

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Políticas Públicas

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización En Diseño De Políticas Públicas

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN
MIGRATORIA PARA LA POBLACIÓN VENEZOLANA PROPUESTOS POR EL
ECUADOR DURANTE LOS PERÍODOS 2019-2020 Y 2022-2024

Martínez Estrella Eduardo

Asesora: Hernández Luis Osmel Alejandro

Lectores: Rojas Rendón Daliseth Coromoto

Quito, noviembre de 2024

Dedicatoria

A José y Dorita que son mi inspiración y siempre me han impulsado a ser un mejor ser humano y un profesional responsable al servicio de su comunidad.

Índice de contenido

Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco teórico y presentación del problema	12
1.1. Marco teórico	12
1.1. El problema.....	15
1.2. Argumentación teórica de la hipótesis.....	20
Capítulo 2. Los casos de estudio	21
2.1. Proceso de extraordinario de regularización migratoria VERHU.....	21
2.1.1. Puesta en Agenda.....	21
2.1.2. Cuándo inicia y cómo inicia	21
2.1.3. Los actores en juego	22
2.1.4. La coordinación e interacción de estos actores.....	23
2.1.5. La respuesta, su formulación y coordinación	24
2.1.6. La coordinación e interacciones	29
2.1.7. Los resultados de la política	30
2.2. Proceso extraordinario de regularización migratoria VIRTE	31
2.2.1. Puesta en Agenda.....	31
2.2.2. Cuándo inicia y cómo inicia	31
2.2.3. Los actores en juego	32
2.2.4. La coordinación e interacción de estos actores.....	32
2.2.5. La respuesta, su formulación y coordinación	33
2.2.6. La coordinación e interacciones	37
2.2.7. Los resultados de la política	38
Capítulo 3. Presentación de los resultados de la investigación	40
3.1. Principales hallazgos	40

3.2. Recomendaciones de la política	42
Referencias	46
Anexos.....	52

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1. Ingreso de población venezolana a nivel mundial	18
Gráfico 1.2. Ingreso de población venezolana en Ecuador	19
Gráfico 2. 1. Actores del proceso de puesta en agenda	23
Gráfico 2. 2. Interacciones en la formulación del proceso de regularización extraordinaria visado VERHU	25
Gráfico 2. 3. Proceso de solicitud de visa VERHU período 2019-2020	26
Gráfico 2. 4. Actores de la puesta en agenda	32
Gráfico 2. 5. Interacciones del proceso de formulación del proceso de regularización extraordinaria visado VIRTE	33
Gráfico 2. 6. Proceso de solicitud de visa VIRTE período 2022-2024	35
Gráfico 2. 7. Resultados del proceso de visado VIRTE Período 2022-2024	38

Mapas

Mapa 1.1. Ranking de países con mayor número de emigrantes procedentes de Venezuela a nivel mundial en 2023	17
---	----

Anexos

Anexo 1.- instrumentos de puesta en agenda. Proceso extraordinario de regularización visado VERHU).....	52
Anexo 2.- Instrumentos de formulación de la política. Proceso extraordinario de regularización visado VERHU	53
Anexo 3.- Instrumentos de la política (Proceso extraordinario de regularización visado VERHU).....	55
Anexo 4.- Instrumentos de puesta en agenda proceso de regularización visa VIRTE.....	57
Anexo 5.- Instrumentos de la política (Proceso de formulación del Proceso extraordinario de regularización visado VIRTE).....	58

Anexo 6.- Instrumentos de la política (Proceso extraordinario de regularización visado VIRTE)..... 60

Cláusula de cesión de derechos

Yo Eduardo Martínez Estrella autor de la tesina “Análisis de los procesos extraordinarios de regularización migratoria para la población venezolana propuestos por el Ecuador durante los periodos 2019-2020 y 2022-2024” declaró que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialista en Diseño de Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito noviembre de 2024

1719347401 Firmado digitalmente
por 1719347401
EDUARDO MARTINEZ
ESTRELLA
Fecha: 2024.11.01
13:50:41 -05'00'

Eduardo Martínez Estrella

Resumen

Durante los últimos años Ecuador ha enfrentado una creciente ola migratoria, fundamentalmente compuesta por ciudadanos venezolanos, quienes han visto en el país un destino atractivo para continuar su proyecto de vida. La situación descrita ha motivado al Estado ecuatoriano, a implementar dentro de su política migratoria, procesos extraordinarios de regularización, como una herramienta para atender a esta población. En ese sentido, el presente trabajo estudia los procesos extraordinarios de regularización migratoria propuestos por el Estado ecuatoriano para la población venezolana durante los períodos 2019-2020 y 2022-2024 y cómo se han desarrollado. El marco analítico de diseño de políticas se utiliza para comprender el proceso de la política y su evolución a través del estudio de sus 5 entidades: puesta en agenda, formulación, coordinación, interacción y resultados, a través de los diferentes instrumentos de la política propuestos para su desarrollo. El análisis realizado muestra una evolución positiva en ambos procesos al incorporar soluciones a problemas detectados, pero también presentan fallas en los procesos de coordinación y ausencia de un enfoque territorial, elementos que generan problemas y reducen el alcance e impacto de la política. Finalmente, propone algunas soluciones que podrían ayudar a mejorar los procesos de regularización migratoria de esta población con miras a su institucionalización.

Agradecimientos

A todas las personas que me apoyaron en el proceso con su guía y consejo.

Introducción

La presencia de cerca de medio millón de personas de nacionalidad venezolana (Cortés 2013, 1) y la existencia de un marco constitucional y legal, que reconoce y garantiza derechos a las personas en contexto de movilidad humana en Ecuador, permiten adentrarse en el estudio de la política migratoria ecuatoriana para observar la forma en que estos derechos se garantizan. En ese sentido, la presente investigación se concentrará en el estudio y análisis de uno de los elementos de esta política, los procesos extraordinarios de regularización migratoria propuestos por el Estado ecuatoriano para la población venezolana, durante los períodos 2019-2020 y 2022-2024.

Los procesos extraordinarios de regularización migratoria se han constituido como herramientas que permiten dar respuesta a los múltiples problemas que enfrenta la población migrante de esta nacionalidad a su llegada a los países de acogida (Gottero 2023, 5). Ecuador no ha estado ajeno a esta filosofía recurriendo a esta herramienta, no solo con el fin de permitir que las personas regularicen su situación migratoria en el país, sino que además se ha constituido en una herramienta que le permite al Estado, al menos en el plano discursivo, contar con datos reales acerca del número de personas en contexto de movilidad humana presentes en el país y con ello tomar mejores decisiones en materia de política pública en movilidad humana (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018, 42). No obstante, también se sitúan como herramientas que ayudan a controlar los flujos migratorios, aumentando la percepción de control del Estado sobre esta problemática y elevando la sensación de seguridad en la población de acogida (Ramírez 2022, 355).

Ahora bien, conociendo que Ecuador ha implementado dos procesos extraordinarios de regularización migratoria para una población específica en menos de una década, a partir de hechos muy puntuales que han permitido a los gobiernos de turno justificarlas. El primer caso, producto de un lamentable hecho de violencia que concluyó en la muerte de una mujer de nacionalidad ecuatoriana, a manos de un ciudadano de nacionalidad venezolana, en la provincia de Imbabura en el 2019, promovió la toma de una serie de medidas para controlar el ingreso de la migración venezolana por parte del gobierno de Lenin Moreno, dando como resultado la emisión y entrada en vigor del Decreto 826 posibilitando el proceso de visado bajo la denominación Visa de Excepción por Razones Humanitarias VERHU (Ramírez 2022, 368).

El segundo caso, un poco más reciente, surge como respuesta, a una propuesta de campaña de Guillermo Lasso, quien tras ganar la presidencia transforma esta promesa de campaña en un plan que es presentado ante la conferencia de donantes, un conjunto de gobiernos y cooperantes que apoyan el tratamiento de la crisis migratoria venezolana y que posteriormente se traduce en el Decreto Ejecutivo 436 que marca el inicio del proceso de visado a través de una visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos y su núcleo familiar VIRTE (Primicias 2022, 1).

Con este antecedente, conviene preguntarse ¿cómo se han desarrollado los procesos extraordinarios de regularización migratoria propuestos por el Estado ecuatoriano en los períodos 2019-2020 y 2022-2024 para la población venezolana y cuáles han sido sus resultados? Esta es la pregunta que esta investigación pretende responder.

Para hacerlo se ha estructurado la presente propuesta de la siguiente manera:

El primer capítulo denominado “Marco teórico y presentación del problema”, presenta el marco teórico que sustenta esta propuesta, mediante el estudio de las cinco entidades (puesta en agenda, formulación de la política, coordinación intersectorial, interacciones políticas y resultado de la política) del mecanismo causal del diseño de políticas públicas. Posteriormente analiza la problemática de la migración venezolana en el país y explica por qué es importante estudiarla. El segundo capítulo denominado “los casos de estudio”, estudia de manera más profunda las cinco entidades del diseño de políticas públicas, observando los instrumentos de política, información, autoridad, tesoro y organización aplicados en cada entidad, observando su coherencia y valores implícitos al momento de su desarrollo.

Vale decir, que este trabajo postula como premisa a considerar que, el otorgamiento de una visa, resultado de ambos procesos, es una condición necesaria pero no suficiente para promover un adecuado proceso de integración de las comunidades en contexto de movilidad humana en las comunidades de acogida.

Finalmente, el tercer capítulo denominado “Presentación de los resultados de la investigación”, expone los resultados obtenidos y propone algunas recomendaciones que buscan mejorar la política y propender a su institucionalización. Dado que al conocer que la migración es un proceso común en los seres humanos, que se produce de manera voluntaria o forzada, desarrollándose de manera cíclica y constante. Es necesario que los Estados y las personas encargadas de tomar decisiones cuenten con herramientas técnicas para atender estas situaciones de manera adecuada y oportuna en el presente y en el futuro.

Capítulo 1. Marco teórico y presentación del problema

1.1. Marco teórico

El presente trabajo se enfoca en el estudio de la movilidad humana venezolana en Ecuador, concretamente en la política migratoria ecuatoriana, propuesta para la regularización extraordinaria de las personas en contexto de movilidad humana de esta nacionalidad, durante los períodos 2019-2020 y 2022-2024. Sobre esta base la presente sección muestra el marco analítico de la propuesta. El marco analítico busca contribuir a la reducción y categorización de un problema, al tiempo que constituye un medio que ayuda a la comprensión de los elementos que lo complejizan (Hernández 2019, 67). En ese sentido, la presente investigación se basa en el enfoque realista, en el modelo causal y en el enfoque institucional, es decir que, se interesa en observar las fuerzas causales que actúan, el proceso que desencadena la puesta en agenda de un problema público hasta terminar en un resultado a nivel político. Pero, además, observa el diseño de la política pública como un sistema, en donde su diseño es un proceso de doble vía, donde existe un proceso de calibración de instrumentos y las políticas se alimentan hasta terminar generando reglas estables y convenciones entre la sociedad y el Estado en un contexto particular (Fontaine *et al.* 2023, 89, Milán 2019, 107, Hernández-Luis 2019, 72).

El análisis para llegar a mostrar la política como un sistema no es tarea sencilla, dado que no siempre las autoridades explicitan las acciones a seguir sobre una situación compleja que se traslada y se inscribe en la agenda pública (Hernández-Luis 2023, 36-37). El proceso inicia con la puesta en agenda. La inscripción del problema público en el marco de la agenda gubernamental tiene como objetivo, buscar un reajuste, buscar corregir una situación de desventaja de un grupo frente a otro y surge como una reacción ante un hecho inesperado que puede poner a dudar una política (Elder y Cobb citado por Roth 2014, 126, Ordóñez-Matamorros 2013, 100). El problema en este caso es la irregularidad migratoria de las personas en el contexto de movilidad humana de nacionalidad venezolana en Ecuador, situación que promueve un cambio en la política migratoria ecuatoriana en respuesta a situación que se le presenta.

Se ha visto el problema a breves rasgos, mismo que se han colocado en la agenda gubernamental ecuatoriana. Ahora es necesario reflexionar acerca de la instrumentación de la política, su formulación, la segunda, entidad, es decir la forma en la que el gobierno planifica transitar entre lo deseable y lo realmente alcanzable para dar respuesta al problema a través de

los instrumentos disponibles. Sin embargo, la instrumentación de la política no se circunscribe únicamente a la selección de los instrumentos, sino también a la operativización de mismos. Además, la utilización de los conceptos de instrumentos, la combinación de instrumentos y políticas pueden ser utilizadas como herramientas metodológicas para rastrear el proceso de diseño de políticas en el tiempo, y permite comprender el papel de los instrumentos de la política y la naturaleza del contexto político donde operan (Hernández-Luis 2023, 47).

Los instrumentos de la política corresponden a información, regulación, tesoro y organización. Los primeros actúan como detectores, es decir, a través de estos se informa al gobierno y como efectores, es decir para informar a la sociedad. Los instrumentos de regulación actúan como incentivos o elementos coercitivos. Los instrumentos de tesoro funcionan de manera tal que permiten cumplir fines distributivos y redistributivos en la lógica de operación e inversión estatal. Los instrumentos de organización permiten establecer la forma en la que actúa la organización administrativa bajo una modalidad centralizada o descentralizada de las agencias involucradas en la implementación, monitoreo y evaluación de la política y con ello retroalimentar el proceso y su relación con la sociedad y el mercado. Los instrumentos mencionados funcionan bajo una lógica sustantiva y procedimental capaz de alterar elementos de producción, consumo y redistribución y la interacción de políticas dentro del subsistema de políticas, respectivamente (Howlet 2011 p. 26 citado en Hernández-Luis, 2019). Todas estas interacciones además involucran la identificación y acción de actores clave en múltiples niveles cuyo accionar es capaz de influir a nivel individual y colectivo (Hernández 2019, 73).

