

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2023

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana (2019-2022)

Daliseth Coromoto Rojas Rendón

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores/as:

Vanessa Montenegro Hidalgo

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Quito, febrero de 2024

## **Dedicatoria**

A mi madre, Carmen Rendón, por su inagotable amor y por ser cada día fuente de inspiración; sus palabras me han acompañado en todo momento desde la lejanía de mi terruño andino en Mérida-Venezuela. Sin duda, ella ha sido un ejemplo de que no existen barreras físicas para la ternura y la amistad inquebrantable entre madre e hija. Su voz ha estimulado mi formación académica desde niña y, en los momentos sacudidos por la realidad, ha sido el faro que guía mi viaje al éxito. Y aquí estoy madre querida, de nuevo dedicándote un triunfo más, triunfo que también es tuyo.

A Miguel Angel, amado cómplice de mis sueños más lejanos, un sutil susurro en la tormenta de la vida y lámpara en lo nocturno de la soledad. Compañero de travesía y copartcipe de la Maestría, lector crítico de mis trabajos y excepcional motivador al momento de alimentar el conocimiento y el alma. Gracias amor mío por todo el apoyo que me has brindado. También te dedico este triunfo por toda tu dedicación.

A mis familiares ausentes a quienes no pude despedir por una distancia impuesta a consecuencia de la dolorosa emigración forzada. El duelo y el luto por su pérdida aún están presentes en mi corazón.

## Epígrafe

Y la migración es un duelo, como lo es la vida misma, el que migra muere un poco al hacerlo. Mueren los que quedaron grabados en fotos que porto entre mis papeles, muere el niño que fui cuando partí en ese viaje, mueren mis recuerdos. Hay quienes, sin embargo, no hacen un duelo exitoso, frente a una sucesión de muertes son incapaces de adaptarse ya y colapsan, se hunden en una depresión profunda o viven embriagados o simplemente se refugian en la locura.

Ángel Castro Vázquez

## Índice de contenidos

Introducción .....	15
1. Problema de investigación .....	16
2. Contexto histórico .....	21
3. El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana .....	24
4. Organización de la tesis .....	25
Capítulo 1. Antecedentes y fundamentos teórico-metodológicos de la investigación.....	28
1.1. Estado del arte .....	28
1.2. Marco analítico .....	37
1.2.1. El diseño realista de las políticas públicas.....	37
1.2.2. El enfoque Neoinstitucional y el cambio de la política pública.....	42
1.2.3. Gobernanza .....	49
1.2.4. Los instrumentos de la política pública .....	53
1.3. Mecanismo causal basado en el marco analítico del diseño de políticas públicas	58
1.4. Observaciones empíricas esperadas .....	66
1.5. Marco metodológico .....	69
1.5.1. Método: Reconstitución de procesos ( <i>process tracing</i> ).....	70
1.5.2. Protocolo de investigación .....	71
1.5.3. Formalización bayesiana.....	75
1.5.4. Diseño de pruebas empíricas .....	77
Capítulo 2. La selección de casos y el análisis de congruencia .....	80
2.1. Selección de casos.....	80
2.2. Análisis de congruencia .....	87
2.2.1. Panamá y las políticas migratorias: el flujo venezolano.....	93
2.2.2. Guatemala: políticas migratorias .....	95
2.2.3. Migración y políticas migratorias en Perú .....	97

2.2.4.	Migración y políticas migratorias en Chile.....	101
2.2.5.	Políticas migratorias en México respecto al caso venezolano .....	103
2.2.6.	Migración y políticas migratorias en Honduras.....	106
2.2.7.	Migración en Costa Rica: caso Venezuela.....	107
2.2.8.	Migración y políticas migratorias en Colombia.....	110
2.3.	Conclusiones sobre la selección de caso y el análisis de congruencia .....	113
Capítulo 3.	Análisis de caso a profundidad .....	119
3.1.	La política de movilidad ecuatoriana.....	119
3.2.	Evidencias recabadas .....	125
3.2.1.	Detonante: la puesta en agenda para el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana .....	126
	Nodalidad: información sobre la posibilidad de cambio en la política de movilidad humana.....	128
	Autoridad: preparación de la regulación para la nueva política de movilidad humana.....	129
	Tesoro: anuncio de los recursos necesarios para el cambio en la política de movilidad humana .....	131
	Organización: disposición de las entidades responsables de la ejecución de la nueva política de movilidad humana.....	132
3.2.2.	Entidad A: la planificación estratégica para el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana .....	133
	Nodalidad: estrategias para socializar la información sobre el cambio de la política de movilidad humana.....	134
	Autoridad: la estrategia para regular el cambio en la política de movilidad humana	136
	Tesoro: recursos necesarios para implementar el cambio en la política de movilidad humana.....	138
	Organización: entidades responsables de la implementación de la nueva política de movilidad humana .....	140

