para observar las implicaciones, relaciones y dinámicas que dicho estatuto contempla con énfasis en el vínculo entre lo global y lo local.

Al preguntar en las entrevistas a los trabajadores de las distintas ONG, ninguno de ellos sabía realmente lo que significaba contar con el estatuto de observador en la OIM. De hecho, al preguntar a un director de una ONG, tampoco estaba muy seguro de haber escuchado tal concepto. El entrevistado mencionó que era la primera vez que escuchaba este concepto, por lo que pidió que se le explique de qué se trataba. Una vez que se esclareció el término, el entrevistado lo relacionó con el Pacto Mundial de las Migraciones adoptado en diciembre de 2018. Dicho acuerdo es de carácter intergubernamental, con “un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones” (ACNUDH 2022). El Pacto Mundial cuenta con veinte y tres objetivos a desarrollarse a nivel local, nacional, regional y mundial, con el fin de gestionar de mejor manera la migración internacional. Entre ellos están: mitigar los factores adversos y estructurales en los países de origen, reducir los riesgos y vulnerabilidades de los migrantes, abordar las preocupaciones legítimas de los Estados, y crear condiciones propicias que contribuyan al desarrollo integral (Naciones Unidas s/f).

El entrevistado relacionó los espacios de diálogo organizados por el Pacto Mundial como un observatorio de la gobernanza internacional de las migraciones. Mas no se visualizó la figura del estatuto de observador como una relación de colaboración formal entre la OIM y las ONG, como la presente investigación suponía. No obstante, al tomar en cuenta que la información sobre

dicho estatuto fue emitida en 2012, se presume que el estatuto de observador tiene que ver con la intención de la OIM de colaborar con las ONG. En este sentido, se construyó un marco conceptual alrededor de esta relación para que posteriormente se facilitara la cooperación en los proyectos llevados a cabo por la organización. Mas, esta relación no constituía una afiliación formal con la OIM, sino que la colaboración de las ONG se ha ido desarrollando en el tiempo a través de la práctica y en acuerdos temporales.

Las ONG entrevistadas mencionaron al menos un proyecto en colaboración con la OIM. Los cuales eran promovidos y organizados por la OIM en respuesta a una necesidad específica del contexto, por un periodo de tiempo, y llevados a cabo por las ONG en los territorios donde estas operaban. De esta forma, no fue posible ahondar en la figura del estatuto de observador en sí, mas se lo tomó como referencia inicial de delimitación de sujetos de estudio y se avanzó en el entendimiento de la relación de colaboración entre ambas partes en la práctica.

Existe una plataforma de coordinación regional que sirve para coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los gobiernos en este tema en conjunto con las demás organizaciones de su territorio. Se trata de la Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la cual funciona en diecisiete países de la región. Dicha plataforma es coordinada principalmente por ACNUR y OIM desde abril de 2018. En Ecuador, se denomina Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM). El grupo de trabajo reúne a cincuenta y tres organizaciones en Ecuador que trabajan en respuesta a la migración venezolana. Entre los tipos de organizaciones que forman parte están las agencias de la ONU, ONG internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, Cruz Roja, organizaciones basadas en la fe, asociaciones de migrantes venezolanos, entre otras. Los propósitos principales de este grupo de trabajo son brindar asistencia humanitaria, garantizar la protección y promover la integración de las personas migrantes en los países de destino. En cuanto a la operación del grupo de trabajo:

El GTRM articula los esfuerzos de estas organizaciones enviando una planificación anual de actividades, haciendo un llamamiento a fondos y consolidando una estructura humanitaria de coordinación que permita que las intervenciones sean más eficientes (R4V 2022).

La plataforma cuenta con seis grupos de trabajo sectoriales que se dividen en temas como seguridad alimentaria, salud y nutrición, protección, integración socioeconómica, educación y provisión de elementos de primera necesidad. Asimismo, el GTRM cuenta con tres grupos de

trabajo transversales que se organizan por manejo de información, transferencias monetarias y comunicación. Dichos grupos de trabajo son liderados por las organizaciones socias del mismo GTRM. Con respecto a su ubicación, la plataforma se ha organizado en diez grupos de trabajo locales situados en las ciudades de las fronteras y en ciudades donde existe mayor presencia de migrantes venezolanos. Este esfuerzo internacional representa la mayor iniciativa de coordinación en respuesta a la migración venezolana en la región. Por lo que se puede decir que la OIM y ACNUR son las organizaciones que han tomado la iniciativa de articular esfuerzos internacionales y multinivel en pos de la gobernanza de las migraciones.

### **3.3 Las ONG y el Estado ecuatoriano**

Debido a la demanda de las necesidades de la migración venezolana y la falta de capacidad del Estado ecuatoriano para responder a dicha situación, varios actores se han involucrado en los esfuerzos de gobernanza para garantizar los derechos de los migrantes, entre ellos, las ONG. El Plan Nacional de Movilidad Humana, presentado en mayo de 2018, involucró la participación de la sociedad civil en el diálogo sobre migración impulsado por el gobierno. Esta acción coordinada entre entes gubernamentales, OIM, migrantes, sector privado, academia y ONG identificó las demandas sociales de la migración en Ecuador y los mecanismos de solución para atenderlas (MREMH 2018b). En un esfuerzo más específico, en septiembre de 2018 se presentó el Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador. Se trató de un conjunto de propuestas de acción para que el Estado ecuatoriano junto con otros actores como la sociedad civil ejecuten políticas a favor de los migrantes venezolanos con un enfoque de derechos humanos (MREMH 2018c).

Dentro de este marco se estableció como un instrumento de política pública migratoria la Mesa Nacional de Movilidad Humana (MNMH). Este espacio de diálogo que reúne a las instituciones del Estado, ONG, sector académico, medios de comunicación y demás actores, tiene como objetivo colocar en un plano horizontal el tema de movilidad humana, fortalecer los mecanismos para la protección de los derechos de los migrantes, intercambiar experiencias, cooperar interinstitucionalmente y abrir espacios para la participación ciudadana (MREMH 2018c). Entre 2018 y 2019 se celebraron quince MNMH. De estos instrumentos también se organizaron las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana, las cuales ejecutan las decisiones de

las MNMH y fueron ordenadas en siete espacios especializados por cada área de acción. Adicionalmente, también se establecieron las Mesas Locales de Movilidad Humana que se encontraban bajo la responsabilidad de cada Coordinación Zonal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

La participación de las ONG en la ejecución del Plan Integral se puede observar en las Mesas de diálogo y en las iniciativas de cooperación. Por un lado, las Mesas de Movilidad Humana contemplan el derecho a la participación de las ONG como observadoras a través de sus delegados acreditados por la secretaría de la Mesa (MREMH 2018d). Por otro lado, doce ONG internacionales expresaron su interés en cooperar con el Plan Integral, entre las cuales se encontraron las organizaciones de estudio de la presente investigación. Para lograr una articulación eficaz, el Plan Integral mencionó la coordinación de las acciones de dichas ONG a través de la Subsecretaría de Cooperación Internacional (MREMH 2018c). Adicionalmente, se indicó que se generarían espacios de consulta con la sociedad civil para la evaluación integral y objetiva del Plan, junto con la participación de otros actores referentes en el tema.

Al respecto, Gabriela mencionó que World Vision sí ha participado de mesas multisectoriales, locales, nacionales e internacionales en temas de movilidad humana. Si bien la ONG ha apoyado y participado en el Plan Integral, no ha recibido ninguna convocatoria directa por parte del Estado.

No ha existido aún las directrices de parte del Gobierno sobre cómo es el planteamiento para el tratamiento de los casos de migración. Hasta el momento aquí en Ecuador, si bien nosotros, como te decía por ejemplo, tenemos del Consejo de Protección, pero son complementarios, mas no hemos tenido como un trabajo conjunto. Sí, no hemos logrado tener un trabajo conjunto y en este plan apoyamos, nosotros estuvimos, pero no ha habido una iniciativa a la que se convoque a las ONG directamente por parte del Estado, porque, como te decía, ni siquiera las competencias están muy claras entre todos los organismos de gobierno. MIES, Secretaría de Movilidad, la propia Cancillería deberían tener su especialidad, pero no están enfocados al tema de la respuesta humanitaria como estamos las otras organizaciones (comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

La articulación de las ONG con los demás actores internacionales tiene sus retos, sobre todo con el Estado, mas su colaboración es crucial en los procesos de contacto con la población migrante.

### **3.4 ONG en estudio**

En la presente investigación se logró entrevistar a cuatro ONG con proyectos dedicados a la atención de migrantes venezolanos, las cuales fueron HIAS, World Vision, NRC y SJR. Estas organizaciones internacionales tienen una sede en Quito, pero también cuentan con varias oficinas a lo largo de Ecuador.

#### **3.4.1 Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS, siglas en inglés)**

HIAS es una organización judía fundada en Estados Unidos, con más de 135 años de experiencia, presente en alrededor de 17 países. Se dedica a la protección del refugiado en situaciones de peligro. En Ecuador, está presente desde el 2003 y “cuenta con 16 oficinas ubicadas en las ciudades de Ambato, Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Huaquillas, Ibarra, Lago Agrio, Machala, Manta, Quito, San Lorenzo, Santo Domingo y Tulcán” (HIAS 2018).