Luego aparece una tercera entidad, la coordinación de la política. Esta corresponde a una dimensión intersectorial, en donde se produce un cambio (Fontaine 2021, 20). Este cambio es producto de un ajuste del sistema institucional existente, dado que, busca dar respuesta a una situación de emergencia amparado en una estructura normativa a institucional que reconoce derechos a las personas en contexto de movilidad humana. En ese sentido, teóricamente se presentan dos tipos de coordinación intersectorial: centralizado o descentralizado. La diferencia entre ambas radica en conocer quién realiza la implementación. Corresponde al primer tipo, cuando el gobierno la implementa a través de su aparato burocrático. Mientras que corresponderá al segundo tipo, si su implementación es delegada a un tercero (Fontaine 2021, 21). El desarrollo de esta entidad, que es propia y se produce con organismos del Poder Ejecutivo (Hernández Luis, 2023, 41). Esto se observa claramente en el proceso ecuatoriano con un gobierno que dirige ambos procesos y los delega a través de su aparato burocrático.

Posteriormente, aparece la cuarta entidad, las interacciones políticas. Las interacciones entendidas como las relaciones entre el Gobierno y los actores interesados en el proceso. Las reacciones que se presentan con los diferentes actores (sociedad, Estado y mercado) ante la política. Estas interacciones se producen en el seno del Estado, es decir entre sus propios actores. Y también se producen entre el Estado con relación a la sociedad y el mercado. Aquí aparece la gobernanza (Ran, Bing, Huiting Qi y Oszlak 2018, 74; Kooiman 2005, 66-69) y con ello la capacidad del gobierno para procesar las demandas y solucionar los conflictos (Hernández-Luis 2023, 44; Fontaine 2021, 12).

Finalmente, la combinación de ambos elementos (coordinación e interacciones) da como resultado diferentes formas de implementación que responden a los siguientes tipos: dirigista, participativo, voluntarista y tecnocrático (Fontaine 2021, 21). Es evidente que la migración venezolana presente en Ecuador promovió “el ajuste del sistema institucional existente a las necesidades producidas por la nueva política” (Fontaine 2021, 22). Dado que el Estado ecuatoriano, tomó la estructura institucional existente, con el fin de adaptarla para la operación de los procesos creados en el marco de la migración venezolana. La dinámica produjo además una forma de coordinación interinstitucional y un modo de implementación concretos, teniendo así efectos positivos y negativos. Un efecto positivo es por ejemplo que, el Estado mejoró elementos existentes. Pero desde el punto de vista negativo, la forma vertical de manejar el proceso dejó de lado la participación de la sociedad.

Finalmente, la quinta entidad, resultados de la política, observa dos elementos importantes, una dimensión pragmática que busca observar si se generaron resultados sociales positivos. La segunda dimensión es la legitimidad, es decir qué tan aceptada es por la población a la que impacta. Además, hay que sumarle la temporalidad es decir su capacidad de generar soluciones perdurables en el tiempo.

En relación con el enfoque sectorial, esta propuesta se circunscribe a la movilidad humana cuya literatura se ha desarrollado a partir de la teoría de las migraciones (Micolta 2005, 59-76).

La movilidad humana es un fenómeno que no es ajeno a la realidad nacional, múltiples son los trabajos académicos que sobre ello pueden dar poderosas reflexiones respecto del impacto que la movilidad humana ha tenido en la historia del Ecuador (Acosta 2005, 241-248; Gratton 2005, 31-38; Herrera 2006 13-25; Micolta 2005, 59-76). No obstante, es menester destacar que, a partir de Constitución de la República de Ecuador de 2008, donde se produce un

cambio en el paradigma constitucional y se establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y justicia social, con un enfoque garantista, la movilidad humana se desarrolla de manera más vigorosa, reconociéndose además principios constitucionales alrededor de la misma, que obligan a reformar la ley específica de la materia con el fin de fortalecer la tutela de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana en el Ecuador y de los ecuatorianos en el exterior. Todo este proceso se ha visto nutrido también por un amplio desarrollo jurisprudencial realizado por la Corte Constitucional del Ecuador.

Con base en ello, Ecuador, se convierte en un país con una lógica dual, pues si bien es cierto no deja de ser un país emisor de migrantes, ahora es también un país receptor. Y es allí donde se ahondará en el análisis. Datos de ACNUR, mencionan que desde 2017 cerca de 7.7 millones de personas de nacionalidad venezolana han abandonado su país de origen en búsqueda de mejores condiciones de vida, siendo el Ecuador el cuarto país en recibir a población de esta nacionalidad en su territorio, con cerca de medio millón de personas conforme datos de la plataforma RV4 (R4V, 2023, 1).

De acuerdo en esta realidad Ecuador decide recurrir a los procesos extraordinarios de regularización migratoria como una respuesta para dar solución a la creciente migración venezolana presente en el país. En ese sentido, se ha optado por realizar un estudio de caso de la política migratoria ecuatoriana surgida para dar respuesta a la población migrante venezolana. Los procesos sujetos a análisis dentro de este trabajo corresponden a los procesos desarrollados por el Estado ecuatoriano, durante los períodos 2019-2020 y 2022-2024, bajo las denominaciones de proceso extraordinario de regularización VERHU y proceso extraordinario de regularización VIRTE, respectivamente. A través de ellos se estudiará su desarrollo a través de las entidades, puesta en agenda, formulación de la política, coordinación de la política, interacciones políticas y resultados de la política, observando su proceso evolutivo a lo largo del tiempo.

1.1. El problema

Ecuador es un país, situado en América del Sur, para cuya población la migración es un fenómeno conocido, pero en ocasiones dolorosamente olvidado. Datos históricos revelan que, la población ecuatoriana registra movimientos migratorios documentados desde la década de los 70 del siglo XX. Pero es en la década de los 90 de ese siglo, cuando el país vivió una profunda crisis económica, social y política, que provocó que cerca de tres millones de personas lo abandonen en busca de mejores condiciones de vida, viajando en su mayoría,

hacia España, Italia y Estados Unidos de América (Herrera 2006, 13-25). Las consecuencias de dicha crisis y la migración que desencadenó se han estudiado desde diferentes ópticas, dado que, fueron múltiples los efectos por ella provocados. A nivel social se observaron fenómenos como: la separación familiar o el suicidio juvenil. A nivel económico se visibilizó que, como consecuencia de la migración la dolarización de la economía ecuatoriana pudo sostenerse y fortalecerse en el tiempo. Estos son solo algunos de los ejemplos de los tópicos que hicieron que la migración se convierta en un tema de interés y discusión en el país (Acosta 2005, 241-248, Gratton 2005, 31-38, Herrera 2006 13-25).

Posteriormente, el desarrollo de los acontecimientos coloca en el escenario nacional, un nuevo proyecto político, que propone a los ciudadanos emprender un proceso constituyente, aprobándose una nueva Constitución, que entró en vigor el 28 de septiembre de 2008. El texto constitucional propone un cambio de paradigma respecto de la relación Estado-personas, al pasar a ser un Estado garantista de derechos, entregando a las personas, un conjunto de garantías jurisdiccionales y mecanismos de participación ciudadana para el acceso y ejercicio de sus derechos y su participación en los asuntos públicos (Wilhelmi 2008, 19-23; Ávila 2008, 90).

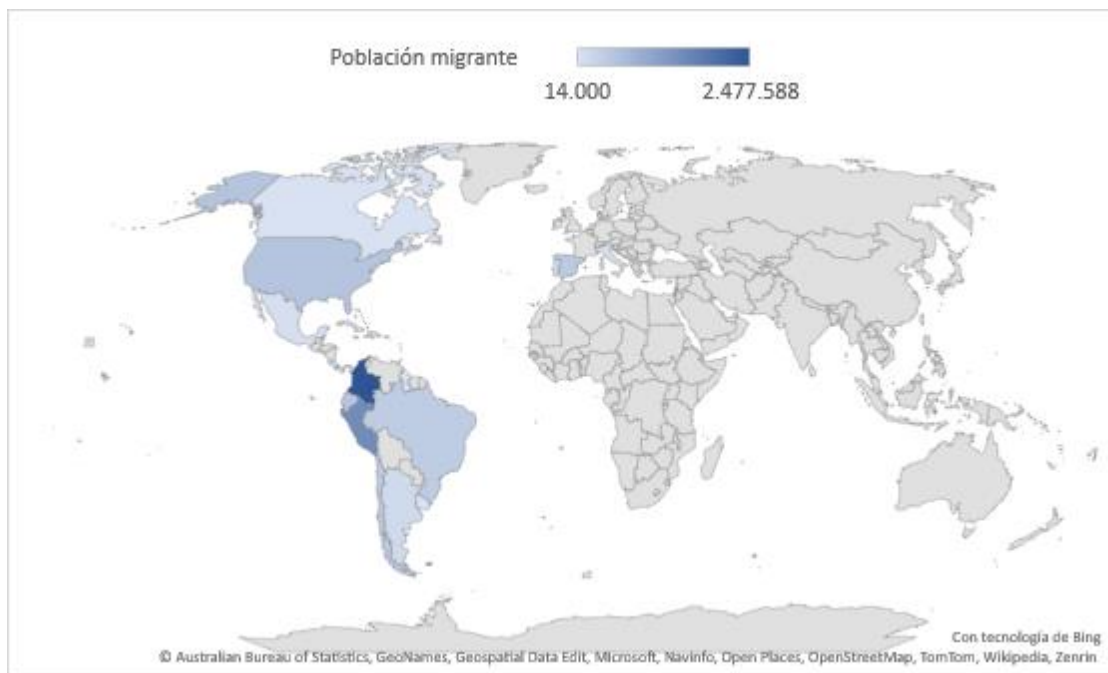
En el marco de este cambio de paradigma la movilidad humana, aparece en el escenario de manera protagónica al mostrar dos dimensiones. La migración como derecho humano y la migración como herramienta política de relacionamiento exterior. La carta magna reconoce derechos a este grupo de personas (Arts. 40, 41 y 42). Pero, además muestra la migración como una herramienta de relacionamiento con la comunidad internacional, al establecer que, el Estado velará por los derechos de las personas en contexto de movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria mediante acciones de coordinación en la materia a nivel nacional e internacional (Art. 352).

También se reconocen sus derechos humanos y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción de instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se introducen conceptos como: ciudadanía universal, libre movilidad, o la progresiva eliminación de la condición de extranjero, que muestran a la movilidad humana como una herramienta para la transformación de las relaciones geopolíticas existentes en la relación norte-sur (Art. 416). Finalmente, cierra el ciclo estableciendo principios tendientes a un proceso de integración latinoamericano a nivel político, cultural y económico, mediante, la armonización de las legislaciones nacionales dentro de las que se encuentra el área migratoria, conforme los principios de progresividad y no regresividad (Art. 423).

Los principios constitucionales establecidos en los párrafos anteriores posibilitaron que, a nivel local, la Asamblea Nacional aprobará una ley orgánica específica para el área de movilidad humana, bajo los principios, de igualdad, no discriminación y la no criminalización de la migración (LOMH,2017) Y que a nivel internacional Ecuador se adhiera a la Unión Suramericana de Naciones UNASUR, como una demostración fehaciente del interés en el fomento de la integración suramericana. Bajo este paraguas, la presencia de flujos migratorios de personas de nacionalidad cubana y haitiana, además de otras nacionalidades, dieron lugar a un importante desarrollo jurisprudencial en materia de movilidad humana por parte de la Corte Constitucional, mismo que continúa dándose hasta la actualidad producto de la migración venezolana (Correa 2013, 45-66; Alvarado 2018, 17; Corte Constitucional del Ecuador 2022, 176-191).

Ahora bien, de manera paralela en otras latitudes de América del Sur, específicamente en la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra desarrollándose una profunda crisis política, social y económica, misma que ha provocado que desde 2007, más de 7 millones de personas de esta nacionalidad abandonen su país de manera voluntaria o forzada en busca de mejores condiciones de vida (ACNUR 2023, 1).

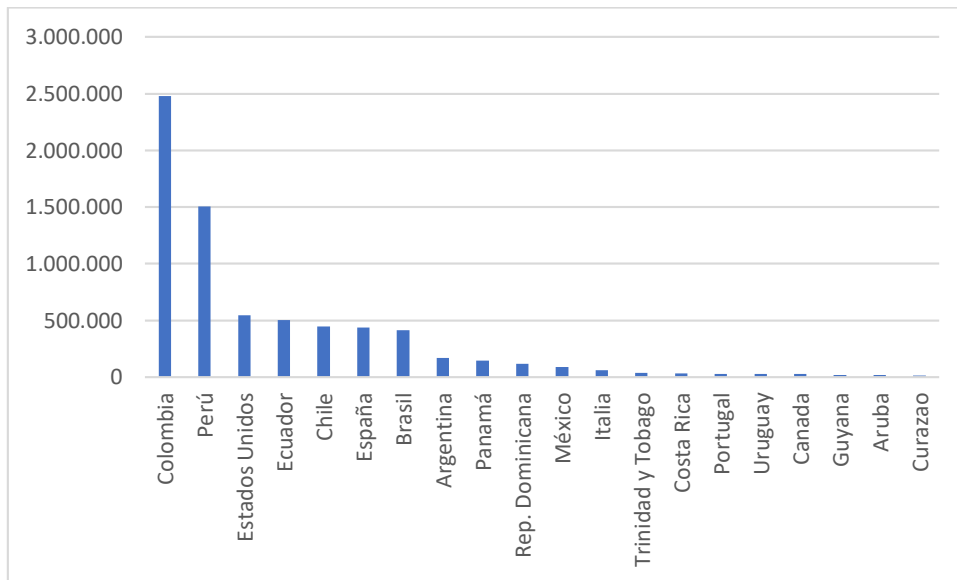
Mapa 1.1. Ranking de países con mayor número de emigrantes procedentes de Venezuela a nivel mundial en 2023



Elaborado por el autor con base en Statista (2023).

La gráfica muestra que la población venezolana decidió emprender su proyecto migratorio, escogiendo como principales destinos a países de América Latina y el Caribe y en menor medida algunos países de Europa y América del Norte. Las razones que motivaron a las personas de nacionalidad venezolana a emprender el proyecto migratorio son entre otras, las siguientes: inseguridad, dificultades en el acceso a trabajo o bienes básicos de subsistencia, así como los elevados niveles de violencia (Armas, *et al.* 2023, 12-16).

Gráfico 1.1. Ingreso de población venezolana a nivel mundial



Elaborado por el autor con base en Statista (2023).