3.2.3. Entidad B: la coordinación institucional para el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana .....	142
Nodalidad: la coordinación de la información sobre la nueva política de movilidad humana.....	143
Autoridad: coordinación de la regulación sobre la política de movilidad humana	144
Tesoro: coordinación de los recursos para la implementación de la nueva política de movilidad humana .....	145
Organización: coordinación de los entes encargados de la implementación de la nueva política de movilidad humana .....	147
3.2.4. Entidad C: las interacciones políticas en el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana .....	148
Nodalidad: interacción de información sobre la política de movilidad humana ...	150
Autoridad: diferentes actores (estatales y no estatales) que intervienen en la regulación de la nueva política de movilidad humana.....	152
Tesoro: recursos provenientes de diferentes actores para la implementación de la nueva política de movilidad humana .....	154
Organización: interacción de diferentes entes (gubernamentales y no gubernamentales) para el cumplimiento de la nueva política de movilidad humana	155
3.2.5. Entidad R: el resultado del cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana.....	157
Nodalidad: el resultado en la información de la política de movilidad humana ...	158
Autoridad: los decretos, evaluaciones y regularizaciones como resultado de la política migratoria.....	161
Tesoro: las asignaciones presupuestarias para el cumplimiento de la política de movilidad humana .....	163
Organización: instituciones creadas para la política de movilidad humana .....	164
3.3. Análisis de las evidencias a través de la formalización bayesiana.....	166
Conclusiones.....	171
Referencias.....	180

Anexos.....	193
Anexo 1. Tabla consolidada de evidencias .....	193
Anexo 2. Listado de evidencias y fuentes.....	199
Anexo 3 Guía en entrevistas a funcionarios públicos .....	203
Anexo 4 Guía de entrevista a migrantes venezolanos .....	204

## Lista de ilustraciones

Cuadro 2.1. Los distintos Permisos Temporales de Permanencia en Perú .....	98
Cuadro 2.2. Los distintos PEP entre julio de 2017 y diciembre de 2018 en Colombia .....	111
Figura 1.1. Tipos básicos de instrumentos de gobierno .....	56
Gráfico 1. Trayectoria histórica de la crisis migratoria venezolana.....	24
Gráfico 1.1. Tipo de cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana .....	47
Gráfico 1.2. Diferentes tipos de mecanismos sociales que juntos forman un mecanismo de relación causal .....	59
Gráfico 1.3. Mecanismo de relación causal en el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana (2019-2022) .....	60
Gráfico 1.4. Mapa de eventos del cambio paradigmático de la política de movilidad humana ecuatoriana (2019-2022) .....	61
Gráfico 1.5. Protocolo de investigación .....	75
Gráfico 3.1. Presentación de las evidencias .....	126
Imagen 3.1. Tarjeta Andina de Migración .....	121
Línea de tiempo 2.1. Solicitud de visado para el ingreso de venezolanos a países de Latinoamérica.....	114
Línea de tiempo 2.2. Cronología de países miembros del Proceso de Quito .....	118
Tabla 1.1. Taxonomía de los componentes de la política de movilidad humana ecuatoriano en el contexto de la migración venezolana .....	48
Tabla 1.2. Estilo de implementación de las políticas públicas en el ámbito de la gobernanza	52
Tabla 1.3. Instrumentos de política, por principal recurso rector .....	56

Tabla 1.4. Ejemplo de instrumentos NATO en la política de movilidad humana ecuatoriana (2019-2022).....	58
Tabla 1.5. Proceso causal del diseño de política .....	61
Tabla 1.6. Nivel teórico, operativo e hipotético del mecanismo causal.....	64
Tabla 1.7. Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal .....	66
Tabla 1.8. Tipología de pruebas empíricas .....	77
Tabla 2.1. Variables de estudio .....	84
Tabla 2.2. Conjuntos nítidos y difusos .....	85
Tabla 2.3. Conjuntos nítidos y difusos (Resultados).....	86
Tabla 2.4. Tipología de casos.....	87
Tabla 3.1. Formalización bayesiana de pruebas convencionales .....	167
Tabla 3.2. Formalización bayesiana 4x4 series de tests de la prueba Aro .....	169