La organización promueve el acceso al trabajo a través del desarrollo de programas de medios de vida. También, realiza campañas de sensibilización con la población de acogida, de forma que se produzcan comunidades solidarias y las personas refugiadas puedan integrarse a su nuevo lugar de residencia. Entre los programas que la ONG desarrolla está la asistencia social y psicosocial, orientación legal y en medios de vida, acceso a servicios y educación.

HIAS ha respondido a las olas migratorias recientes hacia Ecuador tales como la producida por el conflicto armado en Colombia, y posteriormente la crisis humanitaria en Venezuela. En este sentido, los trabajadores humanitarios han dado respuestas inmediatas a las situaciones de emergencia dentro de las crisis, por lo que se convierten en el primer punto de contacto. A partir de 2018, cuando se agudizó la entrada de migrantes venezolanos al país, los esfuerzos de HIAS fueron enfocados mucho más en esta población (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

### **3.4.2 World Vision International**

World Vision International es una organización de asistencia humanitaria de valores cristianos presente en aproximadamente cien países en el mundo, con su sede principal en Estados Unidos. En Ecuador labora desde 1979 y su enfoque es en niños, niñas, adolescentes, sus familias y sus comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en cumplimiento de los derechos humanos, en especial con personas que se encuentren en contextos frágiles como la migración (Gabriela Becerra, comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Sus iniciativas involucran a la población migrante y a la población de acogida con el fin de desarrollar procesos de inclusión y atender necesidades puntuales que velen por el bienestar de sus beneficiarios.

World Vision desarrolla las destrezas y la confianza para la Resiliencia Comunitaria, sin ningún tipo de discriminación, según lo dispuesto en el Derecho Internacional y en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en base a principios y estándares humanitarios internacionales en coordinación con la Secretaría de Gestión de Riesgos (World Vision 2020).

Con respecto a su ayuda en la ola migratoria de ciudadanos venezolanos, World Vision desarrolló la campaña “Esperanza sin Frontera” en 6 países: Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Sus proyectos fueron enfatizados en educación, alimentación, transferencias de dinero y suministro de agua. Su alcance a nivel nacional se despliega por todo el territorio continental con oficinas en 15 cantones de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, Pichincha, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar.

### **3.4.3 Consejo Noruego para Refugiados (NRC, siglas en inglés)**

El NRC es una organización no gubernamental que opera en alrededor de 30 países, con su sede principal en Noruega. En Ecuador, fue establecida en el 2009 y principalmente atiende a personas desplazadas y refugiadas sin discriminación, con un enfoque de derechos humanos. Promociona la resiliencia y participación de los migrantes en la ejecución de sus programas. También, provee asistencia alimentaria, acceso a servicios básicos, asistencia legal y de emergencia. El “NRC promueve el respeto por los derechos y obligaciones contenidas en el Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos, particularmente

las Convenciones y Protocolos sobre Refugiados, los principios rectores del desplazamiento interno” (NRC 2019a, 11).

La organización tiene un objetivo especial de protección a grupos vulnerables, minorías, mujeres y niños, para evitar los abusos como la violencia, coerción y explotación en contextos de movilidad humana. Sus programas abarcan el área de educación, asistencia legal, alojamiento e infraestructura, unidad de respuesta rápida y transferencia de bonos-efectivo. El NRC se encuentra presente en 14 cantones de Ecuador, en ciudades como: Cuenca, Esmeraldas, Huaquillas, Ibarra, Lago Agrio, Quito, Tulcán, Santo Domingo y Ambato.

Con respecto a la ola migratoria venezolana, el NRC desarrolló un Programa Regional de Refugiados que atiende a esta y otras migraciones en Venezuela, Ecuador y Panamá. Su principal labor consiste en ayudar a los migrantes a obtener la condición de refugiado y acceder a las protecciones que la ley les concede en tal virtud. Para ello se realizan actividades como brindar información, capacitación, acompañamiento y asesoría legal a los solicitantes, así como apoyo técnico a las autoridades. Un ejemplo de lo último fue el informe de Identificación de necesidades de protección de la población venezolana realizada en 2019, el cual proveyó un diagnóstico de las necesidades de protección y el acceso a los servicios básicos de la población venezolana en Ecuador, Panamá, Venezuela, Colombia y Brasil (NRC 2019b).

#### **3.4.4 Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)**

El SJR es una organización humanitaria internacional que inició sus funciones en el contexto de la guerra de Vietnam en 1980. Más tarde, se estableció como una fundación en la Ciudad del Vaticano en el 2000 y actualmente opera en más de 50 países. La organización se dedica a atender a personas en situación de refugio, desplazamiento y migración. Su objetivo principal es atenderlas de una manera personal, promoviendo el acceso a sus derechos y el desarrollo de sus capacidades.

En Ecuador, la labor hacia los migrantes se ha desarrollado desde los inicios de la Compañía de Jesús. El SJR promueve “la seguridad personal, económica, social y política de los

refugiados” (JRS s/f a). Además, colabora en actividades de incidencia política y apoya la inclusión e integración de los refugiados en los países receptores. Sus programas incluyen ayuda en emergencia, medios de vida, apoyo psicosocial, protección y transformación social.

El SJR acompaña, sirve y defiende a refugiados y migrantes forzados de manera integral en contextos de violencia y discriminación, en un doble horizonte de reconciliación y acceso a derechos, que va de la acción humanitaria (acogida y protección) a la promoción, la integración y reconstrucción del proyecto de vida, brindando así caminos de encuentro, esperanza y hospitalidad en sus comunidades de acogida; y lo hace de forma articulada y multidimensional en redes, planes conjuntos y procesos de incidencia pública con otros actores de la sociedad y las iglesias. (JRS s/f b).

Su programa regional de ayuda a refugiados abarca los países de México, Colombia, Ecuador y Venezuela. Además, el alcance nacional del mismo proyecto está en Esmeraldas, Guayaquil, Huaquillas, Lago Agrio, Quito y Tulcán.

A modo de cierre de este capítulo, las ONG son el foco de atención de esta investigación por lo cual es importante su definición y ubicación en el discurso de la gobernanza global de las migraciones promulgado por la OIM. La gobernanza multinivel da paso al tercer sector como parte de un sistema interdependiente, en el que participan diversos actores de distintos trasfondos y niveles. Se estableció que uno de sus esfuerzos más significantes ha sido su incidencia en el discurso del enfoque de derechos sobre cómo abordar la migración. También se rescatan los aportes de las ONG de perfil amplio en investigación, consultoría, abogacía y crítica en las políticas migratorias que promulgan los Estados. Por último, se identifica la necesidad de una estructura de colaboración eficiente que facilite la articulación entre la sociedad civil y los tomadores de decisiones de las políticas migratorias.

## **Capítulo 4. Participación de las ONG en los derechos humanos de los migrantes en Ecuador**

El rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador ha sido principalmente de asistencia a los migrantes, de apoyo a los esfuerzos del Estado y de ejecución de proyectos promovidos por las organizaciones internacionales. Se observa que estas funciones ocurren de manera simultánea dentro de las actividades que cada ONG realiza y en conjunto se encaminan hacia un mismo fin, que es la promoción de los derechos de los migrantes. Cabe recalcar que durante este periodo se ha producido una necesidad de desarrollar estrategias de atención integral (Fernando López, director de Servicios Jesuitas para Refugiados en Ecuador, entrevista vía Zoom, 14 de junio de 2022). Al inicio de la migración venezolana, la emergencia conllevó sobre todo a realizar actividades de ayuda humanitaria. No obstante, a medida que fueron llegando más migrantes y decidieron quedarse en los países de destino, fue menester desarrollar proyectos con base en la integración de los migrantes en la sociedad de acogida. Algunos de los cambios de esta transición se evidencian en las acciones descritas a continuación.

### **4.1 Acceso al trabajo**

#### **4.1.1 Situación de acceso al trabajo en los migrantes venezolanos**

Después del derecho a la regularización, el derecho al trabajo se vuelve uno de los más primordiales. La remuneración del trabajo abre otras posibilidades para los migrantes y sus familias como el acceso a vivienda, educación y salud. No obstante, justamente debido a que hay migrantes que no cuentan con un estatus regular, se vuelve más difícil que puedan conseguir un trabajo. Incluso varios de aquellos que lograron regularizarse con la visa VERHU en 2020 contaban con la visa, pero no tenían trabajo por la ausencia de oportunidades laborales en Ecuador (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021). Un artículo periodístico indica:

Para los migrantes venezolanos la precariedad laboral es mayor que para la población local; su estatus de irregularidad les impide acceder a seguros de desempleo y otros tipos de prestaciones que pueden asignarse a través de los registros de la fuerza laboral, además de salarios menores de los establecidos legalmente (El Universo 2020).