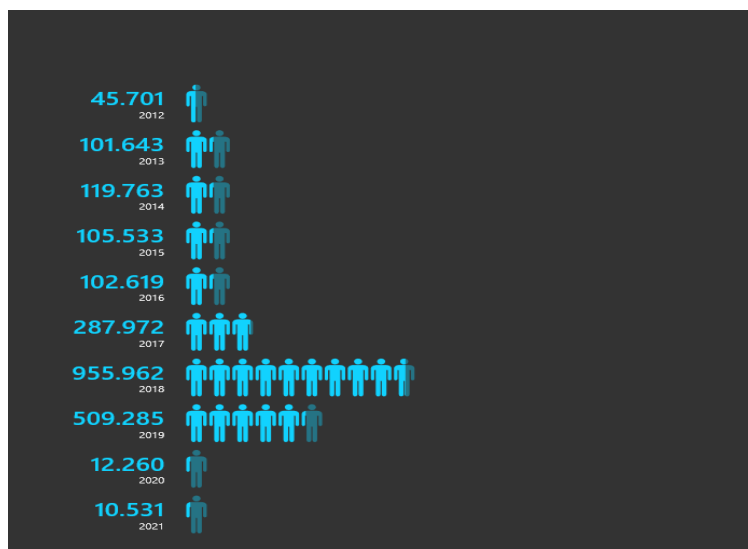
La grafica anterior muestra, en cambio, de manera desagregada cuáles son los países con mayor cantidad de personas de nacionalidad venezolana en su territorio. Las causas que expliquen estos resultados pueden ser las siguientes: en el caso de América Latina y El Caribe, las razones pueden ser: similitud en el idioma, cercanía geográfica, facilidades de acceso a los países de la región, reagrupaciones familiares, costo económico, entre otras. En el caso de los países europeos, las respuestas pueden circunscribirse a estos aspectos: marco normativo que posibilita el acceso a dichos países, lasos históricos y familiares, por ejemplo.

Vistos estos hechos, la gráfica anterior revela también que Ecuador es el cuarto país en el mundo en acoger a esta población con más de medio millón de personas de esta nacionalidad, solamente superado por países como: Colombia, Perú y Estados Unidos, naciones territorialmente más grandes y con contextos diferentes. En ese sentido, las razones que expliquen el hecho de que el Ecuador sea uno de los principales países receptores de la región pueden ser: cercanía con el país de origen, no exigencia de visa para el ingreso al territorio

nacional¹, presencia de un mismo idioma, menores costos para emprender el proyecto migratorio, presencia de redes de apoyo, la existencia de una economía dolarizada, la existencia de un marco constitucional y legal que reconoce derechos a las personas en contexto de movilidad humana y en situación de protección internacional. En consecuencia, se observa la aplicación de la teoría de los factores pull & push de las migraciones. La población venezolana encuentra una serie de factores expulsivos que le motivan a salir de su país de origen, en busca de países con factores favorables que permitan el desarrollo de su proyecto de vida (Micolta 2005, 67).

Una vez realizado este acercamiento, conviene observar algunos datos referentes al flujo migratorio venezolano a Ecuador. Datos provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) muestran lo siguiente:

Gráfico 1.2. Ingreso de población venezolana en Ecuador



Elaborado por el autor con base en INEC (2023).

Desde el 2012, la población venezolana ingresa al país manteniendo una tendencia creciente, tendencia que se mantiene hasta 2018 donde se reporta que, cerca de un millón de personas de esta nacionalidad registran su ingreso al país de manera regular. Posteriormente, el número de personas que ingresa al país de manera regular baja hasta el 2021. La gráfica es reveladora puesto que, visibiliza un gran número de ingresos de personas de esta nacionalidad al país. La cantidad de personas es elevada y conviene mencionar que no contiene información de los

¹ La población venezolana podía ingresar al territorio nacional, con la sola presentación de su documento de identidad. No obstante, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 826, las personas de nacionalidad venezolana que deseaban ingresar al país a partir del 26 de agosto de 2019 debían contar con una visa, conforme la legislación ecuatoriana.

ingresos que día a día se producen de manera irregular al país. Habiendo sentado estas bases conviene establecer lo siguiente: Ecuador acoge a más de medio millón de personas de nacionalidad venezolana en su territorio, y un porcentaje importante de éstas presentan necesidades de protección (Suárez, et. al 2020, 41; Giménez 2021, 41; GTRM 2023, 48).

Durante estos párrafos se ha determinado entonces la existencia de un problema público que debe ser atendido y es pertinente saber cuál fue la respuesta brindada por parte del Estado ecuatoriano a este tema. El Ecuador ha desarrollado su política migratoria y como parte de esta ha acudido a los procesos extraordinarios de regularización migratoria como una herramienta para dar respuesta y solución a las necesidades de protección que presenta la población venezolana. En ese sentido se han desarrollado dos procesos extraordinarios de regularización migratoria. El primero, al amparo del Decreto Ejecutivo 826 que dio lugar a la visa VERHU, desarrollado en el período 2019-2020 y el segundo, al amparo del Decreto Ejecutivo 426, que da lugar a la visa VIRTE y se ha desarrollado desde 2022 hasta el 2024. Ambos son los procesos que este trabajo estudiará. Ante lo cual se plantea la siguiente hipótesis: los procesos de regularización propuestos por el Estado ecuatoriano que tienen por objeto regularizar la situación de las personas migrantes en Ecuador, son una condición necesaria pero no suficiente para su adecuada integración en la comunidad de acogida.

1.2. Argumentación teórica de la hipótesis

La movilidad humana es un problema complejo para las políticas públicas y el caso ecuatoriano no hace más que evidenciarlo. La teoría pull and push, se muestra claramente en el caso ecuatoriano (Micolta, 2005, 67). Sin embargo, a pesar de que la movilidad humana es cada vez más creciente la obtención de una visa no garantiza el acceso y ejercicio pleno de derechos en el país (Ramírez, *et al.* 2017, 285). A pesar de obtener este documento, discursos comunicacionales que fomentan la xenofobia observan a las personas migrante como una amenaza que causa problemas al país (Mesías 2022, 57). Actos de discriminación, violencia o exclusión aún afectan a la población migrante y con necesidades de protección internacional. Del mismo modo las iniciativas de regularización llevadas a cabo por el Estado ecuatoriano son poco conocidas por la población local lo que haría suponer que estas no son comprendidas por la población ecuatoriana y terminan siendo las ONGs quienes asisten a la población venezolana en estos procesos, además de asistir a personas en situación de vulnerabilidad incluso en mayor medida que el propio Estado.

Capítulo 2. Los casos de estudio

2.1. Proceso de extraordinario de regularización migratoria VERHU

2.1.1. Puesta en Agenda

La puesta en agenda implicó llevar el problema a la agenda pública, un problema público se convirtió en un problema de política pública, para permitir que el tomador de decisiones tome acciones sobre ella. La inscripción del problema en la agenda pública nacional puede ser analizada desde dos momentos: uno social y uno político ambos se relacionan, aunque como se verá ahora, tienen momentos y actores específicos. El momento político se sitúa con la llegada de Lenin Moreno Garcés al poder, el 24 de mayo de 2017, su acercamiento al Grupo de Lima, cuando el 4 de septiembre de 2018, el país buscaba intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región, formalizando sus relaciones mediante la suscripción de la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (Ramírez 2020, 4).

Posteriormente, Lenin Moreno, toma distancia de la Unión Suramericana de Naciones, al anunciar su salida del bloque en marzo de 2019, dando un giro de timón a la forma en la cual Ecuador venía manejando su diplomacia migratoria. Con este cambio el enfoque de abordaje para la movilidad humana se centra en la asistencia humanitaria para la población en contexto de movilidad humana. Sin embargo, el 20 de enero de 2019 ocurre un hecho de violencia que termina con la muerte de una mujer de nacionalidad ecuatoriana en la ciudad de Ibarra, a manos de un ciudadano de nacionalidad venezolana, permitiendo justificar medidas drásticas de orden securitista hacia la migración venezolana (Ramírez 2020, 14).

2.1.2. Cuándo inicia y cómo inicia

El proceso tiene su génesis en la resolución 000152, publicada en el Registro Oficial 360, 5-XI-2018, que versa sobre el “Informe de la situación de flujo migratorio inusual y sus conclusiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”. En esta resolución se dispone, declarar la situación de emergencia, del sector de movilidad humana en las provincias fronterizas del Carchi y El Oro y en la provincia de Pichincha, con base en el flujo migratorio inusual de ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela durante el mes de agosto de 2018, con el objetivo de establecer un Plan de Contingencia y las acciones y

mecanismos necesarios para brindar atención humanitaria a este grupo de personas. De manera concreta se dispone la creación de mesas técnicas y se les instruye coordinar acciones con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y las demás carteras de Estado y organismos estatales, en el ámbito de sus competencias, con el fin de ejecutar todas las acciones para mitigar los riesgos y situación de emergencia. Se agradece a los organismos de Naciones Unidas, por las acciones emprendidas, los insta a continuar y finalmente dispone la publicación de la presente resolución de emergencia en el portal de compras públicas, al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y requiere que, una vez superada la situación de emergencia, se publique en el mencionado portal, un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado, con indicación de los resultados obtenidos, bajo la estricta responsabilidad de cada institución.

Posteriormente, el Acuerdo 000242 publicado en el Registro Oficial 328, 17-IX-2018 establece como requisito previo al ingreso al país para personas de nacionalidad venezolana la presentación de su pasaporte con una vigencia mínima de seis meses, a partir del 18 de agosto de 2018, siendo el encargado de ejecutar esta medida el Viceministerio de Movilidad Humana. Esta es la primera medida documental de control migratorio dirigida a la población venezolana, a pesar de que la legislación vigente a la época les permitía ingresar con la sola presentación de su cédula de identidad, se produjo, conforme el Estado ecuatoriano con el fin de reducir los riesgos de trata y tráfico de personas. De manera paralela a esta medida, la declaratoria de emergencia continúa prorrogándose hasta junio de 2019².

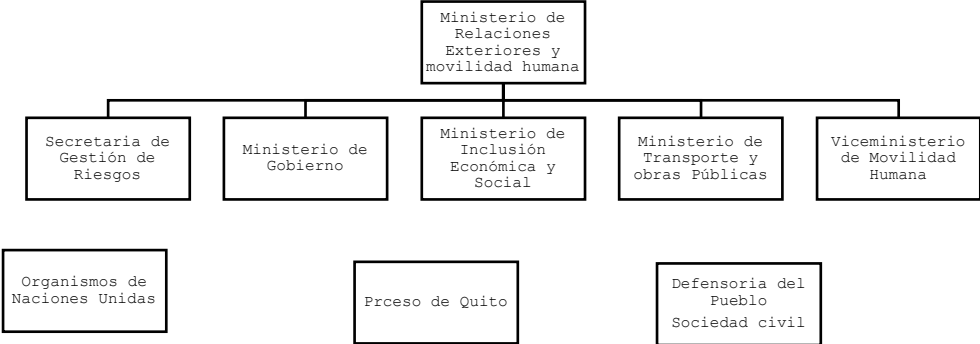
2.1.3. Los actores en juego

Declarada la situación de emergencia en el sector de movilidad humana, la presencia de actores concretos. El Ministerio del Interior incrementó su personal de seguridad para control migratorio. Hoy el Ministerio de Salud. Fortaleció la atención con mayor número de médicos. El MIES. Incluyó a psicólogos y trabajadores sociales para atención a grupos vulnerables, se ofreció, además, transporte humanitario y apoyo alimentario. Los gobiernos autónomos descentralizados abrieron albergues de estancia temporal. La cooperación internacional brindó su apoyo con asistencia humanitaria de emergencia mediante la entrega de kits de higiene, raciones de alimentos, entrega de información jurídica segura, entre otros servicios.

² Para más detalle de los instrumentos ver anexo 1

Posteriormente, la respuesta al problema se aborda desde una lógica distinta, razón por la cual, la Defensoría del Pueblo, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en materia de movilidad y derechos humanos, presenta una demanda de inconstitucionalidad, y logra dejar sin efecto las medidas adoptadas por el gobierno central que afectaban los derechos de las personas en contexto de movilidad humana de nacionalidad venezolana en Ecuador. No se puede tampoco dejar de observar el rol de la comunidad internacional, a través del proceso de Quito y la observancia del problema desde una lógica regional y como ello finalmente tiene efectos en Ecuador (Suárez, *et. al.* 2020, 12-14).

Gráfico 2. 1. Actores del proceso de puesta en agenda



Elaborado por el autor.

2.1.4. La coordinación e interacción de estos actores

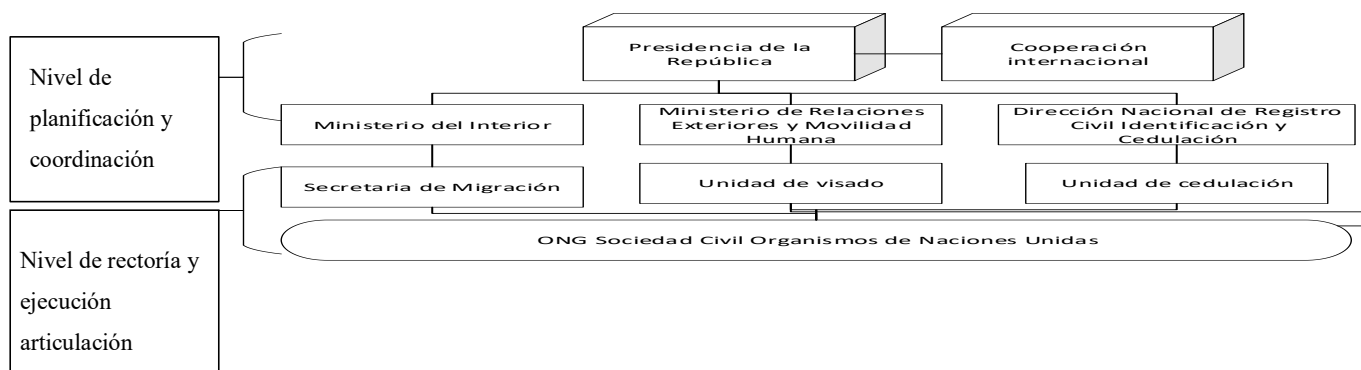
La coordinación intersectorial en el proceso de puesta en agenda es producto de un ajuste del sistema institucional existente, busca dar respuesta a una situación de emergencia amparado en una estructura normativa a institucional (Fontaine 2021, 20) que reconoce derechos a las personas en contexto de movilidad humana. En el caso de análisis se observar que la lógica primaria que da respuesta a la problemática es más bien humanitaria. Posteriormente, adopta una lógica securitista y de control migratorio, que activa la respuesta de diferentes actores que reaccionan ante posibles vulneraciones a derechos, a través de la activación de una garantía jurisdiccional.