## **Lista de abreviaturas y siglas**

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAMI: Centros de Atención al Migrante Irregular

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CPTP: Carné de Permiso Temporal de Permanencia

DD. HH.: Derechos Humanos

DMQ: Distrito Metropolitano de Quito

DGME: Dirección General de Migración y Extranjería

DGRCCIC: Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

FGE: Fiscalía General del Estado

FMI: Fondo Monetario Internacional

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

GTRM: Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes

IGM: Indicadores de Gobernanza de la Migración

LOMH: Ley Orgánica de Movilidad Humana

MDI: Ministerio del Interior

MDT: Ministerio del Trabajo

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MPI: Migration Policy Institute

MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

MSP: Ministerio de Salud Pública

NATO: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de Naciones Unidas

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PDVSA: Petróleos de Venezuela S.A.

PEP: Permiso Especial de Permanencia

PIM: Política Integral Migratoria  
PMA: Programa Mundial de Alimentos  
PTP: Permiso Temporal de Permanencia  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
QCA: Análisis Comparativo Cualitativo  
RMRP: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes  
R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes  
SNU: Sistema de Naciones Unidas  
TAM: Tarjeta Andina de Migración  
UCuenca: Universidad de Cuenca  
UNACH: Universidad Nacional de Chimborazo  
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
UPEC: Universidad Politécnica Estatal del Carchi  
UTLVE: Universidad Técnica Luis Vargas  
UTMACH: Universidad Técnica de Machala  
VERHU: Visa de Excepción por Razones Humanitarias  
VIRTE: Visa de Residencia Temporal de Excepción  
VRD: Visa de Responsabilidad Democrática

## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Daliseth Coromoto Rojas Rendón, autora de la tesis titulada “El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana (2019-2022)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en 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, febrero de 2024.



Daliseth Coromoto Rojas Rendón

## Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana durante el período 2019-2022. Para ello, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué se produce un cambio paradigmático en la política de movilidad humana ecuatoriana luego de la crisis migratoria del año 2018?, donde la respuesta tentativa o hipótesis fue que la emergencia presentada en la frontera norte del Ecuador (integrada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura) en el año 2018, ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana.

El marco teórico se fundamentó en el enfoque realista de diseño de políticas, aplicando el método del *process tracing* (reconstitución de procesos), a través del desarrollo de un protocolo de investigación conformado por cinco pasos (teorización y operacionalización del mecanismo causal, diseño de pruebas empíricas, selección de casos, análisis de congruencia, y, estudio de caso a profundidad). Para el análisis de la política mencionada, se estudió su diseño, partiendo de la puesta en agenda para luego conocer la estrategia usada para la formulación de la política, la coordinación institucional que se desplegó, las interacciones políticas desarrolladas y el resultado obtenido. Asimismo, se usó la taxonomía NATO para conocer los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización que integraron el proceso de cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana.

Con la evidencia recabada, se pudo concluir que efectivamente existió un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, ya que el paradigma se reconfiguró en cuanto al trato hacia la migración venezolana, donde su tratamiento comenzó a darse desde el punto de vista humanitario, creando las instituciones responsables para su implementación y estabilización en el tiempo.

## **Agradecimientos**

A Dios Todopoderoso, por ser la energía que mueve los hilos de mi vida, por permitirme entender que sus tiempos son perfectos y por reírse cuando le contaba mis planes. Esto es simplemente un hermoso acto de fe...

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador, por permitirme formar parte de su comunidad de estudiantes y por concederme la beca académica y la beca de tesis para poder cursar el programa de maestría que me ha permitido la culminación de esta investigación.

A mi asesor, el Dr. Guillaume Fontaine, quien, en el desarrollo de la maestría, compartió sus conocimientos y experiencias como docente e investigador, con la finalidad de ampliar nuestra manera de ver y estudiar las políticas públicas. Por ser pionero en la aplicación de un protocolo para el análisis de las políticas públicas y hacerme ver su alcance, retando siempre mi potencial académico.