Según el BID, en 2019 en Ecuador, el 92% de los migrantes venezolanos no tenían contrato laboral ni proporcionaban comprobantes por sus servicios y el 35% de ellos, eran trabajadores informales (Abuelafia 2020). Como se explicó anteriormente, el problema estructural de la falta de empleo y el empleo inadecuado en Ecuador afecta enormemente a la población, mucho más a los migrantes al no contar con garantías de acceso a derechos. Esta situación compleja sumada a la xenofobia presente en el país, minimizan las oportunidades de empleo para los migrantes y precarizan sus condiciones de trabajo. Hubo casos donde los migrantes laboraban ocho horas y les pagaban cinco dólares, o en otras ocasiones no les pagaban. La gente prefería dedicarse a las ventas informales donde ganaban un poco más, antes que regalar su trabajo (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

La pandemia disminuyó las oportunidades de empleo para la población en general. “Entre junio de 2019 y junio de 2020 la tasa de empleo bruto cayó en 11,1 puntos porcentuales (pp.) hasta ubicarse en 52,8%” (Esteves 2020, 35). La reducción de oferta laboral sumado a otras complicaciones provocó que varios migrantes venezolanos tuvieran que retornar a su país de origen al no encontrar posibilidades en Ecuador. Más de 5 300 venezolanos regresaron a su país en 2021 (El Comercio 2021), a pesar de las restricciones con el cierre de fronteras en Ecuador y Colombia. Debido a la necesidad, otros cayeron en redes de delincuencia por la presión de sobrevivir y otros no tuvieron más remedio que pedir caridad en las calles (Jesús Sánchez, asistente legal en el Consejo Noruego para Refugiados, entrevista vía Zoom, 29 de abril de 2022).

#### **4.1.2 Ayuda de las ONG en el desarrollo de medios de vida**

Una forma en la que las ONG ayudan a los migrantes a desarrollar medios de vida es a través de las capacitaciones de emprendimiento. HIAS y World Vision ofrecen asesorías para instalar nuevos negocios. NRC y SJR tienen programas para desarrollar habilidades agrícolas. Se reconoce que los migrantes tienen sus herramientas para poder subsistir y las ONG apuntan a soluciones duraderas para que las personas puedan desarrollar al máximo sus capacidades. Un ejemplo de ello fue el apoyo que HIAS dio a una mujer en estado de gestación quien se encontraba pidiendo en las calles. Sucedió que aquella persona sabía

arreglar celulares, pero no contaba con las herramientas ni el capital semilla necesarios (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021). Entonces fue una oportunidad para transformar el estigma social en una oportunidad.

Las ONG también realizan capacitaciones tanto a las empresas para contratar a los migrantes, como a los buscadores de empleo para que tengan más oportunidades de acceso. Al respecto, Gabriela mencionó que es importante especializar a la gente y poner especial atención en los nichos de trabajo que necesitan los migrantes que ya cuentan con una profesión (comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Por último, un componente muy importante para el desarrollo de los emprendimientos es el financiamiento al que pueden acceder. Al ser migrantes, generalmente no cuentan con una amplia red de contactos de apoyo. Al no contar con un estado regular, tampoco tienen acceso a créditos. En este sentido, organizaciones como World Vision proveen de capital semilla y otros créditos del Banco Vision Fund para apoyar a la microempresa de los países donde laboran (World Vision 2019).

Un ejemplo de ello fue el apoyo que se dio a Venecua, un grupo de alrededor de veinticinco emprendedores venezolanos y ecuatorianos que se instalaron en Manta. Venecua tuvo primero un capital semilla que tenía un retorno para que los mismos migrantes pudiesen seguir instalando sus negocios. Estos emprendimientos tenían créditos desde cien hasta quinientos dólares inicialmente. Durante la pandemia, ellos seguían trabajando y generaban fuentes de empleo, lo cual fue bastante satisfactorio para World Vision. A partir del 2020, la organización dejó de asesorarles porque consiguieron una personería jurídica para manejarlo independientemente. La idea es que se empoderen de sus proyectos y la gente siga trabajando (Gabriela Becerra, comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022).

Tabla 4.1. Apoyo de las ONG en emprendimiento

<b>Emprendimiento</b>	
<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuela de emprendimiento</li> <li>• Promueve el desarrollo de asociaciones de emprendedores</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferias de emprendimiento e integración</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación para instalar nuevos negocios</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en prácticas agrícolas</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda para establecer proyectos agrícolas</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

Tabla 4.2. Apoyo de las ONG en asesoría de empleo

<b>Asesoría en empleo</b>	
<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocación en vacantes disponibles de socios empleadores</li> <li>• Capacitaciones de contratación y responsabilidad social empresarial</li> <li>• Modelo de graduación: apoya a las familias refugiadas que se encuentran en situaciones de pobreza extrema (con el apoyo de ACNUR, PMA, Estado ecuatoriano)</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de posibles acuerdos que generen empleabilidad</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la reducción de barreras de acceso al empleo y vincula rutas de empleabilidad para facilitar su transición a los medios de vida y la participación</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de idiomas, preparación del currículum vitae y formación profesional en diferentes campos</li> <li>• Facilita el contacto con empresas privadas</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

Tabla 4.3. Apoyo de las ONG en capital semilla

<b>Capital semilla</b>
------------------------

<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento económico</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación para instalar nuevos negocios</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en prácticas agrícolas</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda para establecer proyectos agrícolas</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

Además de las acciones antes mencionadas, las ONG han apoyado técnicamente al realizar informes actualizados sobre la situación laboral de los migrantes venezolanos en Ecuador. Han levantado estudios y han realizado recomendaciones para que el Estado pueda abordar la problemática de manera más precisa. También, las ONG abogan por el derecho al trabajo de los grupos migrantes, ayudan a denunciar la precariedad laboral y contrarrestar la discriminación que viven los migrantes por su condición.

## 4.2 Educación

### 4.2.1 Problemas en la educación

Gráfico 4.1. Presupuesto en educación en Ecuador



*Fuente:* Tomado de Observatorio de Gasto Público. (cifras en millones de USD)

La educación entra en la lista de los derechos primordiales que el Estado ecuatoriano debe garantizar para todos sus habitantes, incluido los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución (Artículo 3). La disminución del presupuesto para los sectores sociales desde 2019 y la administración ineficiente de recursos han aquejado también al sistema de educación (Gómez 2020). Los efectos en la calidad y el acceso a la educación se evidenciaron en la carencia de cupos, la falta de remuneración a los docentes y las deficiencias académicas (Machado 2021). Como es de esperar, los problemas que atañen a la población nacional, se agravan en la atención a la población migrante. En una encuesta realizada

por World Vision en 2019 se observó que el 70,9% de la población en estudio entre 3 y 17 años no estaba inscrita en el sistema educativo.

A través de las entrevistas se han podido identificar al menos tres desafíos que experimentan los niños, niñas y adolescentes venezolanos en el sistema educativo ecuatoriano. En primer lugar, está el tema de la asignación de cupos. Como se mencionó con anterioridad, existe una deficiencia en la cantidad de cupos que se pueden asignar en las instituciones educativas en Ecuador (El Diario 2018). Sumado al problema de la discriminación, la asignación de cupos para los niños venezolanos se coloca en último lugar, limitando aun más su acceso.

En segundo lugar, está el tema de los recursos. La posibilidad de estudiar para alguien también va de la mano con la capacidad de pagar los costos asociados a la educación. Los niños necesitan comprar materiales y uniformes. Se necesita pagar el internet, cuotas escolares, sumado a los costos de manutención como salud, alimentación y vivienda. Si los padres viven en una condición vulnerable y no cuentan con un ingreso fijo, se vuelve más difícil que los niños permanezcan estudiando. Algunos padres no tienen quien les cuide a sus hijos, al no contar con redes de apoyo en el país de acogida, por lo que llevan a sus hijos consigo a trabajar en las calles antes que dejarlos solos en casa (Jesús Sánchez, asistente legal en el Consejo Noruego para Refugiados, entrevista vía Zoom, 29 de abril de 2022). Entonces no es suficiente con que tengan acceso a la educación a pesar de no contar con la documentación requerida, sino que se necesita un apoyo social para que los niños puedan dedicarse a estudiar.

En tercer lugar, está el tema de la adaptación curricular. Al ser una migración de un contexto humanitario, muchos de los niños no cuentan ni con los documentos de identidad, peor aun con historiales educativos. “Son niños que muchas veces no vienen como una nivelación académica y el propio sistema les rechaza porque no cumplen ni con la edad ni con los parámetros de aceptación de la educación ecuatoriana” (Gabriela Becerra, comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Entonces los niños deben hacer un examen de ubicación y tratar de ser insertados en el sistema. Lamentablemente, los problemas aquí mencionados son más de carácter estructural, por lo que las ONG no pueden hacer mucho para cambiar las circunstancias, más que acompañar a los padres y a las instituciones educativas en los procesos de integración. También, las ONG han trabajado mucho el tema de sensibilización para evitar el trato diferenciado en las escuelas y tratar de prevenir el acoso en todos sus niveles

(Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021). Con ello han logrado resultados muy positivos.