Toda esta lógica permite observar la naturaleza de coordinación existente entre los actores, públicos y de la sociedad civil y las interacciones que entre ellos se generan. Sobre esta base el Estado ecuatoriano coloca en su aparato burocrático la responsabilidad de implementar las acciones, para dar respuesta a la problemática con el apoyo de un tercero, pero siempre siendo el Estado central quien lo controla. Las relaciones existentes y la forma de solucionar los conflictos requieren la intervención de un tercero (Defensoría del Pueblo, sociedad civil, Corte Constitucional), actores que ejercen controles democráticos y que actúan como dirimientes en la solución de conflictos (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 23-30). Todos estos elementos visibilizan la existencia de un modelo de orden centralista con un modelo de gobernanza vertical. La impronta del modelo puede observarse en lo expresado en el Decreto Ejecutivo 826 donde se menciona que: Ecuador empleó al menos USD 76 823 009 millones del presupuesto ordinario asignados a las entidades de la Función Ejecutiva para poder brindar salud, educación, seguridad, inclusión económica y social, entre otras. Pero no define el impacto en la población venezolana de dicho presupuesto. Lo que revela que no existe una coordinación directa con actores ajenos al Estado y el instrumento de tesoro no muestra claridad respecto de los recursos destinados para la atención de la emergencia.

2.1.5. La respuesta, su formulación y coordinación

Una vez que Ecuador observa la existencia de una problemática que ha sido puesta en agenda, decide tomar acción, mediante la emisión y puesta en vigencia del Decreto Ejecutivo 826 con el fin de otorgar una amnistía migratoria a la población venezolana e iniciar su proceso de regularización, que permita lograr tres objetivos, iniciar un proceso de registro migratorio con el fin de contar con información adecuada para tomar decisiones en política pública en materia de movilidad humana, otorgar una amnistía migratoria y realizar un proceso de visado para la población venezolana en Ecuador.

Gráfico 2. 2. Interacciones en la formulación del proceso de regularización extraordinaria visado VERHU



Elaborado por el autor.

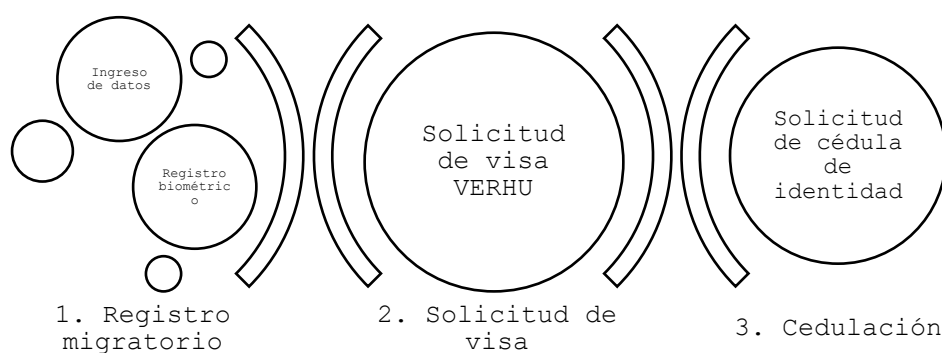
En este proceso intervienen por parte del sector público gubernamental la Presidencia de la República, quien con base en sus competencias constitucionales en materia migratoria emite los instrumentos de autoridad necesarios para llevar adelante el proceso que inicia con el Decreto Ejecutivo 826. Por otro lado, el Ministerio de Gobierno, se encarga de emitir instrumentos de autoridad en materia migratoria y de control en materia de movilidad humana. Su rol puntual en este proceso es, llevar adelante un proceso de registro migratorio, con el objetivo de conocer el número de personas de nacionalidad venezolana que se encuentran en territorio nacional.

El Ministerio de Relaciones exteriores y movilidad humana es el siguiente actor, de naturaleza pública gubernamental, en aparecer en escena. Su rol, a través de la unidad de visado, es el de emitir los instrumentos de autoridad a nivel sustantivo y procedimental para el otorgamiento de un visado excepción de naturaleza temporal (2 años de vigencia), bajo la denominación VERHU. Finalmente, la Dirección Nacional Identificación y Cedulación, es el tercer actor, de naturaleza pública gubernamental, que se incorpora al proceso. A través de la unidad de cedulación, cumple con entregar cédulas de identidad a las personas de nacionalidad venezolana en contexto de movilidad humana que obtengan este tipo de visado.

Posteriormente, las agencias de Naciones Unidas, La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con base en sus mandatos y principios, las ONG'S y la sociedad civil, conforman un grupo de actores no gubernamentales que, mediante el apoyo técnico y de ejecución se relacionan directamente en el proceso. Todos estos actores cumplieron un rol de agentes.

El proceso de formulación fue dirigido por el Estado ecuatoriano con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas en materia de movilidad humana y protección. Luego del trabajo realizado en este apartado se desarrollan diferentes instrumentos para operativizarla³. El resultado de este proceso puede resumirse en la siguiente gráfica.

Gráfico 2. 3. Proceso de solicitud de visa VERHU período 2019-2020



Elaborado por el autor.

El proceso entró en vigor el 26 de julio 2019 al amparo del Decreto Ejecutivo 826⁴, sin que exista un instrumento de información efector (Fontaine 2021, 26) que permita comunicar a la comunidad la forma en la que se desarrollará el proceso de regularización extraordinario. Con base en ello, surgen los instrumentos de autoridad, que promueven el control migratorio de la población migrante venezolana y que se mantienen hasta la actualidad, al exigirles contar con una visa, desde el 26 de agosto de 2019 para ingresar regularmente al país.

El Decreto Ejecutivo insta también, a los Ministerios del Interior, Relaciones Internacionales y Movilidad Humana y Economía y Finanzas, a realizar las acciones necesarias para empezar un proceso extraordinario de regularización migratoria para ciudadanos venezolanos, que ingresaron de manera regular al Ecuador hasta el 25 de julio de 2019. No obstante, dicha disposición legal, deja en una especie de limbo jurídico a las personas que ingresaron de manera regular al país entre el 25 de julio y 25 de agosto de 2019, dado que conforme este instrumento de autoridad, no podrían acceder al proceso de regularización. Por otra parte, nada se dijo o hizo alrededor de las personas con esta nacionalidad que ingresaron de manera irregular al territorio nacional o de personas de otras nacionalidades. En ambos ejemplos, las autoridades del proceso no brindaron respuestas.

³ Ver anexo 2

⁴ Ver anexo 3

La cita marcaba el inicio de la segunda etapa, esta vez de manera presencial. La persona tenía que dirigirse al centro de apoyo migratorio más cercano a su domicilio con el fin de realizar un registro biométrico y la validación de sus datos, a cargo de la subsecretaría de migración. La falta de información clara y oportuna generó confusiones alrededor de este proceso, provocando que, muchas personas no lo realizaran, creyeran que el proceso de registro les otorgaba automáticamente una visa en Ecuador, o que para obtener la visa no era necesario realizar el registro migratorio. En consecuencia, muchas personas veían el registro migratorio como innecesario, (el instrumento no cumplía su función colaborativa) sin saber que este les otorgaba un código que, en la práctica, era parte de la llave de ingreso a la próxima fase en su camino hacia la regularización.

Con esta base el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, emite un acuerdo Ministerial a través del cual se establecen los requisitos y procedimiento para la obtención de la visa. Vale destacar que esta cartera crea un manual que cumple las funciones de instrumento efector de información, explicando a las personas la forma en la cual ha de realizarse el proceso de visado.

En esta ocasión el proceso fue totalmente virtual, el Ministerio a cargo creó una plataforma virtual denominada Consulado virtual, donde las personas, luego de crear un usuario, agregando el número de registro migratorio, debidamente validado (función coercitiva), obtenido en la etapa anterior, procedía a cargar sus documentos en formato digital. Los documentos solicitados eran los siguientes: su pasaporte vigente, antecedentes penales de Venezuela legalizados y apostillados, antecedentes penales de Ecuador y el voucher de pago de USD 50 por concepto de tasa consular. Vale la pena mencionar, que el pago debía realizarse antes del proceso de revisión documental, este hecho generaba que en más de una ocasión las personas pagaran el valor de tasa consular sin contar con los requisitos para la obtención de visa. El proceso de devolución de pago si era posible, pero el desconocimiento en algunos casos hacía que las personas perdieran el dinero invertido.

Obtenida la visa de residencia temporal, las personas acudían al Registro Civil, con el fin de obtener su cédula, para hacerlo, debían tomar un turno a través de la página web de la institución, llenar un formulario, adjuntar los requisitos necesarios y acudir a la cita para la obtención del documento, pagando la tasa correspondiente. Sin embargo, las personas no contaban con instrumentos de información adecuados para poder obtener el documento lo que hacía que en muchas ocasiones las personas desistieran del trámite.

Apartado especial merecen los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que se encontraban en el país y las personas con discapacidad. En el primer caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, expidió un proceso para regularización de niños, niñas y adolescentes de esta nacionalidad, debiendo pasar por el mismo proceso de registro y accediendo a la plataforma del consulado virtual, para que a través de su progenitor/a solicitaran la visa. Sin embargo, los requisitos documentales solicitados eran diferentes ya que, aunque estaban exonerados de presentar pasaporte y antecedentes penales, debían contar con su partida de nacimiento legalizada y apostillada de su país de origen y en caso de estar con uno solo de sus progenitores, debían adjuntar un poder, legalizado y apostillado que les permitiera realizar el proceso de visado en el país.

Para el caso de las personas con discapacidad, la normativa dispuesta para el proceso de visado disponía una reducción del 50 % del valor correspondiente al arancel consular, previa presentación del documento que acredite su discapacidad por parte de las autoridades ecuatorianas. Dicha disposición se vuelve inaplicable, al considerar que el proceso de calificación de discapacidad para una persona no nacional de Ecuador requiere que esta cuente con un pasaporte o cédula ecuatoriana, lo que a su vez implicaría la necesidad de una visa, algo difícil de obtener antes del pago del arancel consular. Además, no existe un procedimiento de homologación para los documentos que acrediten discapacidades, provenientes de Venezuela en Ecuador y las autoridades no han dado respuesta a ello.

El acceso documental fue uno de los escollos más difíciles de superar para la población venezolana, ya sea por dificultades de acceso, motivos económicos o ausencia de mecanismos de respuesta de la entidad consular venezolana en el país, lo que generó la existencia de instituciones informales, gestores, personas que realizan trámites para las personas, ante la imposibilidad o falta de conocimiento para realizarlos en el país, lo que en muchas ocasiones generó casos de estafa, frustrando el proceso de obtención de visado. Es conveniente mencionar que, muchas personas de nacionalidad venezolana no contaban con un pasaporte, debido a los altos costos económicos que implicaba obtenerlo y las múltiples trabas existentes para su tramitación, siendo este uno de los principales factores para que las personas no puedan obtener una visa en Ecuador.

Es necesario mencionar que se crearon instrumentos de información por parte del Estado y diferentes organizaciones para reducir la incidencia de prácticas a través de canales informales. Las acciones llevadas a cabo lograron reducir más no eliminarlas.

Análisis individualizado merece la imposición de multas migratorias, por la realización de actividades, no permitidas por su visa, un sin sentido, dado que si no existe hecho generador no debía existir sanción, este elemento fue decisivo para que muchas personas no pudieran regularizarse por falta de recursos económicos que les permitieran cancelar sanciones que alcanzaban cientos de dólares.

2.1.6. La coordinación e interacciones

La migración venezolana produjo un ajuste en el sistema institucional existente para dar respuesta a un problema (Fontaine 2021, 20). Ecuador cuenta con un sistema migratorio, y un marco normativo que establece las normas referentes a movilidad humana. Sobre esa base es el Estado ecuatoriano, quien toma la batuta del proceso y asigna a las diferentes carteras de Estado funciones específicas para el cumplimiento de un objetivo, la regularización migratoria extraordinaria de las personas en contexto de movilidad humana de nacionalidad venezolana a través del visado VERHU.

La manera de estructurar el proceso produjo una forma de coordinación interinstitucional de tipo descentralizado (Fontaine 2021, 21). La razón que sustenta esta afirmación se basa en el hecho de que, si bien es cierto, el Estado diseña y coordina el proceso, en la práctica se produce una delegación de este a otros actores. Las organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, las organizaciones de la cooperación internacional son quienes efectivamente llevan adelante la ejecución del proceso con los beneficiarios de la política, esto permite la realización de los procesos en cada etapa y ante cada Ministerio involucrado (Guerra 2022, 9).

Por otro lado, las interacciones entre el Gobierno, la sociedad y el mercado no estuvieron ausentes (Fontaine 2021, 44). Los debates generados debido a la formulación de la normativa secundaria (instrumentos de autoridad), sin observar un enfoque territorial y conocer la realidad de la población migrante fueron objeto de tensión, estas tensiones fueron expresadas por la población migrante y tuvieron eco en diferentes actores a nivel estatal que se activaron con acciones jurisdiccionales para procurar cambios a situaciones de conflicto generadas en el proceso (Suárez, *et. al.* 2020, 55).

La gobernanza es claramente vertical, dado que radica en el gobierno central, la participación de la sociedad civil es reducida, su rol es de un mero ejecutor. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que, las instituciones no cuentan con una línea conectora que las vincule dentro del proceso. Si bien es cierto cada entidad tiene un rol dentro del proceso, cada una de ellas se presenta como si fuese un silo aislado y único, lo que dificulta la integralidad del proceso. No

existen instrumentos de información que indiquen paso a paso los elementos a seguir, situación que incluso dio lugar a presentación de garantías jurisdiccionales en materia de cedulación al no existir una adecuada coordinación entre el Registro Civil de Ecuador y la Cancillería.