A mi gran amigo, colega y compañero venezolano Dr. Johnny Barrios, quien ha sido mi lector más crítico y quien me ha apoyado en todo momento y lugar. Inmensamente agradecida por su ayuda dentro de este proceso académico ya complejo de por sí.

A mis queridas amigas y compañeras Sharlyn Zúñiga y Ana Belén Marín, ejemplos de perspicacia, dedicación, inteligencia y lucha a la hora de cumplir con los compromisos de la Maestría. Por ser pilares de apoyo espiritual y material cuando más lo necesitaba. Toda mi admiración, cariño y reconocimiento. ¡Las adoro!

A Marcelo Rodas, Darwin Coronel y Katerine Ullauri, quienes en un momento crítico de mi situación como inmigrante, fueron la luz en el camino y me brindaron su ayuda abriendo las puertas de la Residencia Estudiantil, que fue mi hogar hasta el final de la Maestría. A Teresa Cacongo, por su ternura, compañía y cuidados en mi estadía en la Residencia de FLACSO.

## **Introducción**

El presente tema se suscribe a una línea de investigación orientada a abordar la relación entre políticas públicas y migración. Por ello, se ha considerado el cambio de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana durante el período 2019-2022. Esto implica realizar un análisis de la política de movilidad humana en Ecuador a partir de los avances que ha tenido el país en materia migratoria a nivel constitucional y normativo. Cabe resaltar que el enfoque usado en el presente estudio es el del análisis de políticas públicas y de diseño de políticas públicas, donde el diseño es la parte aplicada del análisis, ya que se debe analizar para diseñar las políticas públicas y luego se diseña a partir del análisis realizado.

En consecuencia, las políticas públicas ecuatorianas pasan a ocupar un lugar primordial en el análisis migratorio regional actual, debido a que ayuda a pensar acerca de la presencia de migrantes venezolanos en Ecuador, así como sus causas y consecuencias. El abordaje de este tema demanda una aproximación cualitativa que considere los avances más importantes en materia de política migratoria ecuatoriana y cómo el caso venezolano sirve de referencia para apreciar el alcance de los mecanismos de control migratorio, en este caso, la política de movilidad humana y la urgencia de activar mecanismos de extranjería acordes con los convenios internacionales en materia migratoria (Herrera y Cabezas 2019), a la luz de los Derechos Humanos (DD. HH.).

Los DD. HH. son considerados como universales y se constituyen como preceptos que incluyen, no solo a los ciudadanos de cada país, sino a los inmigrantes internacionales, refugiados y desplazados en Ecuador (Grijalva 2006); por lo que su defensa constituye uno de los valores fundamentales de la democracia. En el caso particular de los DD. HH. de personas migrantes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha señalado la importancia de su defensa y puesta en práctica por parte de los Estados, ya que cada día el número de migrantes aumenta y se debe velar por sus derechos dentro y fuera de sus países de origen (Organización Internacional para las Migraciones 2019), por ello, resulta fundamental estudiar el cumplimiento de los derechos de los migrantes venezolanos en el Ecuador.

A continuación, se explica la problemática, el problema de políticas públicas, la pregunta e hipótesis de investigación y la estructura de la tesis.

## **1. Problema de investigación**

Los estudios sobre movilidad humana han cobrado doble significado en los últimos años. Por un lado, en el Ecuador se reconocen los avances que ha tenido en materia de movilidad humana a nivel constitucional y normativo; por otro, la nueva realidad migratoria en el contexto suramericano, marcada en gran medida por “la profunda crisis económica, social y democrática que ha atravesado el país [Venezuela] desde 2014” (Bull 2020, 160), especialmente con la llegada a la presidencia de la República de Nicolás Maduro, quien se “enfrenta a la difícil coyuntura de una crisis económica” (Rosales 2020, 242), ha desembocado en un éxodo que ha definido el territorio ecuatoriano como un espacio tanto de tránsito como de destino, lo que ha traído consigo cambios para enfrentar los nuevos acontecimientos, donde el Ecuador se presenta como un laboratorio para el cambio de las políticas individuales que equivalen a experimentos naturales (Peters y Fontaine 2020, 4).

Estudiar el cambio de la política migratoria ecuatoriana como problema de investigación, permite conocer que efectivamente existe un detonante que impactó dicha política, en este caso, un acontecimiento dramático como lo fue la emergencia migratoria de ciudadanos venezolanos en la frontera norte ecuatoriana en el año 2018. Así, la presente investigación como estudio de caso, busca asegurarse que existió un cambio entre el antes y el después de la emergencia migratoria venezolana, es decir en la coyuntura crítica, por ende, existe un mecanismo causal que provocó esta situación.