#### **4.2.2 Apoyo de ONG en educación**

Como se resaltó anteriormente, la tendencia de la migración venezolana ha pasado de una situación de emergencia humanitaria a una necesidad de integración a largo plazo. Para combatir la xenofobia, las instituciones educativas se vuelven cruciales al fomentar el respeto y el acceso a los derechos. En ese sentido, HIAS realizó campañas con población ecuatoriana y venezolana para sensibilizar a los padres de los niños y generar empatía. World Vision utilizó una estrategia similar en su proyecto *Education Cannot Wait*, que es apoyado por ACNUR y UNESCO, en donde articula a los estudiantes, los docentes, los padres y el personal administrativo. Se han observado buenos resultados de la implementación del proyecto al grado de que ya no existe el catalogar al “niño venezolano” como una expresión de discriminación, sino reformular el uso adecuado del sustantivo gentilicio (Gabriela Becerra, comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Las campañas de sensibilización también han permitido abordar la problemática de la aporofobia, el cual es el miedo al ser humano en situación de pobreza. Las ONG resaltaron la importancia de incluir a la población de acogida en estos procesos, con el fin de lograr una integración más orgánica.

Otro aporte muy importante de las ONG ha sido las capacitaciones en tecnología y metodología a los docentes. Con la situación de la pandemia, se presentaron nuevos retos que abordar como la falta de atención en las clases, el inaccesso a la conexión de internet y la deserción escolar. Así como muchos sistemas educativos tuvieron que migrar a la virtualidad, las escuelas tuvieron que adaptarse a la nueva realidad que afectó mucho más a las poblaciones vulnerables como los migrantes. En este sentido, se vio necesario el acompañamiento psicopedagógico e incluso la entrega de kits escolares para que los niños tengan menos barreras en su educación (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

El proyecto mencionado ha tenido tanta acogida que se celebró por dos años consecutivos, siendo proyectado a un tercero, con un alcance de cuatrocientas unidades educativas en

cuatro ciudades del país (Gabriela Becerra, comunicadora en World Vision Ecuador, entrevista vía Zoom, 18 de marzo de 2022). Cabe mencionar que han existido otro tipo de capacitaciones con la misma relevancia de otras ONG como la capacitación en prácticas agrícolas de NRC o la capacitación en derechos de ciudadanía de SJR. Estos proyectos han ido dirigidos a la población objetivo, con el fin de brindarles mayores herramientas para su desarrollo en el país.

Tabla 4.4. Apoyo de las ONG en proyectos de educación

<b>Proyectos de educación</b>	
<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kits escolares</li> <li>• Sensibilización frente a la discriminación y acoso</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Education Cannot Wait</li> <li>• Capacitación en tecnología a maestros</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en prácticas agrícolas</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda para establecer proyectos agrícolas</li> <li>• Capacitación en derechos de ciudadanía</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

### **4.3 Alimentación**

La seguridad alimentaria es un grave problema que enfrenta la población migrante. El 37,4% de hogares tienen una privación moderada de alimentos y el 7,9% tiene una privación severa de alimentos (World Vision 2019). Las limitaciones en el ingreso de los hogares producen que las poblaciones migrantes tengan que utilizar estrategias para afrontar el hambre como reducir las comidas al día, pasar días completos sin comer o que los adultos dejen de comer para darles alimentos a los niños. Otro problema común es la desnutrición. Al no poder acceder a una alimentación balanceada y nutritiva, los niños experimentan

deficiencias proteico-calóricas (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

En este sentido, como una primera respuesta a la situación humanitaria se proveyó de alimentos en los albergues gestionados por las organizaciones internacionales y las ONG. Un ejemplo de ello fue Casa Berlín, un albergue para migrantes con el apoyo de la Cruz Roja que proveyó alimentación, hidratación y hospitalidad. Otra iniciativa a destacar fue Wash y Shelter de NRC. Su principal objetivo fue proveer agua potable a los grupos vulnerables, además de servicios básicos como higiene, alimentación y salud. De la misma forma, SJR respondió con refugio, comestibles, agua y saneamiento para la supervivencia de los refugiados en situación de emergencia.

A medida que los desafíos se ampliaron, las ONG desarrollaron nuevas estrategias para combatir el hambre. Junto con el Programa Mundial de Alimentos y UNICEF, organizaciones como HIAS y NRC pusieron en marcha las Tarjetas Alimentarias. Un sistema de asistencia alimentaria para comprar productos comestibles en localidades donde se encuentran los migrantes. World Vision también usó un sistema de transferencias multipropósito en el que se usaban unas tarjetas de uso restringido para la compra de insumos básicos como la comida y determinados productos de acuerdo a la necesidad. Además de proveer insumos alimenticios, organizaciones como HIAS proveyeron capacitaciones nutricionales a las madres para aprovechar de mejor manera su capacidad de compra. Recibieron más información sobre productos locales con el fin de evitar problemas de salud a largo plazo.

Tabla 4.5. Apoyo de las ONG en alimentación

<b>Alimentación</b>	
<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarjetas alimentarias</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias multipropósito</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarjetas alimentarias</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias Monetarias Multipropósito</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia humanitaria</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

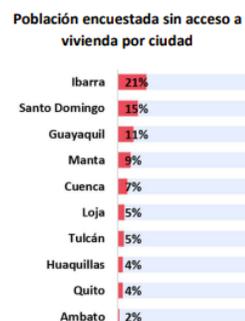
## 4.4 Vivienda

### 4.4.1 Situación de vivienda para migrantes

En los picos más altos de la entrada de migrantes al país, la situación en los pasos fronterizos evidenció una fuerte necesidad de acogida. En este sentido, organizaciones como Aldeas SOS respondieron a la situación al proveer espacios temporales donde los migrantes pudiesen ser atendidos y descansar de su trayecto. El creciente número de migrantes y los recursos limitados para atenderlos provocaron situaciones como la mendicidad y que las familias tuviesen que dormir en las calles. El cierre de la frontera con Perú, en Huaquillas, provocó que se acumulen cerca de cuatrocientos migrantes en un día (Wambra 2021). Las ONG asistieron la labor del albergue que acogió a los migrantes e intentaron establecer una infraestructura más grande, mas las autoridades locales se opusieron al pensar que podría provocar que más migrantes se queden en el lugar. La situación se agrava en los pasos fronterizos, pues son el primer lugar del territorio nacional que los acoge. Tulcán experimentó cerca de un 79,6% de población venezolana en situación de calle (World Vision 2019).

Con la transición de las necesidades de la población venezolana, las familias necesitaron buscar lugares donde quedarse y al mismo tiempo poder trabajar. Según un informe de monitoreo de flujo de población de febrero-marzo 2021, el 93% de la población venezolana encuestada arrendaba su vivienda (OIM 2021c). Las ciudades de Ibarra, Santo Domingo y Guayaquil son las ciudades que brindan menor acceso a vivienda para la población migrante. Entre los problemas más comunes está la situación de calle, el costo del arriendo, la precarización y la discriminación.

**Gráfico 4.2.**  
Población venezolana sin acceso a vivienda



*Fuente:* Tomado de OIM 2021d.

Isabel Armijos de HIAS relató la situación de los migrantes que llegaron a Cuenca. Mencionó que mucha gente cuenta a la ciudad como destino por el acceso a movilidad y considerarla una ciudad segura, al menos en comparación con las demás ciudades de Ecuador. Mas, muchos migrantes son discriminados por su situación de movilidad. Hay ocasiones en que los dueños de casa no les quieren arrendar porque son venezolanos. Cuando logran conseguir un lugar de vivienda, generalmente lo hacen en condición de hacinamiento. Se juntan entre varias familias para poder pagar el alquiler. Aquello coloca en riesgo la seguridad de los menores y la salud de los huéspedes. No obstante, los migrantes aguantan tales condiciones porque muchas veces deben elegir entre aquello o vivir en la calle.

La situación en la capital no es muy diferente, pues presenta costos altos de vivienda aun en las zonas más empobrecidas. Por ello, varios migrantes optan por mudarse a las zonas rurales, aunque es difícil porque ahí no es fácil encontrar empleo. Los migrantes se quedan en donde les puedan apoyar, donde puedan esperarles si se atrasan del arriendo, donde puedan vivir entre varias familias y donde el cobro de la garantía no sea un obstáculo. En las entrevistas también se mencionaron problemas de desalojo “porque la gente no lograr llegar a fin de mes, porque es alimento o alquiler” (Jesús Sánchez, asistente legal en el Consejo Noruego para Refugiados, entrevista vía Zoom, 29 de abril de 2022). Se evidencia una situación muy precaria para las familias migrantes y sus dependientes.