La combinación de un tipo de interacción descentralizada con una gobernanza vertical da cuenta de un modelo de implementación tecnocrático (Fontaine, 2021, 21). Modelo de implementación que puede verse en el proceso de regularización migratoria, dado que se permite que organismos especializados participen en el proceso, pero que deja de lado la participación de la sociedad civil y con ella se restringe la posibilidad de incluir en el proceso elementos que podrían facilitar y adaptarlo a realidades, como por ejemplo, permitir que las ONG con presencia regional transporten documentación desde y hacia Venezuela o crear sistemas que permitan realizar brigadas de cedulación en el exterior, que la población en contexto de movilidad humana vive y que muchas veces son desconocidas, por la comunidad en general y en consecuencia por los tomadores de decisiones. La falta de procesos participativos que expliquen situaciones presentes en la realidad del grupo objetivo no solo aumenta la posibilidad de conflictos, sino que además restringe la posibilidad de que las personas accedan y se beneficien de los efectos positivos que el proceso pueda tener. Además de correr el riesgo de no ser eficiente con los recursos destinados al proceso, que en el caso del Estado ecuatoriano fue de 4 174 696, para el otorgamiento de este tipo de visas, sin embargo, se desconoce la cantidad de dinero entregado al Estado ecuatoriano por parte de la cooperación internacional.

2.1.7. Los resultados de la política

En cuanto a los resultados cuantitativos del proceso extraordinario de regularización de visado VERHU, conforme la propia Cancillería ecuatoriana durante el período de vigencia de este proceso se entregaron 38.000 de esta categoría, un resultado sustancialmente menor al número de población de esta nacionalidad presente en Ecuador. (García, 2021, 1) El resultado puede deberse a factores como: dificultad en el manejo de herramientas informáticas, dificultad de acceso a documentación, falta de recursos económicos para obtención de documentos y falta de respuesta del Estado venezolano al no diseñar mecanismos de respuesta en el exterior o la presencia del COVID-19 y el confinamiento obligatorio que impidió que las personas realizarán el proceso con normalidad.

2.2. Proceso extraordinario de regularización migratoria VIRTE

2.2.1. Puesta en Agenda

Su puesta en agenda se inicia luego de una larga pausa sin que la población en contexto de movilidad humana de nacionalidad venezolana tenga una alternativa de regularización migratoria en el país, situación que se vio agravada por el hecho de la salida de Ecuador de la Unión Suramericana de Naciones en 2019, dejando sin posibilidades de regularización a las personas que optaron por ese tipo de visado no solamente de nacionalidad venezolana sino también de otras nacionalidades.

Para efectos de este análisis se observa nuevamente el hecho desde una lógica política y social. Guillermo Lasso Mendoza ingresa a la arena política con un discurso en el que la regularización migratoria de la población venezolana es un tema para atender. Las elecciones le son favorables y accede a la Presidencia de la República el 24 de mayo de 2021. Al acceder al poder acude a la conferencia de donantes, un espacio donde se encuentran organizaciones y donantes que apoyan el tratamiento de la emergencia suscitada por la migración venezolana, con un plan de acción. Sin embargo, un año y medio después inicia el proceso extraordinario de regularización migratoria para la población venezolana.

2.2.2. Cuándo inicia y cómo inicia

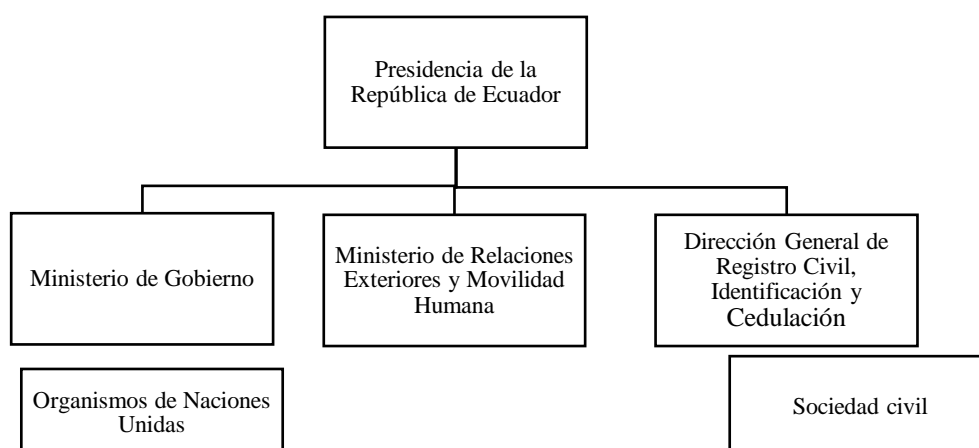
El proceso marca su inicio con el Memorando No. MREMH-DVN-2021-1437-M de 30 de septiembre de 2021, fecha en la cual la Dirección de Visados y Naturalizaciones emitió el informe técnico sobre el proceso de regularización, en donde refiere la necesidad de un nuevo proceso de regularización migratoria para atender las necesidades de la población venezolana que se encuentra en situación migratoria irregular en el país. Posteriormente, el Memorando No. MREMH-CGAJ-2021-0265-M, de 7 de octubre de 2021, la Coordinación General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, consideró procedente la emisión de un Decreto Ejecutivo para conceder una nueva amnistía migratoria en favor de la población venezolana. Dicho argumento se ratificó en criterio jurídico emitido mediante comunicación No. MREMH-CGAJ-2021-0220-M, de 24 de agosto de 2021⁵. El Decreto Ejecutivo 436 establece la presencia de los siguientes actores:

⁵ Ver anexo 4

2.2.3. Los actores en juego

Con base en el Memorando. MREMH-DVN-2021-1437-M de 30 de septiembre de 2021, la presencia de actores es más acotada y un elemento relevante es que ninguno de ellos tiene dentro de sus competencias de acción la atención a emergencia, lo cual ya muestra que existe un cambio en la forma en la que la movilidad humana es percibida en Ecuador. Mas bien, los actores estatales involucrados están preocupados a generar un proceso de control, visado e identificación, en el marco de una estructura normativa e institucional que ampara a las personas en contexto de movilidad humana.

Gráfico 2. 4. Actores de la puesta en agenda



Elaborado por el autor.

El Ministerio de Gobierno asume acciones de control migratorio y retoma la práctica del proceso anterior con la realización de un proceso de registro migratorio. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad humana retoma el proceso de visado y la Dirección de Registro Civil, Identificación y cedulación se encarga de la emisión de los documentos de identidad correspondientes. Los organismos de Naciones Unidas apoyan el proceso de registro migratorio y realizan actividades de asistencia. La sociedad civil continúa atendiendo a la población de manera directa.

2.2.4. La coordinación e interacción de estos actores

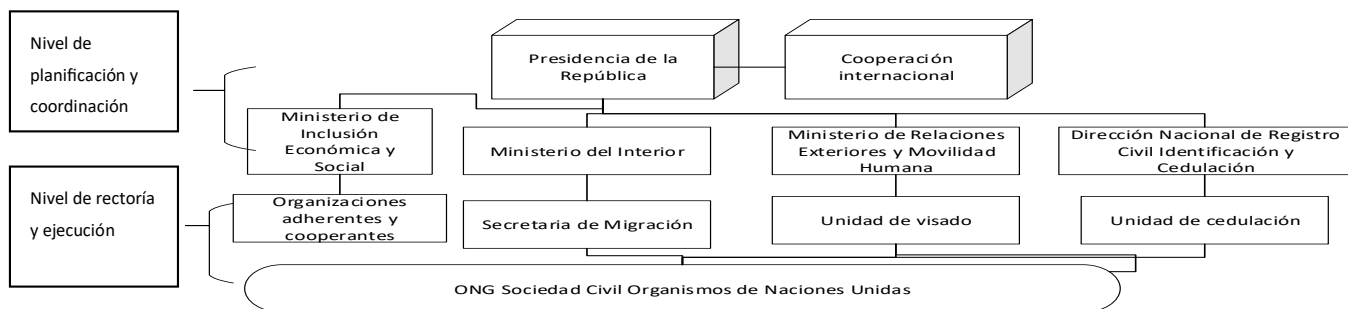
La coordinación intersectorial vuelve a reflejar un proceso de ajuste del sistema institucional existente, a través del cual se pretende dar respuesta al problema (Fontaine 2021, 20). En este

caso se observa que la lógica respuesta es más bien securitista. Sobre esta plataforma el Estado central reajusta su aparato burocrático para implementar acciones, pero se sigue apoyando en terceros para dar respuesta al tema. Las relaciones existentes entre los actores y que generan conflicto, van sumando actores al debate. La Asamblea Nacional, con la Comisión Especializada Permanente de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana es un actor relevante que incide y fiscaliza el proceso, en diferentes sesiones de la Comisión este tema concita interés. El proceso se desarrolla de manera vertical y centralista, y deriva en el Decreto Ejecutivo 436.

2.2.5. La respuesta, su formulación y coordinación

El Ecuador vuelve a observar el desarrollo de una problemática que no cesa y que más bien se transforma, dado que los flujos migratorios son cambiantes y las necesidades de protección continúan (OIM 2022, 1; GTRM 2023, 1; r4v 2023, 1). La herramienta de autoridad continúa conservando la misma estructura, un Decreto Ejecutivo, que otorga un proceso de amnistía migratoria para la población objetivo.

Gráfico 2. 5. Interacciones del proceso de formulación del proceso de regularización extraordinaria visado VIRTE



Elaborado por el autor.

La formulación del proceso está marcada por un instrumento de autoridad, el Decreto Ejecutivo 436⁶. A partir de allí se dispone la coordinación con diferentes carteras de Estado para la planificación, coordinación y ejecución de tres etapas claramente definidas en el marco del proceso extraordinario de regularización migratoria VIRTE. Registro migratorio, solicitud de visa y cedulación. Sin embargo, el proceso de regularización migratoria extraordinaria VIRTE tiene mejoras positivas, con respecto al proceso anterior.

⁶ Ver anexos 5 y 6

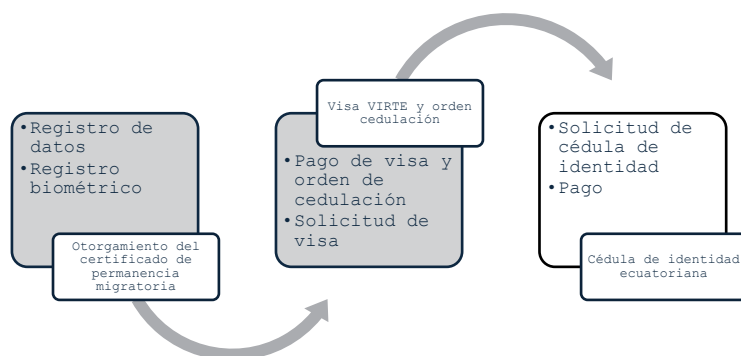
La primera, se refleja en la solución al problema temporal existente en el Decreto Ejecutivo 436, al permitir que las personas que ingresaron de manera regular al país hasta el 26 de agosto de 2019 puedan acceder a este nuevo proceso extraordinario de regularización y obtener el visado VIRTE. Vale recordar que en el Decreto Ejecutivo 826 existía una laguna temporal dado que el instrumento legal no permitió acceder al visado VERHU a las personas que ingresaron de manera regular al país entre el 25 de julio y el 25 de agosto de 2019. La segunda, es que organiza el proceso estableciendo grupos objetivos claramente definidos a saber: personas de nacionalidad venezolana que ingresaron al país de manera regular, personas de nacionalidad venezolana que ingresaron al país de manera irregular y personas de otras nacionalidades, distintas a la venezolana, que ingresaron al país de manera regular, esto en consecuencia permite elevar el alcance del proceso de regularización. Sin embargo, en lo referente al proceso de amnistía migratoria, su alcance es igual al proceso anterior, dado que extiende la aplicación de la amnistía migratoria solamente a quienes no se regularizaron en el tiempo permitido por la ley orgánica de movilidad humana. Esta situación coloca un escollo difícil de superar para aquellas personas que han sido multadas por realizar actividades de venta informal por subsistencia, limitando sus posibilidades de regularizarse en el país.

Por otra parte, es pertinente destacar que a este proceso se involucra de manera directa otro actor, el MIES, quien diseña y ejecuta, en coordinación con organizaciones adherentes o cooperantes un procedimiento de regularización migratoria para niñez y adolescencia separada y no acompañada al que pueden acogerse niños, niñas y adolescentes en esta situación de otras nacionalidades además de la venezolana.

Dentro del proceso de solicitud de visado, se desarrolla una nueva plataforma para realizar la solicitud de visa, donde todo el proceso puede realizarse de manera digital. La plataforma de solicitud de visado, esta adecuadamente concatenada no solo con el proceso de registro migratorio, sino también con los grupos objetivo, que pueden acceder al proceso de visado conforme un cronograma establecido en los instrumentos de autoridad expuestos en el anexo 5.

Finalmente, en lo referente al proceso de cedulación, al contrario de lo que ocurre en el proceso anterior, se observa un proceso de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación, que se ve plasmado en la emisión de una orden de cedulación juntamente con el otorgamiento de la visa.

Gráfico 2. 6. Proceso de solicitud de visa VIRTE período 2022-2024



Elaborado por el autor.

El proceso entró al amparo del Decreto Ejecutivo 436⁷. Al estudiar los instrumentos de información, se observa que el proceso de implementación se ve fortalecido gracias a la presencia de la campaña Estoy aquí, un instrumento de información efector (Fontaine 2021, 26) que permite comunicar a la comunidad la forma en la que se desarrollará el proceso de regularización extraordinario, sus fases, procedimientos y formas de acceso. Con base en ello los instrumentos de autoridad encuentran un mecanismo para llegar a las personas.

El primer paso, nuevamente a cargo del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría de Migración, implica a su vez el proceso de registro migratorio que se divide en dos etapas. La primera, implica la carga de datos personales en una plataforma web establecida para el efecto, debiendo ingresar en el proceso, una fotografía, una planilla de servicio básico y documento de identidad, situación que produjo algunos problemas provocados por la dificultad de las personas en relación con el acceso y manejo de herramientas tecnológicas.