En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo general analizar el cambio de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana durante el período 2019-2022, y los objetivos específicos están enfocados en: 1. Estudiar de forma comparada los casos de migración venezolana en Suramérica durante el período señalado; y, 2. Reconstruir el proceso de la política migratoria ecuatoriana en el caso de los migrantes venezolanos durante el período 2019-2022.

En el contexto del año 2015, la política migratoria ecuatoriana no permitió responder o atender los problemas producidos por el comienzo de la crisis migratoria venezolana, por ello, posteriormente el gobierno Lenín Moreno decidió reformar esta política y definir la inmigración como un problema humanitario. En consecuencia, este tipo de cambio se conoce como un cambio de tercer orden (Hall 1986) o cambio de paradigma, es decir un cambio de política basado en una nueva visión del mundo y, por lo tanto, del problema de política pública.

Lo anterior puede evidenciar la existencia de una relación entre la emergencia migratoria venezolana en la frontera norte del Ecuador y el cambio suscitado en la política de movilidad humana ecuatoriana, por lo tanto, cabe preguntarse: ¿por qué se produce un cambio paradigmático en la política de movilidad humana ecuatoriana luego de la crisis migratoria del año 2018? En tal sentido, la hipótesis de investigación del presente estudio se enmarca en el hecho de que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asumió un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión humanitaria.

En este contexto, se escogió un período de gobierno (Lenín Moreno, 2017-2021) que continúa con otro período de gobierno (Guillermo Lasso, que inicia en el 2021 hasta noviembre de 2023), en un área que es relativamente constante y donde hay nuevos objetivos o una nueva concepción del problema (emergencia migratoria) que llevaron a resultados particulares (cambio de la política de movilidad humana). Situaciones que se van a explicar en la presente investigación.

En este estudio se está señalando que el cambio en la política de movilidad humana, ocurrido en el mes de agosto del año 2019, fue un cambio de tercer orden, donde se producen “cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la configuración de los instrumentos, los propios instrumentos y la jerarquía de los objetivos subyacentes a la política” (Hall 1993, 279). Dicho cambio fue posterior a la denominada crisis migratoria venezolana. Esta situación permitió identificar que primero ocurrió la crisis migratoria venezolana, luego la emergencia

fronteriza en el Ecuador y, luego se produjo el cambio de la política migratoria ecuatoriana, dirigida específicamente a los ciudadanos venezolanos y como consecuencia de los ingresos masivos de estos ciudadanos al territorio.

El fenómeno inmigratorio constituye así uno de los problemas que enfrentan los países del mundo, por lo que obliga a estudiar cómo afecta el ingreso de personas extranjeras a un país en particular. Canela y Rincón (2016) señalan la necesidad de aproximarse al fenómeno de la inmigración desde un planteamiento socio-fenomenológico, con el fin de tematizar los conceptos de frontera, hogar e inmigrante, ya que estos pasan por la geografía humana y parte de ciertas premisas donde las subjetividades construyen los mapas simbólicos y no los trazos cartográficos. En este aspecto, el inmigrante se ha constituido como un sujeto social que forma parte de una realidad globalizada, al conceptualizarlo y teorizar su contexto se hace un ejercicio que lleva a la acción concreta (Bajo 2007). El caso venezolano, permite identificar los efectos crecientes de exclusión, xenofobia, aporofobia, maltrato, explotación y otros factores donde deben intervenir las políticas públicas de movilidad humana.

Para Fontaine (2015, 24) las políticas públicas pueden ser consideradas como “variables independientes de la vida social, política y económica de un país; se las considera como un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado. [...] una política pública es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades”. Desde este punto Zeller (2007) señala que el Estado puede verse como una relación social ya que constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar y donde cada sector social intenta imponer sus intereses.

En cuanto a las políticas públicas migratorias, Chiarello (2020) analiza directamente el tema de la relación de las políticas públicas con las migraciones como un fenómeno actual que se encuentra presente en el contexto de América del Sur. Se trata de políticas dirigidas a un sector de la sociedad humana en constante movilidad, donde para la construcción de las políticas públicas se imponen delimitaciones, enfoques y urgencias, por lo que al ser aplicadas al tema migratorio cobra un nuevo matiz.