#### **4.4.2 Apoyo de las ONG en acceso a vivienda**

El rol de las ONG en estos procesos ha sido el de brindar acompañamiento a las familias, en especial cuando recién llegan, como la gestión de los albergues. Además, visibilizan las problemáticas del acceso a vivienda mencionadas anteriormente, al mismo tiempo que intentan asesorar sobre mejores alternativas. HIAS ha ayudado a levantar información de base para casos en situación de calle donde los niños se ven involucrados. Isabel relata:

Últimamente se han dado por enviar al juzgado a pedir como medida de protección la institucionalización de niños, niñas, adolescentes... Y se terminan haciendo acciones con daño porque ellos piensan que proteger es institucionalizar. Es no ver niños en la calle. Llamar a la DINAPEN, ir a perseguirles, a amenazarles, que les van a quitar a sus hijos. Por suerte, hay

jueces que son muy apegados al derecho. Entonces lo que suelen pedir es que se haga el levantamiento de información con un enfoque de derechos... Yo el otro día comparaba el informe del Municipio con el que nosotros hicimos con un enfoque de género de una señora que estaba en temas de mendicidad por los niños... nosotros estamos más sensibilizados (Isabel Armijos, trabajadora humanitaria en HIAS, entrevista vía Zoom, 30 de septiembre de 2021).

Por parte de NRC, promueve el acceso a espacios seguros para la población refugiada y también construye albergues temporales con la infraestructura necesaria. El acceso a la vivienda va de la mano con el desarrollo de las demás capacidades como oportunidades de medios de vida y los servicios esenciales. También, SJR se asegura de garantizar la supervivencia de la población refugiada en las situaciones de emergencia a través de proveer refugio y otros elementos esenciales.

Tabla 4.6. Apoyo de las ONG en acceso a vivienda

<b>Acceso a vivienda</b>	
<b>HIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesoría en vivienda</li> <li>• Levantamiento de información casos de situación de calle</li> </ul>
<b>World Vision</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo en albergues</li> </ul>
<b>NRC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a albergues</li> <li>• Infraestructura</li> </ul>
<b>SJR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refugio</li> <li>• Viviendas temporales</li> <li>• Servicios básicos</li> </ul>

*Fuente:* Páginas web oficiales de las ONG y entrevistas realizada por la autora.

En resumen, las ONG desarrollan un papel muy importante en la garantía de derechos humanos a migrantes venezolanos ya que son ellas quienes asisten de manera personal a los migrantes, ejecutan los proyectos de las organizaciones internacionales en campo y apoyan las labores del Estado con ayuda técnica en ciertos procesos. Se resalta la magnitud del desafío que representa

esta migración en particular, así como su evolución. La pandemia por el COVID-19 complejizó la situación con la recesión económica, la afectación a la salud y el riesgo a la vida. Un número contundente de migrantes venezolanos decidieron quedarse en el país, por lo que la atención humanitaria pasó a ser una necesidad de integración social. Los actores involucrados tuvieron que ajustar sus estrategias para responder a la situación de movilidad humana.

Las ONG en estudio abarcaron varios derechos humanos como el acceso al trabajo, la educación, la alimentación y la vivienda. De forma transversal, también abordaron el derecho a la salud, a la regularización y a la no discriminación. Se percibe que la participación de las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones ocurre más en el contexto de colaboración con la OIM. Dicha organización muchas veces desempeña el papel de coordinador y mediador entre el Estado y las ONG para la ejecución de programas promotores de los derechos humanos. Los desafíos radican en una mayor conexión con el Estado, el reconocimiento de la labor de las ONG y la creación de mecanismos de cooperación más eficientes.

## Conclusiones

La presente investigación buscaba conocer cuál es el rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017 y 2021. Para ello, se empezó en el primer capítulo con un análisis sobre el concepto de gobernanza internacional de las migraciones promovido especialmente por la OIM. Dicho concepto tiene una naturaleza normativa que se resume en un marco organizador que pretende regular las acciones de los Estados sobre sus políticas migratorias, en base a la cooperación internacional. Se exploró los dos tipos de discurso que la ONU ha manejado desde los años noventa hasta la actualidad: gestión y gobernanza. Se rescató que el último término tiene un enfoque en derechos humanos, por lo que sus prioridades se centran en el migrante y sus necesidades. Además, se discutió sobre las dimensiones de gobernanza y se determinó que el concepto en estudio se relacionaba más con la dimensión institucional (*polity*) que pretendía moderar el actuar de los estados en el plano internacional.

Con respecto a las teorías de las Relaciones Internacionales, la gobernanza internacional de las migraciones ha sido varias veces homologada con la teoría de los regímenes internacionales debido a sus definiciones similares. Los aportes del neoliberalismo institucional se basan en el supuesto de cooperación, el cual permite que los efectos globales negativos se reduzcan a través de las instituciones intergubernamentales. Asimismo, el constructivismo permite observar la constitución del concepto en estudio a través de la visibilización de los factores sociales e ideacionales, la interacción intersubjetiva, la agencia y estructura, y la utilización del lenguaje. De esta forma, se logra comprender que la gobernanza de las migraciones es caracterizada por operar en distintos niveles (global, regional, nacional y local) y con carácter multisectorial, donde entra una diversidad de actores. Adicionalmente, se resaltaron los desafíos para la investigación de las migraciones como los alcances metodológicos del (inter)nacionalismo y el globalismo, así como las perspectivas de la teoría normativa orientadas a una visión cosmopolita o comunitaria.

En el segundo capítulo se abordaron las limitaciones del Estado ecuatoriano con respecto a su rol como garante de los derechos humanos de los migrantes. Primero, se evidenció el cambio de perspectiva de una política de fronteras abiertas que el anterior gobierno se proyectó, a una posición más securitista en la práctica en el periodo de gobierno estudiado. Aquella postura se

hizo evidente en el lenguaje utilizado por el Libro Blanco al referirse a la migración, las declaraciones de estado de excepción en los territorios de las fronteras y los discursos manejados por las autoridades del gobierno con respecto a la entrada de migrantes. Además, las limitaciones del Estado como garante de derechos han tenido que ver con la carencia de recursos para atender a la población en general y con la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales, así como la cooperación con otros actores.

En el tercer capítulo se reconoció la importancia de la participación de las ONG en la gobernanza internacional de las migraciones. La globalización es el fenómeno que ha permitido la inserción de la sociedad civil en el plano global. Los aportes de las ONG se han dado desde la asistencia humanitaria hasta el apoyo técnico en las políticas migratorias. Entre varias de sus ventajas están que existen organizaciones orientadas en atender a los migrantes, el financiamiento que reciben es dirigido a los proyectos a favor de la migración, especializan sus servicios conforme lo requieran las necesidades locales, cuestionan las agendas políticas en los entes poderosos y promueven el enfoque de derechos humanos. Sus colaboraciones más visibles y concretas han sido con la OIM, al ser tomadas en cuenta como socios en el trabajo de las migraciones y continuamente implementar proyectos en los territorios donde se desenvuelven. En la colaboración con el Estado, las ONG han tenido un espacio de participación en las Mesas de diálogo sobre asuntos migratorios, mas es necesario trazar puentes más sólidos para que la cooperación se efectivice y puedan darse respuestas oportunas.

En el cuarto capítulo se expuso más en detalle el trabajo de las ONG en la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes. Se mencionó brevemente el mandato de cada ONG entrevistada y se resaltaron sus esfuerzos al abordar derechos como el acceso al trabajo, la educación, la alimentación y la vivienda. También, se identificó el problema de la xenofobia como limitante de acceso a los derechos de los migrantes ya garantizados por el Estado. Es importante mencionar que se remarca en la importancia de trabajar en el derecho a la regularización, ya que es un derecho que abre la puerta a otros derechos, pues permite el reconocimiento de los migrantes como beneficiarios de la protección del Estado.

Entre los hallazgos más importantes de la investigación estuvieron los factores que desarrollaron las limitaciones del Estado como garante de derechos, el cambio en la tendencia de las necesidades de la migración venezolana al pasar de una situación humanitaria a una de

integración social, y la evolución de las relaciones de colaboración entre la OIM y las ONG en Ecuador. Los aportes de la presente investigación en el área teórica se dieron al visualizar el espacio donde las ONG se insertan en el régimen de la gobernanza global, el análisis de los factores que componen dicho sistema internacional y sus dinámicas, y el estudio de las diferentes perspectivas que caracterizan los matices del concepto. En el área empírica, se observó las relaciones que las ONG mantienen con el Estado ecuatoriano y la OIM en su trabajo con las migraciones, el abordaje de las ONG a derechos humanos específicos, y las oportunidades/desafíos que las ONG enfrentan en su labor cotidiana de ayuda a los migrantes.

Los temas de investigación en los que es necesario profundizar a futuro con respecto al presente caso son el derecho a la regularización, la cooperación multisectorial y multinivel, las necesidades de integración social de los migrantes, la capacidad estatal para la atención social y la eficiencia en el manejo de recursos orientados a abordar la movilidad humana como un derecho humano.

Finalmente, el caso de Ecuador con el manejo de la migración venezolana demuestra que existen déficits de todo tipo (administrativo, presupuestal, político, legislativo) para lograr una respuesta que iguale la magnitud de las complejidades en materia de movilidad humana. No solamente influyen en la gobernanza de las migraciones los procesos a nivel interno de cada país, sino que es una tendencia mundial el sobreponer al nacionalismo por encima de la vida de las personas migrantes que, al trasladar su residencia a otro lugar, quedan desprotegidas de su país de origen. La migración, entonces, debe ser un derecho de doble vía. En el que las personas tengan tanto el derecho de salir de los lugares donde nacieron como de vivir dignamente en los lugares que eligen como destino. Los Estados, al ser los garantes de los derechos, deben asegurar todos los medios para cumplir a cabalidad con su rol, sin que el romantizar el concepto de Estado-nación les nuble la vista.