La segunda parte, implica un registro biométrico que dará lugar a la entrega de un certificado de permanencia migratoria, que, no constituye una visa, pero es un requisito *sine qua non* para acceder a la segunda etapa del proceso, elemento explicitado por las autoridades ecuatorianas, desde el inicio del proceso, a diferencia del proceso anterior. Un elemento negativo en esta etapa de la implementación era la imposibilidad de las personas de acceder al proceso de registro migratorio al no contar con documentos originales. La situación provocó que muchas personas se quedaran fuera del proceso y vieran anuladas sus posibilidades de acceder al proceso de regularización migratoria.

La segunda etapa del proceso, solicitud de visado, implica cumplir con los siguientes requisitos: haber ingresado por pasos regulares a Ecuador y contar con los siguientes

⁷ Para más detalle de los instrumentos de política de este proceso ver anexo 3

documentos: cédula de identidad vigente, pasaporte venezolano vigente o vencido hasta 5 años o su prórroga vigente o vencida hasta 5 años, antecedentes penales de Venezuela apostillados, que no deben superar los 6 meses de haber sido emitidos y antecedentes penales de Ecuador. Vale decir además que este proceso de implementación amplió la gama de documentación para el proceso de solicitud de visa al incluir dentro del instrumento de autoridad documentos como el registro consular.

Hecho esto, la persona deberá ingresar a la plataforma de la visa VIRTE, subir de manera digital la documentación antes mencionada y esperar a la validación de Cancillería, quien podrá: ordenar el pago o enviar a subsanar el proceso en un plazo de 10 días. Tras haber pasado la validación documental, se emitirá una orden de pago que cubre dos valores, la tasa consular por la solicitud de visa y la orden de cedulación. Cumplido el pago de USD 61,14, la persona recibirá su visa vía digital y una orden de cedulación para obtener su documento de identidad en Ecuador, cuya validez será la misma que la de la visa otorgada, es decir dos años.

En el caso, de niños niñas y adolescentes hay que mencionar que existen tres formas de observar el tema. La primera, se refiere a los casos en los que los niños, niñas y adolescentes se encuentren con ambos padres. En ese caso, los menores de edad deberán pasar por el proceso de registro migratorio, presentar partida de nacimiento legalizada y apostillada de manera obligatoria y de forma complementaria cédula de identidad o pasaporte. El proceso de allí en adelante es igual que para las personas adultas en el proceso de solicitud de visa VIRTE y el proceso de cedulación.

La segunda forma, se observa cuando se trata de niños, niñas o adolescentes que se encuentran con uno solo de sus progenitores, en dicho caso deberán registrarse y al momento de solicitar la visa VIRTE deberán agregar además un poder del padre ausente legalizado y apostillado y en caso de muerte del padre o madre la partida de nacimiento legalizada y apostillada.

Finalmente, se presenta el tercer caso, en donde se observa la presencia de niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados, ante lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el MIES, han desarrollado un protocolo para facilitar su regularización, que involucra nuevos actores, dado que se requiere, además, la intervención de una organización adherente o cooperante para llevar adelante el proceso. Se requiere de la realización de un informe que marca su inicio, siguiendo los demás pasos como en el caso de las personas adultas, es decir, registro migratorio, solicitud de visado y cedulación.

Los procesos detallados corresponden a personas que ingresaron por pasos regulares al Ecuador, sellaron su pasaporte o carta andina. Actualmente el gobierno ecuatoriano ha establecido un procedimiento de regularización para personas que ingresaron por pasos irregulares, que en términos de requisitos documentales no es diferente de aquel que deben cumplir las personas que ingresaron de manera regular al Ecuador. El Estado ecuatoriano no ha considerado aún que ocurrirá con aquellas personas que carecen de estos documentos en el marco del proceso de regularización, dejándolos en situación de desprotección aumentando sus niveles de vulnerabilidad. Muchos de los problemas referentes a multas migratorias y barreras de acceso a documentación, así como dificultades para obtener recursos económicos que permitan pagar los costos del proceso se mantienen hasta la actualidad.

Vale decir que durante este proceso de regularización tampoco se ha dado respuesta a la forma de operativizar el instrumento de tesoro que reconoce el descuento en el valor de la tasa consular de visado a las personas con discapacidad⁸.

2.2.6. La coordinación e interacciones

Este proceso muestra una mejora en el proceso de coordinación, dentro de la fase de formulación, puesto que permite corregir ciertos aspectos del proceso de visado VERHU. La migración venezolana, permitió ajustar el sistema existente (Fontaine 2021, 20) ante las demandas generadas, considerando algunos nudos críticos presentes en el proceso anterior. La coordinación interinstitucional existente es de tipo descentralizado, dado que existe delegación a otros actores sobre todo de la sociedad civil.

Por otro lado, las interacciones políticas y producidas se observan en los debates legislativos y en las reacciones sociales al no reconocer otras realidades no contempladas en los instrumentos de autoridad como es el caso de niños, niñas y adolescentes que se encuentran al cuidado de uno solo de sus progenitores o personas con discapacidad.

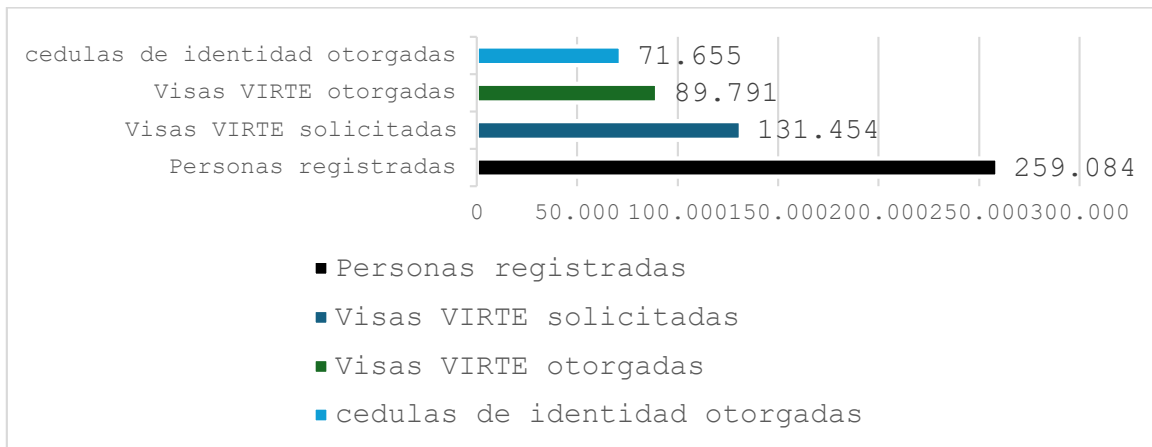
En consecuencia, la existencia de una interacción centralizada y una gobernanza vertical arroja un modelo de implementación de orden tecnocrático (Fontaine 2021, 21) similar al proceso anterior, lo que continúa limitando la posibilidad de retroalimentar la política y mejorarla.

⁸ Ver anexo 6

2.2.7. Los resultados de la política

El proceso tuvo el involucramiento de los mismos actores, se sumó de manera directa el MIES para trabajar el caso específico de niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados. En cuanto a los resultados cuantitativos del proceso extraordinario de regularización de visado VIRTE los resultados conforme la propia Cancillería ecuatoriana son los siguientes:

Gráfico 2. 7. Resultados del proceso de visado VIRTE Período 2022-2024



Elaborado por el autor con base en Cancillería Ecuador (2023).

La gráfica muestra el porcentaje de personas de nacionalidad venezolana registradas, las solicitudes de visa VIRTE generadas, el número de visas VIRTE otorgadas a personas de esta nacionalidad, además de las cédulas de identidad emitidas en favor de personas venezolanas. Los resultados muestran que, en comparación con el proceso anterior, el número de personas regularizadas es mayor. Sin embargo, la gráfica también muestra, que el número de personas registradas es sustancialmente menor con el número de visas VIRTE otorgadas, lo que da a conocer que el proceso aún debe mejorarse.

¿Qué factores pueden haber influido en estos resultados? Al igual que el proceso anterior las respuestas pueden agruparse en las siguientes categorías: dificultad en el manejo de herramientas informáticas, imposibilidad para acceder al proceso de registro migratorio, dificultad de acceso a documentación, falta de recursos económicos para obtención de documentos y falta de respuesta del Estado venezolano al no diseñar mecanismos de respuesta en el exterior, lo que a su vez dificulta el proceso de obtención de documentos o acceso a sistemas como el de antecedentes penales y apostilla.

Tal como ocurre en el proceso anterior, en la práctica, la obtención de una visa en Ecuador no es una garantía para acceder materialmente a derechos de manera adecuada en el país. La cédula de identidad continúa siendo un documento vital para la realización de trámites contractuales, notariales, tributarios o financieros en el país. Este elemento dificulta la adecuada integración de las personas en contexto de movilidad humana en el país.

Capítulo 3. Presentación de los resultados de la investigación

3.1. Principales hallazgos

La presente investigación permite tener un panorama de la forma en la cual el Estado ecuatoriano ha brindado atención a la migración venezolana presente en el país mediante una herramienta específica, los procesos extraordinarios de regularización migratoria, propuestos en los períodos 2019-2020 y 2022-2024. El trabajo analiza ambos procesos extraordinarios de regularización migratoria, revisando el desarrollo de su puesta en agenda, el proceso de formulación, coordinación, interacción y resultados de la política pública.

En ese sentido el análisis realizado permite observar que, el proceso extraordinario de regularización migratoria propuesto por el Estado ecuatoriano para la población venezolana en el período 2022-2024 observa una evolución positiva con relación al proceso propuesto en el período 2019-2020. La afirmación se sustenta en que, al revisar el proceso de formulación se observa la presencia de soluciones a problemas presentes en el proceso anterior, tales como: ampliación del espacio temporal que permite ingresar al grupo objetivo al proceso de regularización, presencia de un instrumento de información de carácter efector, que explica a la población objetivo la forma en la cual el proceso se desarrollará y las instituciones a cargo de este. Así también, se amplía la gama de documentos que posibilitan el proceso de obtención de visado en el país.

Sin embargo, los resultados también demuestran que, los procesos analizados, carecieron de un enfoque territorial (Muñoz, 2021, 56) en su formulación, lo que en consecuencia desencadenó problemas en su aplicación y disminuyó su alcance. La afirmación se sustenta en que se observan elementos como: ausencia de acceso a herramientas tecnológicas, dificultades de acceso a conexión de internet de calidad, dificultades en el acceso y manejo de herramientas tecnológicas, fueron elementos que disminuyeron la accesibilidad al proceso y pueden haber reducido su alcance principalmente en zonas rurales del país.

Por otro lado, es importante destacar que, ambos procesos carecieron de elementos colaborativos que permitieran a las personas motivarse a ingresar al proceso de regularización migratoria. Un ejemplo de ello es que, si bien es cierto, ambos procesos otorgaban una amnistía migratoria a las personas de nacionalidad venezolana, esta se circunscribía únicamente a aquellos casos que no se regularizaron, es decir obtuvieron una visa, en el tiempo establecido por la ley, dejando de lado a aquellas personas que fueron multadas al realizar trabajo informal para cubrir necesidades básicas de subsistencia.

En relación con los instrumentos de autoridad son estos los que con mayor fuerza se despliegan cumpliendo una función sustantiva y procedimental, pero que, en ocasiones, su elaboración desconocía la realidad de la población objetivo al solicitar documentación, cuya obtención no podía darse en el país. Es el caso de: cédulas de identidad a niños y niñas de nacionalidad venezolana, mayores de 9 años, cuando es conocido que la República Bolivariana de Venezuela, no ha implementado un proceso para que se obtengan cédulas de identidad venezolanas en el exterior.

Por otro lado, en materia de articulación es importante destacar que en el proceso de visado VIRTE, segundo proceso de regularización analizado, se agregan nuevos actores, como es el caso del MIES, con el objetivo de desarrollar un instrumento específico para la regularización de niñez y adolescencia en contexto de movilidad humana.

Pero, por otra parte, ambos procesos adolecen de problemas, en el proceso de coordinación ante la ausencia de actores como: el Ministerio de Salud Pública, lo que a su vez generan dificultades en la adecuada ejecución del instrumento de tesoro, relativo al descuento que por ley les corresponde a las personas con discapacidad, problema que no ha recibido respuesta ni solución por parte de las autoridades en ninguno de los procesos analizados.

Así también, en materia de organización se observa una clara disposición vertical en donde el Estado dirige ambos procesos, desde una lógica de gobernanza centralizada, con un escaso enfoque territorial (Muñoz, 2021, 56) que deja de lado las dinámicas de los gobiernos locales, sin que se visibilice una gobernanza territorial (Rosas, Calderón y Campos 2012, 124-125) donde se encuentra la población y cuyas autoridades son quienes enfrentan de manera más directa la problemática.

Finalmente, en materia de implementación se observa un modelo altamente tecnocrático, producto de una visión centralista de la problemática que no ha sido capaz de aglutinar a otros sectores con capacidad de ampliar la visión y brindar soluciones que se ajusten a los problemas que se presentan en la práctica y que en definitiva representan un obstáculo para la regularización de las personas.

La política no ha generado hasta el momento, resultados duraderos dado que no ha instruido a la población local, respecto de su razón de ser, así como tampoco ha fomentado un proceso de regularización migratoria permanente como resultado de ambos procesos extraordinarios de regularización.

3.2. Recomendaciones de la política

Con base en los hallazgos identificados es necesario continuar con el proceso de regularización migratoria existente, realizando algunos ajustes que permita contar con soluciones duraderas, lo que servirá de base para fortalecer los procesos de integración en la comunidad de acogida.

Para plantear las recomendaciones estas dividirán conforme los recursos a los que afectan. En materia de información, es necesario diseñar un proceso de regularización con un enfoque territorial, con herramientas de información efectoras que expliquen a las personas de manera clara, mediante un lenguaje sencillo no solo el procedimiento a realizarse, sino también sobre las implicaciones y consecuencias de hacerlo o no hacerlo.

En el aspecto de las herramientas de autoridad éstas se verían fortalecidas si se desarrollasen reformas legales que permitan institucionalizar permanentemente el proceso de registro migratorio. Se recomienda ampliar los puntos de ingreso regular al país otorgando esta competencia a las oficinas de migración a nivel nacional. Se sugiere que una vez realizado el registro migratorio se otorgue un certificado de permanencia migratoria con una duración más amplia, que supla la falta de documento de identidad o de viaje de las personas en contexto de movilidad humana, en los casos de caducidad o pérdida y en los casos de protección internacional⁹.