Por su parte, Borge (2006), permite observar de cerca cómo se da este fenómeno en la práctica, examinando la ausencia de políticas públicas migratorias, lo que dificulta la tarea de administrar este fenómeno. Así, el tema de la ausencia y la no presencia de políticas públicas idóneas muestran otro ángulo del problema migratorio, lo que pasa por una crítica a la posición del Estado y por un análisis acerca del impacto de la migración en el contexto latinoamericano. No obstante, en la presente investigación, se busca conocer la presencia de una política de movilidad humana que cambió en el contexto del fenómeno migratorio venezolano.

A partir de la promulgación de la Constitución de Montecristi del año 2008, el Ecuador le otorgó rango constitucional a los principios de Ciudadanía Universal, a la libre movilidad humana y al derecho a migrar, estableciéndolos como derechos que tenían todas las personas en situación de movilidad humana (Asamblea Nacional 2008, arts. 40 y 416). Esta apertura de fronteras le otorgó el puesto como el primer país de acogida de refugiados en América Latina y el Caribe (Bermúdez *et al.* 2018), especialmente de refugiados colombianos que huyeron del conflicto interno y, actualmente para los ciudadanos venezolanos, donde en el período mayo 2017 - julio 2019, habían ingresado “1.673.980 venezolanos” (Ministerio de Gobierno 2019) y para el 2019, comenzaron a ocupar el primer lugar en arribos al Ecuador.

Otro hecho de significativa importancia fue la suscripción del *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela*, en el año 2010, donde se establecen, entre otras cuestiones, que los ciudadanos ecuatorianos pueden ingresar al territorio venezolano sólo presentando su cédula de identidad, y, recíprocamente, los ciudadanos venezolanos pueden ingresar al territorio ecuatoriano al presentar su documento de identidad (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela 2010, art. 3). En este sentido, hasta el año 2019, el Ecuador permitía la entrada legal de los venezolanos, ya sea presentando su pasaporte o su cédula de ciudadanía.

Por ejemplo, cuando un ciudadano venezolano ingresaba al Ecuador presentando el pasaporte, este documento era sellado en la unidad de control migratoria, con la fecha de ingreso, indicando los días que tenía permitidos residir dentro del territorio, que generalmente eran 90 días, prorrogables por otros 90 días más. Cuando el ciudadano venezolano ingresaba al país

presentando la cédula de identidad, se le otorgaba la Tarjeta Andina de Migración (TAM) (conocida también como Carta Andina), documento que era sellado también en la unidad de control migratoria, con la fecha de ingreso del venezolano y con las mismas indicaciones de permanencia (en días) que se señalaban en el pasaporte.

En efecto, los convenios son acuerdos entre los Estados nacionales que han venido a formar parte de la modernidad. En la actualidad, las relaciones bilaterales se establecen en todos los órdenes (político, económico, social, cultural, territorial, sanitario, entre otros). Como señala Vergara (2020), las relaciones de Venezuela con Ecuador y otros países de la región, se han dado históricamente en el marco de la cooperación internacional, teniendo sus períodos particulares y temas de interés, uno de ellos es el caso de la migración. En consecuencia, las relaciones bilaterales Ecuador-Venezuela tienen períodos particulares (Guerra 2021). Sin embargo, los convenios sobre migración siguen siendo materia de debate, ya que en la práctica se pueden apreciar giros importantes en las políticas migratorias que van en un sentido contrario al que se ha acordado, lo que deteriora las relaciones democráticas de ambos Estados.

Dada la crisis política, económica y social que vive Venezuela, y las llamadas oleadas migratorias, aproximadamente en el año 2015 se comienza a presentar un fenómeno sin precedentes en Suramérica, que para el 2023 había alcanzado unos “7.2 millones de venezolanos y venezolanas [que] han abandonado su país en los últimos años. La gran mayoría, 6 millones, es acogida por países de América Latina y el Caribe” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2023), lo que algunos autores han denominado como “migración de la desesperación” (Vivas y Paez 2017). Este movimiento migratorio ha salido del territorio venezolano y se ha dirigido a diferentes países de Suramérica, teniendo al Ecuador como país tanto de tránsito como de destino. En este aspecto, en el año 2018 se presentó una situación dramática en la frontera norte ecuatoriana, donde ingresaban diariamente unos 5.000 ciudadanos venezolanos, por ello, se decretó la emergencia en dicha frontera ante la llegada masiva de estos ciudadanos a territorio ecuatoriano (BBC News Mundo 2018).