## Referencias

- Abuelafia Emmanuel. 2020. *Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo*. Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/document/Migracion-en-la-region-andina-Impacto-de-la-crisis-y-expectativas-en-el-mediano-plazo.pdf>.
- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2013. *Mejoramiento de la Gobernanza Basada en los Derechos Humanos de la Migración Internacional*. Ginebra: Naciones Unidas.  
[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_ReporSPT.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporSPT.pdf).
- \_\_\_ 2022. “Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)”. Accedido el 8 de agosto de 2022, <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2017. “¿Qué es una ONG y cuál es su función social?”. Accedido el 11 de abril de 2021, [https://eacnur.org/blog/una-ong-funcion-social-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/una-ong-funcion-social-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/).
- \_\_\_ 2019. “Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM”. Accedido el 25 de enero de 2023, <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html#:~:text=Unos%20695.000%20a%20fines%20de,migrantes%20aument%C3%B3%20en%20un%20mill%C3%B3n>.
- \_\_\_ 2021. “Situación en Venezuela”. Acceso el 4 de septiembre de 2021, <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.
- Adler, Emanuel. 2013. “Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates” en *Handbook of International Relations*, segunda edición, editado por Risse Carlsnaes y Simmons, 112-144. Londres: SAGE.
- Agencia EFE. 2018. “El presidente Correa niega que exista una crisis humanitaria en Venezuela”, 21 de abril de 2018, <https://bit.ly/34ECeVL>.
- Aguilar, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas*, traducido por Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica. [http://seminariocultura sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/90/2021/01/Anderson\\_benedict-\\_comunidades\\_imaginadas-completo.pdf](http://seminariocultura sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/90/2021/01/Anderson_benedict-_comunidades_imaginadas-completo.pdf).
- Bache, Ian, y Matthew Flinders. 2004. “Multi-Level Governance and British Politics”. *Public Policy and Administration* 19 (1): 31-51, doi:10.1177/095207670401900103.
- Banco Mundial. 2018. *La migración venezolana y el mercado de trabajo en Ecuador*. Accedido el 31 de mayo de 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/es/468411592906334545/pdf/Venezuelan-Migrants-and-Ecuador-s-Labor-Market.pdf>.
- Barbé, Esther. 2007. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barbero, Iker. 2012. “¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social?” *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (4), 175-195, <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/125/78>.

- Beck, Ulrich, y Edgar Grande. 2010. "Varieties of second modernity: the cosmopolitan turn in social and political theory and research". En *The British Journal of Sociology*, 61: 409-443. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2010.01320.x>.
- Bennett, Andrew y Colin Elman. 2007. "Case Study Method in the International Relations Subfield". *Comparative Political Studies* 40 (2): 170-195.
- Bobes, Velia Cecilia. 2017. "ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria". *Migración y desarrollo* 15 (28), 125-146. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992017000100125&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992017000100125&lng=es&tlng=es).
- Brik, Daniela. 2021. "Parte de Ecuador vuelve al confinamiento por la covid, ahora en fin de semana", *Agencia EFE*, 23 de abril de 2021, [https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-coronavirus--previsi%C3%B3n\\_-\\_parte-de-ecuador-vuelve-al-confinamiento-por-la-covid--ahora-en-fin-de-semana/46561562](https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-coronavirus--previsi%C3%B3n_-_parte-de-ecuador-vuelve-al-confinamiento-por-la-covid--ahora-en-fin-de-semana/46561562).
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Estados Unidos de América, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cancillería del Ecuador. 2020. "Ecuador, primer país del mundo en ratificar los 27 tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos". Accedido el 10 de agosto de 2022, <https://www.cancilleria.gob.ec/italia/2021/03/03/ecuador-primer-pais-del-mundo-en-ratificar-los-27-tratados-de-naciones-unidas-sobre-derechos-humanos/>.
- 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.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2019. *CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador*. Febrero 27, 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador\\_act\\_ene-2021.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf).
- Corbeta, Piergiorgio. 2010. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Paris. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Diez, Thomas. 1999. "Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse". *Journal of European Public Policy*, 6 (4): 598-613.
- Domenech, Eduardo. 2008. "La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global". En *Las migraciones en América Latina*, compilado por Susana Novick. Buenos Aires: Catálogos, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- El Comercio. 2021. "5 300 venezolanos en Ecuador se acogieron al plan 'Vuelta a la patria'", 2 de diciembre de 2021, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/venezolanos-retorno-ecuador-migracion-maduro.html>.
- El Diario. 2018. "Malestar por falta de cupos en planteles educativos", 6 de marzo de 2018, <https://bit.ly/3ct4E8G>.

- El Universo. 2020. “Empleo de migrantes venezolanos se podría reducir hasta en 42%, estima informe del BID”, 13 de junio de 2020, <https://bit.ly/3OqQsdx>.
- Erskine, Toni. 2013. “Normative International Relations Theory.” En *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3ra edición, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 36-55. Oxford: Oxford University Press.
- España, Sara. 2018. “Ecuador declara la emergencia migratoria por la llegada de 4.200 venezolanos al día”, *El País*, 10 de agosto de 2018, [https://elpais.com/internacional/2018/08/09/america/1533784120\\_825560.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/09/america/1533784120_825560.html).
- Esteves, Ana. 2020. El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública* 7 (2), 35 - 41. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2020.4875>.
- Estupiñán Serrano, Mary Luz. 2013. “Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional”. *Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados* 33. Buenos Aires: . CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Foucault, Michel. 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*, editado por Gordon Colin. New York: Phanteon.
- García Falconí, Andrés Miguel. 2019. *La Inmigración en el Ecuador desde las visiones diferenciadas entre las ONGs y el Estado. Caso de Estudio: Los refugiados colombianos en el Ecuador y su atención por parte del Estado en contraste con las ONGs en el período 2014 - 2017*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/15992>.
- García, Lila. 2016. “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”. *Colombia Internacional* 88. Argentina: Universidad de Los Andes. <https://biblat.unam.mx/hevila/Colombiainternacional/2016/no88/5.pdf>.
- Gómez, Leonardo. 2020. “2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales”. *Observatorio de Gasto Público*. Accedido el 18 de julio de <https://www.gastopublico.org/informes-del-observatorio/2020-un-ano-de-reducciones-en-el-presupuesto-para-los-sectores-sociales>.
- Guimaraes, Samuel. 2005. *Cinco siglos de periferia. Una contribución a la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Heredia, Valeria. 2021. “El abastecimiento de fármacos ha caído desde 2018 en hospitales del Ecuador”, *El Comercio*, 19 de agosto de 2021, <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/iess-hospitales-farmacos-enfermedades-pandemia.html>.
- Herrera, Gioconda y Gabriela Cabezas Gálvez. 2019. “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015- 2018”. En *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en ciudades latinoamericanas*, coordinado por Luciana Gandini, Fernando Lozano-Ascencio y Victoria Prieto. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM: México.

- Herrera, Gioconda y Gabriela Cabezas Gálvez. 2020. “Los tortuosos caminos de la migración venezolana en Sudamérica: tránsitos precarios y cierre de fronteras”. *Migración y Desarrollo* 18 (34), 33-56, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66064164002>.
- HIAS. 2018. “Quiénes somos”. Accedido el 11 de mayo de 2022, <http://hias.org.ec/index.html#top>.
- Human Rights Watch. 2016. *Crisis Humanitaria en Venezuela*. [https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2017/11/venezuela1016sp\\_brochure\\_web\\_0.pdf](https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2017/11/venezuela1016sp_brochure_web_0.pdf).
- Hurrell, Andrew. 2007. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- JRS. s/f a. “Nuestro trabajo en Ecuador”. Accedido el 11 de mayo de 2022, <https://jrs.net/es/pais/ecuador/>.
- \_\_\_ s/f b. “Nuestra misión”. Accedido el 11 de mayo de 2022, <https://lac.jrs.net/es/home/>.
- Kacowicz, Arie M. 2012. “Global Governance, International Order and World Order”. En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530>.
- Krasner, Stephen D. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization* 36 (2). <https://www.jstor.org/stable/2706520>.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE.
- León, José. 2019. “La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país”, *The New York Times*, 28 de enero de 2019, <https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/espanol/ecuador-ibarra-venezolanos.html>.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana. 2017. Registro Oficial Suplemento 938 de 06-feb.-2017 Última modificación: 23-oct.-2018, [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley\\_de\\_movilidad\\_humana\\_oficial.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf).
- Lewkow, Lionel. 2017. “Nación y sociedad-mundo en la teoría de Niklas Luhmann y algunos de sus continuadores”. En *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*, 72: 202-231. España, <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/lewkow2.pdf>.
- Lipschutz, Ronnie. 2005. “Global Civil Society and Global Governmentality: Or the Search for Politics and the State amidst the Capillaries of Social Power”, en *Power in Global Governance*, editado por Michael Barnett and Raymond Duvall, 229–48. New York: Cambridge University Press.
- López, Stephanie. 2018. “El reto de gobernar: las migraciones internacionales de retorno”. *Migración de retorno Colombia y otros contextos internacionales*. Colombia: Ediciones USTA, <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23654/capitulo4retodegobernar2020felipealiaga.pdf?sequence=1>.
- Luhmann, Niklas. 2006. “La Sociedad Mundial.” *Estudios Sociológicos* 24 (72): 547–68. <http://www.jstor.org/stable/40421055>.
- Machado, Jonathan. 2021. “Las cuatro áreas en las que los estudiantes tienen más problemas”, *Primicias*, 16 de noviembre de 2021, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/cuatro-mayores-problemas-estudiantes-ecuatorianos/>.