Se sugiere que, se realicen reformas legales a la ley orgánica de movilidad humana, que establezcan períodos para la prescripción de multas migratorias o en su defecto permitan el establecimiento de acuerdos de pago, que posibiliten que las personas en contexto de movilidad humana puedan cumplir la sanción administrativa y proceder a su regularización migratoria.

Se deben construir instrumentos de autoridad que permitan implementar protocolos y procedimientos que aseguren la regularización de niños, niñas y adolescentes cuyos progenitores hayan sido víctimas sobrevivientes de violencia basada en género, mediante el involucramiento del Ministerio de la Mujer y Derechos humanos, quién deberá llevar un registro de estos casos.

⁹ Cabe aclarar que la protección internacional, entendida como asilo, refugio o apatridia, no son sujeto de estudio de este trabajo, dado que no implican un proceso de regularización migratoria, en donde el objetivo básico es otorgar un permiso para que la persona pueda permanecer de manera regular en Ecuador por un tiempo determinado o de manera permanente al cumplir los requisitos de ley. En caso de protección internacional el bien jurídico protegido es la vida, dado que la persona no puede volver de manera segura a su país de origen.

La construcción de instrumentos de autoridad que permitan garantizar un proceso de regularización accesible y asequible a personas que han sido víctimas y/o sobrevivientes de violencia basada en género, ayudaría al proceso de reparación de sus derechos y reduciría sus niveles de vulnerabilidad y los de su núcleo familiar.

En materia de tesoro con el fin de garantizar la aplicación del descuento en el pago de arancel de visado para las personas con discapacidad, se sugiere coordinar acciones con el Ministerio de Salud Pública para diseñar e implementar un proceso de acreditación de discapacidad para personas en contexto de movilidad humana.

Finalmente, el establecer una reforma legal que permita promover una cultura de pago alrededor de las multas migratorias o permitir su prescripción, redundará en un incremento en el número de visas obtenidas en el país y en el caso de optarse por las modalidades de pago ayudaría a recaudar recursos al Estado ecuatoriano.

Las recomendaciones planteadas buscan reforzar el cumplimiento de lo establecido en la Constitución de la República y la ley especializada de la materia, mediante los tres ejes de acción: identificación de las personas en contexto de movilidad humana, construcción de instrumentos procedimentales y reformas legales.

El establecer el proceso de registro migratorio como una actividad permanente en Ecuador, permitirá contar con información acerca de la persona a nivel individual. La realización del registro migratorio recabará información respecto de los siguientes elementos: datos biográficos, necesidades de protección y capacidades de la persona. El proceso, deberá ser llevado por el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Migración y ejecutado por las distintas oficinas de migración a nivel nacional. La medida promoverá una acción colaborativa que incentivará a las personas en contexto de movilidad humana a reportar su ingreso regular al país, reduciendo la migración irregular y el cometimiento de delitos como el tráfico ilícito de migrantes o la trata de personas, mostrando medidas concretas para el combate de estos delitos en el país y aumentando la percepción de seguridad en la población.

El establecer la adecuación del procedimiento para la determinación de una discapacidad a una persona en contexto de movilidad humana, permitirá al Estado ecuatoriano contar con información actualizada para tomar decisiones en materia de salud pública, además de permitir que la persona ejerza sus derechos de manera plena, conforme sus necesidades y particularidades.

Es urgente tomar acción de acuerdo con ciertos elementos prioritarios. Los datos mostrados a lo largo de esta investigación evidencian que la problemática migratoria no es un fenómeno ajeno a Ecuador, pero que, sobre todo, las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano requieren ser fortalecidas de manera urgente, dado que el país continúa recibiendo diariamente población migrante en su territorio. Por otro lado, considerando que, la migración es un efecto connatural al ser humano las olas migratorias no se detendrán, razón por la cual Ecuador requiere fortalecer su institucionalidad en materia de movilidad humana, de manera tal que continúe haciendo frente a las circunstancias actuales y a las que puedan ocurrir en el futuro.

En tal sentido se propone tomar acciones en los siguientes puntos:

- Establecer como actividad permanente el proceso de registro migratorio en Ecuador, ampliándolo a todas las nacionalidades.
- Establecer un proceso que permita cubrir las multas migratorias existentes a las personas que hayan sido multados por realizar actividades de trabajo informal y/o actividades de subsistencia.
- Permitir que las personas en contexto de movilidad humana puedan acceder a un proceso de determinación de su discapacidad.
- Incluir un enfoque de género a la política que permita a las personas víctimas y/o sobrevivientes de violencia basada en género acceder a procesos de regularización expeditos.

Conforme se ha demostrado a lo largo de este recorrido, la problemática migratoria es un tema latente y en constante evolución, que concita el interés de la sociedad colocándola en el debate público. En ese sentido el tomador de decisiones cuenta a través de esta propuesta con una serie de acciones concretas técnicas y oportunas que no solamente le ayudarán a solucionar los problemas que hoy enfrenta en su cartera de Estado a un costo mínimo y cumpliendo la normativa legal vigente, sino que además le ayudarán a institucionalizar procesos complejos contando con un sistema articulado, organizado, técnico, especializado, capaz de generar información de calidad y en tiempo real, brindándole herramientas para mejorar el proceso de toma de decisiones. Vale decir además que, las medidas descritas aumentarían la capacidad de control migratorio del Estado ecuatoriano, mejorarían los niveles de seguridad, reducirán los niveles de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y aumentarían los niveles de regularización migratoria, reduciendo el uso de medidas coercitivas.

El sistema que esta política propone institucionalizar brindará información actualizada y de calidad para la toma de decisiones acertadas y oportunas en materia de movilidad humana, trabajo, salud, educación, seguridad social, en materia fiscal, bancaria y de combate a la violencia basada en género, lo que constituye una herramienta valiosa para el desarrollo del país al brindar una visión global de la problemática y las soluciones posibles, así como las ventajas de la migración para el desarrollo del país, lo que en consecuencia generará un resultado positivo en el posicionamiento de su gestión como tomador de decisiones y de su cartera de Estado.

Referencias

- Acosta, Alberto, Susana López y David Villamizar, 2005. “Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana”. En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, 227-252. Quito: FLACSO Ecuador.
- ACNUR (Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas). 2023 “*Llamamiento de emergencia Situación de Venezuela*”.
<https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>
- Alvarado, Isabel. 2018. “Cambios en las experiencias migratorias de la población haitiana en Ecuador: tránsito, crisis económica y cierre de fronteras”. Tesina para Especialización en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Álvarez Soledad, 2012. *Estado del arte de los estudios migratorios ecuatorianos*. Quito: FLACSO. Acceso el 01 de abril de 2004.
https://flacso.edu.ec/sima/images/Soledad_Alvarez_Estado_del_arte_estudios_migratorios_SAV_VF.pdf
- Armas Constanza, Natalia Sánchez, Oriana Aparicio, Gerardo Correa y María Gabriela Ponce. 2023. *Perfil de la migración reciente reportada desde los hogares venezolanos*, coordinado por: Anitza Freitez. ACNUR-UCAB. https://cdn.prod.website-files.com/5caccaedb32e39d3c7d6819e/663d252a4a96f3256d65902c_perfil-de-la-migracion-reciente-reportada-desde-los-hogares-venezolanos.pdf
- Ávila Santamaría, Ramiro, 2008. “Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008”. En *Desafíos constitucionales: la constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila Santamaría; Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau, pp. 89-10. - Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Tribunal Constitucional.
- CCE (Corte Constitucional del Ecuador). 2022. *Guías de jurisprudencia 2019-2021*. Quito: CCE.
- Comunicación No. MREMH-CGAJ-2021-0220-M, de 24 de agosto de 2021. En Decreto Ejecutivo 436, del Poder Ejecutivo. (Registro Oficial 3er. Suplemento. 84, 15 de junio de 2022). Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?5&nid=1175434#norma/1175434>
- Correa, Ahmed. 2013 “Del Caribe a la mitad del mundo: inserción laboral y producción de espacios: migración cubana en Ecuador”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Constitución de la República de Ecuador 2008, de 20 de Octubre de 2008, del Poder Legislativo. (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008). Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Declaración de Quito. Recuperado de <https://www.procesodequito.org/es/que-hacemos#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Quito%2C%20llevada,la%20circulaci%C3%B3n%20de%20las%20personas.>
- Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, en la ciudad de Quito, los días 8 y 9 de abril de 2019, con el fin de dar seguimiento a los acuerdos de la “Declaración de Quito. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/leg/decla/rreg/2019/es/129405>
- Fontaine, Guillaume y Organización Latinoamericana de Energía 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano*. Quito: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández-Luis, Taymi Milán y Carlos Rodrigues de Caires 2023. *Tackling Corruption in Latin America An Institutional Approach*. Nottingham U.K.
- García. Joaquín. 2021. “Ecuador ha entregado más de 64 000 visas a ciudadanos venezolanos, según la Cancillería”, en medio digital GK. Disponible en <https://gk.city/2020/08/14/visas-venezolanos-razones-humanitarias/>
- Gratton, Brian 2005. “Ecuador en la historia de la migración internacional: ¿modelo o aberración?”. En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, 31-55. Quito: FLACSO Ecuador.
- Guerra, Karen. 2022. “Trayectorias de inserción laboral de poseedores de visa VERHU en Tulcán: límites y oportunidades.”. Tesina para Especialización en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Giménez, Jaime, 2021. “El 82% de las personas en movilidad humana en Ecuador estaría en riesgo si tuviera que regresar a su país, según un estudio de ACNUR”. <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/el-82-de-las-personas-en-movilidad-humana-en-ecuador-estaria-en#:~:text=Comunicados%20de%20prensa-.El%2082%25%20de%20las%20personas%20en%20movilidad%20humana%20en%20Ecuador,seg%C3%BAun%20estudio%20de%20ACNUR&text=Familia%20venezolana%20encuentra%20un%20techo,situado%20al%20sur%20de%20Quito.>
- GTRM (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes). 2023. *Evaluación conjunta de necesidades junio 2023*. Quito: GTRM.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2023. “Diseño de políticas anticorrupción. Un análisis de la política de compras públicas en Chile (2009-2018)”. Tesis para Doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 47-86.
- Herrera, Gioconda, 2006 “Ecuador: las cifras de la migración internacional. Quito: UNFPA - Ecuador - FLACSO Ecuador.
- Howlett, Michael. 2019. *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael. 2019. *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*. New York: Routledge.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2023. *Estadísticas migratorias*. Quito: INEC <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/#:~:text=En%202023%2C%20el%20flujo%20migratorio,es%20el%20encargado%20del%20procesamiento>
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en Gobernanza”. En: *La Gobernanza Hoy 10 textos de referencia*, coordinado por Augusto Cerrillo, 57-82. España: Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017. Registro Oficial S. 938. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?92&nid=1093417#norma/1093417>
- Mesías Herrera, Edison Gerardo. 2022. “Estudios de la migración venezolana en el Ecuador”. *Revista Enfoques de la Comunicación*. (8): 19-66
- Milán, Taymi, 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 87-115.
- Micolta León Amparo, 2005. “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”. *Trabajo Social* (7) :59-76.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2023. Acuerdo Ministerial 054, de 18 de agosto de 2023, Registro Oficial Suplemento 377, 18 de agosto de 2023.

- Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?66&nid=1182939#norma/1182939>
- .2023. Acuerdo Ministerial, de 10 de julio de 2023 del Ministerio, Registro Oficial Suplemento 349 , 10 de julio de 2023 Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?17&nid=1182248#norma/1182248>
- .2023. Acuerdo Ministerial 077, de 04 de septiembre de 2023, Registro Oficial Suplemento 388, 04 de septiembre de 2023. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?68&nid=1183188#norma/1183188>
- .2022. Acuerdo Ministerial 076 de 05 de septiembre de 2022, Registro Oficial 2do. Suplemento. 141, 05 de septiembre de 2022. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?23&nid=1174579#norma/1174579>
- .2019. Acuerdo Ministerial No. 0000079, de 17 de julio de 2019, Registro Oficial 532, 17 de Julio de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?87&nid=1148255#norma/1148255>
- .2019. Acuerdo Ministerial No. 0000059, de 17 de junio de 2019, Registro Oficial Suplemento 510, 17 de junio de 2019 Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?96&nid=1147585#norma/1147585>
- .2019. Acuerdo Ministerial No. 000006, de 30 de enero de 2019, Registro Oficial 433, 30 de enero de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?58&nid=1123099#norma/1123099>
- .2019. Acuerdo Ministerial No. 0000021, de 26 de marzo de 2019, Registro Oficial 454 , 26 de marzo de 2019 Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?29&nid=1123713#norma/1123713>
- .2019. Acuerdo Ministerial No. 0000046, de 17 de mayo de 2019, Registro Oficial 490 , 17 de mayo de 2019 Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?69&nid=1136799#norma/1136799>
- .2019. Memorando Nro. MREMH-VMH-2019-0115-M, en Acuerdo Ministerial No. 000006, de 30 de enero de 2019, Registro Oficial 433, 30 de enero de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?58&nid=1123099#norma/1123099>
- .2019. Memorando Nro. MREMH-VMH-2019-0229-M, de 27 de febrero de 2019, en Acuerdo Ministerial No. 0000021, de 26 de marzo de 2019, Registro Oficial 454 , 26 de marzo de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?29&nid=1123713#norma/1123713>
- .2019. Resolución 0000131, de 24 de octubre de 2019, Registro Oficial Suplemento. 67, 24 de octubre de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?55&nid=1151031#norma/1151031>
- .2019. Resolución 101, de 26 de agosto de 2019, Registro Oficial 2do. Suplemento. 25, 26 de agosto de 2019. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?37&nid=1149754#norma/1149754>
- .2018. Acuerdo Ministerial No. 000248, de 07 de noviembre de 2018, Registro Oficial 362, 7-XI-2018. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?89&nid=1121347#norma/1121347>
- .2018. Acuerdo Ministerial No. 000270, de 07 de noviembre de 2018, del (Registro Oficial 362, 7-XI-2018). Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?26&nid=1121348#norma/1121348>
- .2018. Acuerdo Ministerial No. 280, de 04 de diciembre de 2018, Registro Oficial 381, 4-XII-2018. Recuperado de
<https://www.fielweb.com/Index.aspx?60&nid=1121720#norma/1121720>