## 2. Contexto histórico

La situación que se ha venido presentando en Venezuela desde la toma del poder político por el expresidente Hugo Chávez en febrero de 1999 (las elecciones se realizaron en diciembre de 1998), y especialmente en la presidencia de Nicolás Maduro, ha desembocado en una serie de conflictos (políticos, económicos, sociales, sanitarios, entre otros) que provocaron la llamada crisis humanitaria.

De forma sucinta, se presentan ciertas características a lo largo de más de veinte años de la llamada Revolución Bolivariana (desde Hugo Chávez, hasta la actual presidencia de Nicolás Maduro), donde se puede mencionar que la situación país, tiene su origen en el hecho de que la instauración del régimen socialista en Venezuela provocó que los ciudadanos tuvieran el temor de ser perseguidos por ideologías políticas. En este sentido, el régimen gubernamental del actual presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, iniciado en el año 2013 tras la muerte de Hugo Chávez, ha sido calificado de autoritario y dictatorial (Alfaro 2020; Briones y Quispe 2019; Gagliardi 2017; García 2017; Rodrigues y Sánchez 2018), donde el régimen democrático de los años 90 del siglo pasado se ha ido transformando hasta derivar en un “autoritarismo hegemónico, con vocación totalitaria [...], una regresión hacia la dictadura” (Alfaro 2020, 24).

Este tipo de régimen gubernamental genera en los ciudadanos que no comparten la misma ideología política, temor a ser perseguidos o encarcelados, como efectivamente ha pasado en Venezuela, al encarcelar a dirigentes políticos, líderes opositores y a ciudadanos en general, por expresarse en contra del gobierno actual. Koechlin, Vega y Solórzano (2018, 58) señalan que “la persecución política a opositores y a ciudadanos no simpatizantes del régimen” se convirtió en una de las causas para que los venezolanos decidieran salir del país.

Por otra parte, la pérdida del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado implicó la poca capacidad que tenía el gobierno venezolano para garantizar la seguridad de los ciudadanos, donde el riesgo de perder la vida era muy alto, lo que genera la sensación de inseguridad en la población. En Venezuela esta situación se ha presentado, ya que los índices

de violencia han crecido de forma exponencial, convirtiendo al país en uno de los lugares más inseguros y violentos de Latinoamérica y el Caribe. Para el año 2019, Venezuela ocupaba el número uno en la tasa de homicidios de la región con un 60,3 por cada 100.000 habitantes, contra Chile que se presentaba en el último lugar con 2.6 por cada 100.000 habitantes (Asmann y O'Reilly 2020).

La inseguridad jurídica impactó específicamente en el derecho de la propiedad privada, debido a que permitió que el gobierno nacional llevara a cabo de forma masiva expropiaciones de industrias, tierras, haciendas productivas, comercios, entre otros, creando un ambiente de incertidumbre en los inversionistas nacionales y extranjeros, lo que trajo como consecuencia el deterioro en la producción de bienes y servicios y la posterior escasez de alimentos, medicamentos, insumos agrícolas, entre otros (Barrios y Santos 2018; Ellner 2010).

Por su parte, la falta de oportunidad de empleo y la hiperinflación ocasionaron la pérdida del poder adquisitivo, lo que imposibilitaba cubrir las necesidades básicas. Esta situación ha sido fundamental en el análisis de la crisis migratoria venezolana, ya que las consecuencias que generan, como por ejemplo la pérdida del poder adquisitivo de los venezolanos, han demostrado, entre otras cosas, un aumento exponencial en los niveles de pobreza, donde para el año 2018, el índice de pobreza había alcanzado el 91 % (España 2018, 30) y para el 2019, “El 94,5 % de los venezolanos viven por debajo del umbral de pobreza [...] [y] el 76,6 % de los venezolanos viven por debajo del umbral de la pobreza extrema” (SWI 2021). Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el 2019 existió una inflación histórica que llegó a alcanzar el 10.000.000 % (Serna 2019).

Con respecto al colapso de la industria petrolera, se puede señalar que el régimen gubernamental venezolano “ha intervenido estructuras fundamentales del Estado, comenzando por PDVSA” (Rosales 2020, 224), lo que generó el colapso de la industria petrolera y el impedimento por parte del Estado para cubrir los requerimientos del gas doméstico, de gasolina, de diésel y de electricidad. Por otro lado, la industria petrolera era la base de la economía en el país, y su deterioro afectó directamente los ingresos por regalías petroleras.