- Magliano, Maria Jose. 2011. “La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos”. *Espacio Abierto*, 20 (1), 5-23. Venezuela: Universidad del Zulia.  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/20112>.
- Marks, Gary. 1993. “Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC”. En *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, editado por Alana Cafruny y Glenda Rosenthal, 391-411. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.  
<https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>.
- McDonald, Matt. 2013. “Constructivisms”. En *Security Studies: an introduction*, editado por Paul Williams, 63-76. London: Routledge.
- Mendoza, Celia. 2019. “Lenín Moreno: ‘Crisis de Venezuela es el resultado de un gobierno despótico’”, *Voz de América*, 24 de septiembre de 2019,  
<https://www.vozdeamerica.com/a/lenin-moreno-ecuador-onu-cambio-climatico/5097062.html>.
- Miller, Sarah y Panayotatos, Daphne. 2019. “A fragile welcome: Ecuador’s response to the influx of Venezuelan refugees and migrants”. *Refugees International*, Junio 17.  
<https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/6/17/a-fragile-welcome>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). 2022a. “Concesión de visa residencia permanente MERCOSUR”. Accedido el 12 de agosto de 2022,  
<https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-mercosur>.
- \_\_\_ 2022b. “Concesión de visa de residencia permanente por tiempo de permanencia mayor a 21 meses con residencia temporal en el Ecuador”. Accedido el 12 de agosto de 2022,  
<https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-permanente-tiempo-permanencia-mayor-21-meses-residencia-temporal-ecuador>.
- \_\_\_ 2019a. *Concesión de visa de residencia permanente UNASUR*. Registro Único de Trámites y Regulaciones. Accedido el 12 de agosto de 2022, <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ficha-RUTER-Concesio%CC%81n-de-visa-de-residencia-permanente-UNASUR.pdf>.
- \_\_\_ 2019b. *Visitante temporal - de excepción por razones humanitarias regularización Ecuador para ciudadanos venezolanos*. Accedido el 12 de agosto de 2022,  
<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/10/VISAS-TEMPORAL-VERHU-2.pdf>.
- \_\_\_ 2018a. *International Cooperation Framework for the National Response to Venezuelan People on the move in Ecuador*. Por Cancillería Ecuador,  
[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/international\\_cooperation\\_framework.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/international_cooperation_framework.pdf).
- \_\_\_ 2018b. *Plan Nacional de Movilidad Humana*. [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan\\_nacional\\_de\\_movilidad\\_humana.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf).
- \_\_\_ 2018c. *Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador*. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf>.
- \_\_\_ 2018d. Acuerdo Ministerio Nro. 000275. [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/acuerdo\\_ministerial\\_275\\_2018.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/acuerdo_ministerial_275_2018.pdf).

- Ministerio de Defensa. 2018. *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*.  
<https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>.
- Ministerio del Interior y OIM. 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*.  
<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>.
- Montenegro Braz, Adriana. 2021. *El Acuerdo de Residencia del Mercosur: Un proceso de difusión de ideas de abajo hacia arriba*. Tesis doctoral, Flacso Ecuador.  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17374/2/TFLACSO-2021AMB.pdf>.
- Moreno, Lenin. 2019. Publicación en Twitter. Enero 20, 2019, 1:18 p.m.,  
[https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1087051666669617153&ref\\_url=http%3A%2F%2Fwww.elcomercio.com%2Factualidad%2Fmoreno-brigadas-control-venezolanos-ecuador.html](https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1087051666669617153&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.elcomercio.com%2Factualidad%2Fmoreno-brigadas-control-venezolanos-ecuador.html).
- Naciones Unidas. 2021. “La ONU y la sociedad civil”. Accedido el 20 de diciembre de 2021,  
<https://www.un.org/es/get-involved/un-and-civil-society>.
- \_\_\_ s/f. “El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. Accedido el 8 de agosto de 2022, <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>.
- NRC (Consejo Noruego para Refugiados). 2019a. “Informe Anual 2019”. Accedido el 10 de mayo de 2022, <https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-NRC-2019.pdf>.
- \_\_\_ 2019b. “Identificación de necesidades de protección de la población venezolana”. Accedido el 10 de mayo de 2022, <https://nrc.org.co/wp-content/uploads/2019/11/Final-Identificacio%CC%81n-de-Necesidades-de-la-Poblacio%CC%81n-Venezolana-2018-2019.pdf>.
- Ochoa Bilbao, Luis, y Juan Pablo Prado Lallande. 2017. “Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo”. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 19 (37): 273-299. Argentina: Araucaria. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28250843015>.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2012. *Cooperación entre la OIM y las OSC: Promover la migración para beneficio de todos*. Ginebra: OIM.  
[https://www.iom.int/sites/default/files/migrated\\_files/partnerships/docs/IOM-CSO-Info-Sheet-Spanish.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/migrated_files/partnerships/docs/IOM-CSO-Info-Sheet-Spanish.pdf).
- \_\_\_ 2020. *Mainstreaming Migration into Employment and Rural Development – Assessment Report: Ecuador*. Bruselas: OIM.  
<https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbd1666/files/documents/PUB202-046-EL-AR%20Ecuador%2019Apr21%20v11.pdf>.
- \_\_\_ 2021a. “La OIM en Venezuela”. Accedido el 25 de enero de 2023,  
<https://www.iom.int/es/countries/venezuela>.
- \_\_\_ 2021b. “Términos fundamentales sobre migración”. Accedido el 15 de noviembre de 2021,  
<https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

- \_\_\_ 2021c. “Sociedad civil y ONG”. Accedido el 20 de diciembre de 2021, <https://www.iom.int/es/civil-society-ngos>.
- \_\_\_ 2021d. *Monitoreo de flujo de población venezolana Ecuador: febrero-marzo 2021*. <https://reliefweb.int/report/ecuador/dtm-monitoreo-de-flujo-de-poblacion-venezolana-en-ecuador-febrero-marzo-2021>.
- Pila, Alejandro. 2019. *Los Derechos Humanos de los migrantes venezolanos que realizan labores informales en el sector de “El Trébol”, en el Distrito Metropolitano de Quito, año 2019*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/17621/Tesis%20Alejandro%20Daniel%20Pila%20Cisneros.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pries, Ludger. 2021. “Entre nacionalismo y globalismo en las ciencias sociales: El enfoque de estudios transnacionales como alternativa”. Conversatorio de Posgrado Integral en Ciencias Sociales. Ciclo de Conversatorios Interdisciplinarios 2021. Octubre 7, 2021, [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=406046220914033](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=406046220914033).
- Primicias. 2020. “Ecuador cerró 2019 con una tasa de desempleo de 3.8%”, 16 de enero de 2020, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/cifras-subempleo-desempleo-inec-enero/>.
- R4V (Plataforma de Coordinación Intragencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela). 2022. “Ecuador: Conoce el grupo de trabajo que apoya a personas refugiadas y migrantes” [Video de Youtube]. Marzo 24, <https://www.youtube.com/watch?v=PaDTUm8ubBo&t=96s>.
- \_\_\_ 2023. “Refugiados y migrantes de Venezuela”. Accedido el 25 de enero de 2023, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.
- Ramírez, Jacques, Yoharlis Linares y Emilio Useche. 2019. “(Geo) políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”. En *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*, coordinado por Cécile Blouin. Lima, Perú: Themis-PUCP. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/22.pdf>.
- Ramírez, Jacques. 2021. “Inmigrantes en Quito: antes y después de la Pandemia”. En *Quito: la ciudad que se disuelve – Covid 19*, 259-266. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/36>.
- Ramírez, Jacques, y María Pilar Ospina. 2021. “La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana”. En Nejamkis, Lucila, Conti, Luisa y Aksakal, Mustafa, *(Re) pensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa*. Guadalajara (México): CALAS-CLACSO. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/42.pdf>.
- Rawls, John. 1971. *Teoría de la Justicia*. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rivera, Fredy. 2008. “Migraciones y seguridad”. *Aportes Andinos* 23 (noviembre). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1024>.
- \_\_\_ 2012. *La seguridad perversa*. Quito: FLACSO Ecuador. [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=127155&tab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=127155&tab=opac).
- Salomón, Mónica. 2002. “La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)* 4: 3-59, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=826736>.
- Sumba-Bustamante, Ruth Y., Genesis R Saltos-Ruiz, Cindy A. Rodríguez-Suarez, Zereida L. Tumbaco-Santiana. 2020. “El desempleo en Ecuador: causas y consecuencias”. *Polo del*