- 2018. Acuerdo Ministerial No. 000302 de 30 de noviembre de 2018. Registro Oficial 379, 30-XI-2018. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/literal_a3_regulaciones_y_procedimientos_internos_feb2021.pdf
- 2018 Acuerdo Ministerial No. 000312 Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/literal_a3_regulaciones_y_procedimientos_internos_feb2021.pdf
- 2018. Resolución 000152, de 05 de noviembre de 2018, Registro Oficial 360, 05 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?95&nid=1121317#norma/1121317>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, 2019. Acuerdo Interministerial No. 0000002, de 25 de marzo de 2019, del Registro Oficial Registro Oficial 453, 25 de marzo de 2019). Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?75&nid=1123648#norma/1123648>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2022. Acuerdo MIES-2022-046, de 29 de noviembre de 2022, Registro Oficial 199, 29 de noviembre de 2022. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?43&nid=1176143#norma/1176143>
- Ministerio del Interior, 2019. Acuerdo 159 de 12 de noviembre de 2019, Registro Oficial 2do. Suplemento. 78, 12 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?87&nid=1151448#norma/1151448>
- MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). 2018. *Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)*. Quito. MREMH. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci%C3%93n_y_protecci%C3%93n_de_la_poblaci%C3%93n_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf
- MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). 2020. *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021*. MREMH.
- MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018 “Informe de la situación de flujo migratorio inusual y sus conclusiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en Resolución 000152. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf
- MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018 “Informe sobre la Emergencia Migratoria Venezolana y su Impacto en el Ecuador” en Decreto No 826. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?92&nid=1148473#norma/1148473>
- Muñoz, Patricia. 2021. “El modelo integral de gestión territorial: una apuesta para la gestión pública”. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 17, (nº 3) (2021):45-60.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2022 “¿cuáles son las principales dificultades que enfrentan las personas refugiadas y migrantes venezolanas en el Caribe?”. <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/cuales-son-las-principales-dificultades-que-enfrentan-las-personas-refugiadas-y-migrantes-venezolanas-en-el-caribe>
- Ordóñez-Matamorros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Poder Ejecutivo de Ecuador, 2023. Decreto 753 de 05 de junio de 2023, Registro Oficial 3er. Suplemento. 324, 05 de junio de 2023. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?10&nid=1181656#norma/1181656>

- 2023. Decreto 1020 de 24 de marzo de 2020, Registro Oficial Suplemento. 168, 24 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?94&nid=1154609#norma/1154609>
- 2022. Decreto Ejecutivo 436, de 15 de junio de 2022, Registro Oficial 3er. Suplemento. 84, 15 de junio de 2022. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?5&nid=1175434#norma/1175434>
- 2022. Memorando No. MREMH-CGAJ-2021-0265-M, en Decreto Ejecutivo 436, de 15 de junio de 2022, Registro Oficial 3er. Suplemento. 84, 15 de junio de 2022. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?5&nid=1175434#norma/1175434>
- 2021. Memorando No. MREMH-DVN-2021-1437-M de 30 de septiembre de 2021 en Decreto Ejecutivo 436, de 15 de junio de 2022, Registro Oficial 3er. Suplemento. 84, 15 de junio de 2022. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?5&nid=1175434#norma/1175434>
- 2020. Decreto Ejecutivo 1134 de 03 de septiembre de 2020, Registro Oficial Suplemento. 281, 03 de septiembre de 2020. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?51&nid=1156245#norma/1156245>
- 2019. Decreto Ejecutivo 826 de 26 de julio de 2019, Registro Oficial 2do. Suplemento. 5, 26 de julio de 2019. Recuperado de <https://www.fielweb.com/Index.aspx?98&nid=1148473#norma/1148473>
- Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, 2023. Disponible en <https://www.r4v.info/es/ecuador>
- Plan de Acción del proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la Región. Recuperado de: <https://www.r4v.info/es/document/plan-de-accion-del-proceso-de-quito-sobre-la-movilidad-humana-de-nacionales-venezolanos-en>
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por: Enrique Peruzzotti, 23-52. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Ran, Bing, Huiting Qi y Oscar Oszlak. 2018. "Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido". *Gobernanza colaborativa. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y las Políticas Públicas*2 (nº 3): 47-90
- Ramírez, Jacques, Iréri, Ceja y Soledad, Coloma. 2017. "Ha, Usted viene por la visa Mercosur": *Migración, integración y refugio en Ecuador*. Quito: CELAG. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/4>
- Ramírez, Jacques. 2020. "De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana - De la ciudadanía suramericana al humanitarismo". *Estudios Fronterizos* (21): 1-23. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/34/1.pdf>
- Rosas, Francisco, Calderón Juan y Campos, Héctor. 2012. "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* 14, (nº 2): 113-135.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SNP (Secretaría Nacional de Planificación). 2021. *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito: SNP <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

Suárez Molina, Verónica, David Castillo Aguirre y Paola Mera Zambrano, 2020. *Análisis situación de Derechos Humanos de migrantes de Venezuela en Ecuador*. Quito: CARE Ecuador.

Wilhelmi, Marco Aparicio, 2008. “Derechos: enunciación principios y aplicación”. En *Desafíos constitucionales: la constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila Santamaría; Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau, pp. 19-40. - Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Tribunal Constitucional.

Anexos

Anexo 1.- instrumentos de puesta en agenda. Proceso extraordinario de regularización visado VERHU)

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
-Informe de la situación de flujo migratorio inusual y sus conclusiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) -Memorando Nro. MREMH-VMH-2019-0115-M - Memorando Nro. MREMH-VMH-2019-0229-M, de 27 de febrero de 2019 -Declaración de Quito - Plan de Acción del proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la Región. - “Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, en la ciudad de Quito, los días 8 y 9 de abril de 2019, con el fin de dar seguimiento a los acuerdos de la “Declaración de Quito” - Informe sobre la Emergencia Migratoria Venezolana y su Impacto en el Ecuador.	-Resolución 000152 -Acuerdo Ministerial No. 000248 -Acuerdo Ministerial No. 000270 -Acuerdo Ministerial No. 280 -Acuerdo Ministerial No. 000302 -Acuerdo Ministerial No. 000312 -Acuerdo Ministerial No. 000006 -Acuerdo Ministerial No. 0000021 -Acuerdo Ministerial No. 0000046 -Acuerdo Ministerial No. 0000059 - Acuerdo Ministerial No. 0000079	Ecuador empleó al menos \$76,823,009 millones del presupuesto ordinario.	Resolución 000152

Elaborado por el autor.

Anexo 2.- Instrumentos de formulación de la política. Proceso extraordinario de regularización visado VERHU

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>-Plan Nacional de Desarrollo (PND) Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025</p> <p>-El Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)</p> <p>-Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021</p> <p>-Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021</p>	<p>-Constitución de la República</p> <p>-Ley Orgánica de Movilidad Humana</p> <p>-Decreto Ejecutivo 826</p> <p>-Acuerdo 159</p> <p>Procedimiento de registro migratorio para personas venezolanas y extinción de faltas migratorias y sanciones a ser aplicado en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826</p> <p>-Resolución 000131</p> <p>Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019</p> <p>-Resolución 101 emítanse las directrices en aplicación</p>	<p>-Asignación presupuestaria para el proceso \$ 4.174.696</p>	<p>-Decreto Ejecutivo 826</p> <p>-Acuerdo 159</p> <p>Procedimiento de registro migratorio para personas venezolanas y extinción de faltas migratorias y sanciones a ser aplicado en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826</p> <p>-Resolución 000131</p> <p>Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019</p> <p>-Resolución 101 emítanse las directrices en aplicación del Decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019 y del acuerdo ministerial no. 103, de 26 de julio de 2019,</p>

	<p>del Decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019 y del acuerdo ministerial no. 103, de 26 de julio de 2019, publicados en el segundo suplemento del registro oficial no. 5, de 26 de julio de 2019)</p> <p>-Acuerdo No. 0000002</p> <p>-Decreto 1020 relativo a plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios para los ciudadanos venezolanos</p> <p>-Decreto Ejecutivo 1134 relativo a validez hasta el 28 de febrero de 2021 de pasaportes ordinarios de personas ecuatorianas que se encuentren en el exterior</p>		<p>publicados en el segundo suplemento del registro oficial no. 5, de 26 de julio de 2019)</p> <p>-Acuerdo No. 0000002</p> <p>-Decreto 1020 relativo a plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios para los ciudadanos venezolanos</p>
--	---	--	--

Elaborado por el autor.

Anexo 3.- Instrumentos de la política (Proceso extraordinario de regularización visado VERHU)

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>Manual de proceso para el usuario de consulado virtual proceso de aplicación de visas de excepción por razones humanitarias VERHU</p>	<p>-Decreto Ejecutivo 826</p> <p>-Acuerdo 159 Procedimiento de registro migratorio para personas venezolanas y extinción de faltas migratorias y sanciones a ser aplicado en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826</p> <p>-Resolución 000131 Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019</p> <p>-Resolución 101 emítanse las directrices en aplicación del Decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019 y del acuerdo ministerial no. 103, de 26 de julio de 2019, publicados en el segundo</p>	<p>-Asignación presupuestaria para el proceso USD. 4.174.696</p>	<p>-Decreto Ejecutivo 826</p> <p>-Acuerdo 159 Procedimiento de registro migratorio para personas venezolanas y extinción de faltas migratorias y sanciones a ser aplicado en cumplimiento de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 826</p> <p>-Resolución 000131 Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019</p> <p>-Resolución 101 emítanse las directrices en aplicación del Decreto ejecutivo no. 826, de 25 de julio de 2019 y del acuerdo ministerial no. 103, de 26 de julio de 2019, publicados en el segundo</p>

	<p>suplemento del registro oficial no. 5, de 26 de julio de 2019)</p> <p>-Acuerdo No. 0000002</p> <p>-Decreto 1020 relativo a plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios para los ciudadanos venezolanos</p> <p>-Decreto Ejecutivo 1134 relativo a validez hasta el 28 de febrero de 2021 de pasaportes ordinarios de personas ecuatorianas que se encuentren en el exterior</p>		<p>suplemento del registro oficial no. 5, de 26 de julio de 2019)</p> <p>-Acuerdo No. 0000002</p> <p>-Decreto 1020 relativo a plazo de amnistía migratoria y del proceso de regularización por motivos humanitarios para los ciudadanos venezolanos</p>
--	---	--	---

Elaborado por el autor.

Anexo 4.- Instrumentos de puesta en agenda proceso de regularización visa VIRTE

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
- Memorando No. MREMH-DVN-2021-1437-M de 30 de septiembre de 2021. - Memorando No. MREMH-CGAJ-2021-0265-M -Comunicación No. MREMH-CGAJ-2021-0220-M, de 24 de agosto de 2021.	-Decreto Ejecutivo 436	Desconocido	-Decreto Ejecutivo 436

Fuente: Elaborado por el autor.

Anexo 5.- Instrumentos de la política (Proceso de formulación del Proceso extraordinario de regularización visado VIRTE)

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
-Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región	-Decreto Ejecutivo 436 otórguese amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana	Desconocido	-Decreto Ejecutivo 436 otórguese amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana
-Plan de acción de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región	-Acuerdo 076 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinario		-Acuerdo 076 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinario
-Plan Nacional de Desarrollo (PND) Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	-Acuerdo Ministerial 077 Procedimiento de amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria		-Acuerdo Ministerial 077 Procedimiento de amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria
-El Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH)			
-Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021	-Decreto 753 otorga amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria		-Decreto 753 otorga amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria
-Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana			

<p>en Ecuador 2020-2021</p> <p>-Memorando No. MREMH-DVN-2021-1437-M</p> <p>-Suplemento Registro oficial No. 386 de 5 de febrero de 2021 (Ecuador eliminó visa UNASUR)</p>	<p>-Acuerdo 054 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos venezolanos que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales</p> <p>- Acuerdo 048 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos extranjeros</p> <p>-Acuerdo MIES-2022-046 procedimiento para la regularización migratoria de niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar a través de la emisión de la visa de residencia temporal de excepción - VIRTE</p>		<p>-Acuerdo 054 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos venezolanos que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales</p> <p>- Acuerdo 048 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos extranjeros</p> <p>-Acuerdo MIES-2022-046 procedimiento para la regularización migratoria de niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar a través de la emisión de la visa de residencia temporal de excepción - VIRTE</p>
---	--	--	--

Elaborado por el autor.

Anexo 6.- Instrumentos de la política (Proceso extraordinario de regularización visado VIRTE)

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
<p>Campaña “Estoy Aquí”</p>	<p>-Decreto Ejecutivo 436 otórguese amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana</p> <p>-Acuerdo 076 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinario</p> <p>-Acuerdo Ministerial 077 Procedimiento de amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria</p> <p>-Decreto 753 otorga amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria</p> <p>-Acuerdo 054 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria</p>	<p>-Asignación presupuestaria para el proceso USD. 4.174.696</p>	<p>-Decreto Ejecutivo 436 otórguese amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana</p> <p>-Acuerdo 076 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinario</p> <p>-Acuerdo Ministerial 077 Procedimiento de amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria.</p> <p>-Decreto 753 otorga amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria</p> <p>-Acuerdo 054 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria</p>

	<p>de ciudadanos venezolanos que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales</p> <p>- Acuerdo 048 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos extranjeros</p> <p>-Acuerdo MIES-2022-046 procedimiento para la regularización migratoria de niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar a través de la emisión de la visa de residencia temporal de excepción - VIRTE</p>		<p>de ciudadanos venezolanos que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales</p> <p>- Acuerdo 048 normativa secundaria para el proceso de regularización extraordinaria de ciudadanos extranjeros</p> <p>-Acuerdo MIES-2022-046 procedimiento para la regularización migratoria de niños y adolescentes no acompañados y separados de su medio familiar a través de la emisión de la visa de residencia temporal de excepción – VIRTE</p>
--	---	--	---

Elaborado por el autor.