- Conocimiento: Revista científico-profesional* 50 (5): 774-797,  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7659441>.
- Treib, Oliver, Holger Bähr y Gerda Falkner. 2005. "Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification". *European Governance Papers* (EUROGOV) 5 (2): 1–22.
- Villamil López, Stéphanie. 2018. "El reto de gobernar: las migraciones internacionales de retorno". *Migración de retorno. Colombia y otros contextos internacionales*, editado por Felipe Aliaga Sáez y Cristhian Uribe Mendoza.  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/23654/capitulo4retodegobernar2020felipealiaga.pdf?sequence=1>.
- Wambra. 2021. "Una maleta y muchos caminos", 12 de marzo de 2021, <https://n9.cl/5jf0v>.
- Wimmer, Andreas, y Nina Glick Schiller. 2003. "Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology." *The International Migration Review* 37, (3): 576–610, <http://www.jstor.org/stable/30037750>.
- World Vision. 2019. *Reporte Anual*. [https://issuu.com/worldvisionec/docs/reportes\\_2019\\_largo](https://issuu.com/worldvisionec/docs/reportes_2019_largo).  
 \_\_ 2020. "Asuntos Humanitarios y Emergencias". Accedido el 10 de mayo de 2022,  
<https://www.worldvision.org.ec/asuntos-humanitarios-y-emergencias>.
- Yunker, James A. 2005. *Rethinking World Government: A New Approach*. Lanham, MD: University Press of America.
- Zapata, Sandra. 2011. *Bajo la sombra de ACNUR. Modalidades de intervención de ACNUR en el ámbito de gobernanza multinivel: el caso del Registro Ampliado 2009-2010*. Tesis de maestría, Flacso Ecuador,  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6398/2/TFLACSO-2011SEZM.pdf>.

## Anexo 1. Guía de preguntas de la entrevista semiestructurada

Perfil: Experto/a en ONG que haya trabajado de cerca en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021. Entrevista virtual, a través de Zoom.

Presentación: Gracias por aceptar esta colaboración. Me presento, mi nombre es Wendy Panchi. Soy estudiante de la maestría en Relaciones Internacionales en FLACSO Ecuador y estoy haciendo una investigación sobre el rol de las ONG en la garantía de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en Ecuador entre 2017-2021. Este proyecto tiene fines académicos. Me gustaría hacerle algunas preguntas sobre su trabajo con respecto a este tema. El audio de esta conversación será grabado y si prefiere, puede utilizar un seudónimo o el anonimato. Antes de empezar con las preguntas quisiera pedirle que se presente, comente cuál es su rol dentro de la ONG en la que trabaja, cuánto tiempo ha estado en dicho rol y cuáles son algunas de las actividades que usted realiza.

Guía temática

### **Tema 1:** Rol de la ONG en la garantía de los derechos humanos de migrantes en Ecuador

Conocer el trabajo de campo de la ONG en torno a los derechos humanos y la migración venezolana en el periodo de estudio. También se busca reconocer cómo la gobernanza global de las migraciones opera en el campo de la migración venezolana en Ecuador al nivel (o a través de) las ONG; con el fin de establecer un vínculo. Además, conocer los derechos específicos que aborda la ONG.

Preguntas:

1. Describa el trabajo de la ONG por los derechos humanos de los migrantes en Ecuador.
2. ¿Cuál es el aporte en general que las ONG realizan a los derechos humanos de los migrantes en Ecuador?
3. ¿Qué derechos específicamente aborda la ONG con respecto a la población migrante?
4. ¿Ha podido colaborar con otras ONG en el tema de derechos de migrantes? ¿cómo?

- 
5. ¿Cuáles son los proyectos específicos orientados a los derechos humanos de la población venezolana migrante en Ecuador entre 2017-2021? Hábleme en detalle sobre alguno.

### **Tema 2: Desafíos para la garantía de los derechos humanos de migrantes en Ecuador**

Indagar cuáles han sido los desafíos en el trabajo de la garantía de los derechos humanos de migrantes venezolanos en Ecuador, las particularidades de esta migración en comparación a otras migraciones similares en el país (si la ONG ha trabajado con otras migraciones en el país también), y saber si los desafíos han cambiado con el tiempo.

#### Preguntas:

1. ¿Cuáles han sido algunos de los desafíos más comunes en el trabajo por los derechos humanos de migrantes venezolanos en Ecuador?
2. ¿Cómo estos desafíos han cambiado entre 2017 a 2021?
3. ¿Qué estrategias usó la ONG para enfrentar los desafíos antes mencionados?
4. ¿Cuáles han sido las particularidades de esta migración en comparación con otras migraciones similares en el país (ej: colombiana, haitiana)?
5. ¿Qué estrategias se han implementado para responder ante estas necesidades particulares?

### **Tema 3: Oportunidades para la garantía de derechos humanos de migrantes en Ecuador**

Reconocer cuáles son las oportunidades en la garantía de los derechos humanos de migrantes venezolanos en Ecuador, si existen nuevas estrategias de articulación entre instrumentos normativos y la ejecución de los mismos, y si existen nuevas iniciativas de alianzas entre ONG o con la misma OIM para lograr un trabajo más eficiente y completo. Asimismo, indagar si las oportunidades han cambiado con el tiempo; con el fin de reconocer los espacios en los que se puede trabajar desde la sociedad civil para garantizar los derechos de los migrantes.

#### Preguntas:

1. ¿Cuáles son las oportunidades que se han presentado en el trabajo por los derechos humanos de migrantes venezolanos en Ecuador?
-

2. ¿Existen nuevas estrategias de articulación entre los instrumentos normativos y la ejecución de los mismos en materia de los derechos humanos de migrantes? ¿Cómo se han implementado o por qué no se ha podido hacerlo?
3. ¿Existen nuevas iniciativas de alianzas entre ONG o con la misma OIM para lograr un trabajo más eficiente y completo en materia de los derechos humanos de migrantes en Ecuador? De ser el caso, ¿cómo se ha dado?

#### **Tema 4:** ONG con estatuto de observador de la OIM

Indagar sobre las implicaciones que conlleva para la ONG tener el estatuto de observador de la OIM. Se busca conocer de cerca cómo ha sido su participación con el estatuto, qué tipo de actividades realiza en colaboración con la OIM. Puede que no todos los expertos estén familiarizados con este nombramiento, por lo que esta sección (o varias de sus preguntas) queda en carácter opcional.

Preguntas:

1. ¿De qué maneras la ONG ha colaborado con la OIM?
2. ¿Existen responsabilidades, derechos y/o beneficios al poseer el estatuto? ¿cuáles?
3. ¿Cuál es la diferencia entre poseer el estatuto y no hacerlo en cuanto a la colaboración con la OIM?
4. ¿Ha habido colaboraciones con otras ONG que gocen del mismo estatuto? Puede dar ejemplos.
5. ¿Cuán importante considera que es el contar con el estatuto de observador?

#### **Tema 5:** Colaboración entre el Estado ecuatoriano y las ONG

Conocer la colaboración de las ONG con el Estado ecuatoriano en el tema de los derechos humanos de los migrantes venezolanos. Comparar la colaboración de las ONG con la OIM y con el Estado ecuatoriano. Identificar las áreas que el Estado ecuatoriano necesita reforzar para atender adecuadamente a los migrantes.

1. ¿Cómo ha sido la colaboración con el Estado en este tema?

2. ¿Ha habido participación de la ONG en eventos/proyectos específicos como el Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador?
3. ¿De qué maneras puede comparar la colaboración con la OIM y con el Estado?
4. ¿A su consideración, cuáles son las áreas que considera que el Estado necesita reforzar en tema de derechos de los migrantes?
5. ¿Cómo las ONG apoyan las deficiencias del Estado en este tema?

Antes de terminar, quisiera preguntar si tiene alguna pregunta sobre esta investigación o para mi persona. Le agradezco mucho su colaboración.

## **Anexo 2. Entrevistas**

Chris Huber (Gerente de comunicación para la respuesta de World Vision International a la crisis migratoria de Venezuela), entrevista realizada por la autora, 18 de marzo de 2022.

Fernando López (Director de Servicios Jesuitas para Refugiados en Ecuador), entrevista realizada por la autora, 14 de junio de 2022.

Gabriela Becerra (Comunicadora en World Vision Ecuador), entrevista realizada por la autora, 18 de marzo de 2022.

Isabel Armijos (Trabajadora humanitaria en HIAS), entrevista realizada por la autora, 30 de septiembre de 2021.

Jesús Sánchez (Asistente Legal en el Consejo Noruego para Refugiados), entrevista realizada por la autora, 29 de abril de 2022.

Pablo (migrante venezolano con residencia permanente en Ecuador), en conversación con la autora, 7 de junio de 2022.

Sofía (migrante venezolana en Ecuador), entrevista realizada por la autora, 15 de mayo de 2021.