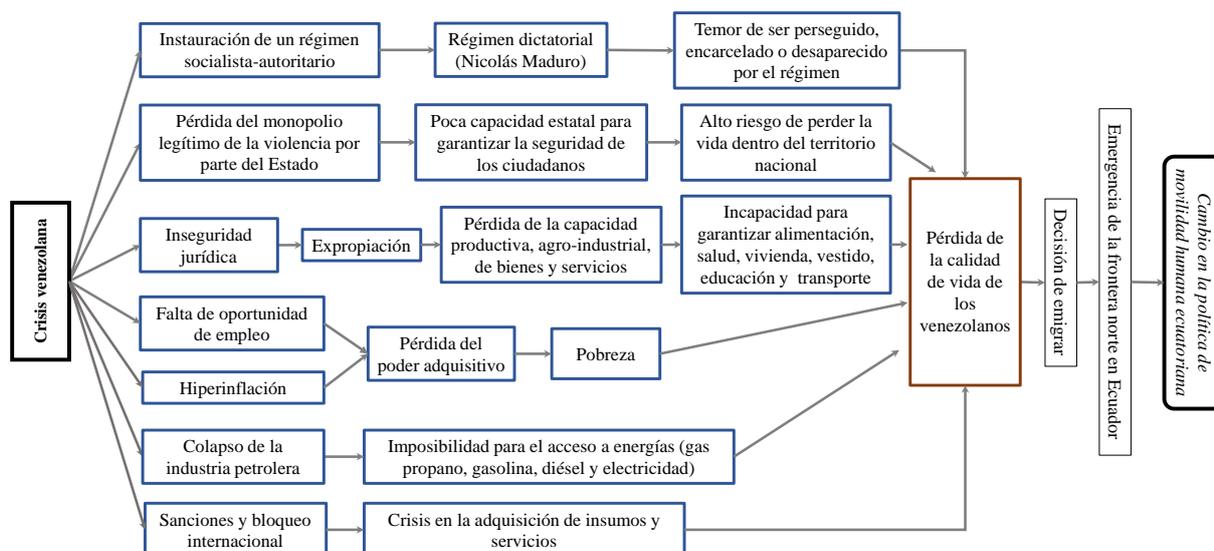
Finalmente, las sanciones internacionales y el posterior bloqueo aplicados especialmente por parte de los Estados Unidos de América a Venezuela, se configuran como elementos que escapan del control del régimen gubernamental venezolano, ya que dependen de factores externos. Sin embargo, dichas sanciones, que, si bien fueron instauradas para debilitar el régimen gubernamental, impactaron directamente en la industria petrolera, especialmente en la venta de petróleo que representaba su principal fuente de ingreso, ocasionando una crisis en la adquisición de productos y servicios esenciales para las actividades en el país y perjudicando directamente a los ciudadanos.

Todos estos elementos causaron la pérdida de la calidad de vida de los venezolanos, lo que llevó a que millones de ciudadanos tomaran la decisión de emigrar de forma masiva y rápida, generando flujos migratorios que históricamente no se habían presentado en la región suramericana. Dichos flujos migratorios impactaron en la frontera norte del Ecuador, especialmente en el año 2019, donde se presentó la emergencia fronteriza, lo que posteriormente produjo el cambio en la política de movilidad humana dirigido a la población venezolana.

Por consiguiente, el acontecimiento de la emergencia migratoria venezolana fue el detonante de un proceso causal, traducido en un problema, que en Ecuador fue formulado como un problema de política pública, específicamente para el cambio de la política de movilidad humana del año 2019. En otras palabras, la emergencia de la frontera norte ecuatoriana en el año 2019 puso en la agenda pública la política de movilidad humana y posteriormente el proceso se instrumentalizó y provocó el cambio de dicha política.

A continuación, se presenta el mapa de eventos históricos (Gráfico 1) por medio del cual se exponen los elementos mencionados en los párrafos anteriores, donde gráficamente se puede observar la secuencia de eventos que provocaron la crisis humanitaria y la emigración venezolana.

**Gráfico 1. Trayectoria histórica de la crisis migratoria venezolana**



Elaborado por la autora con base en Rojas (2021, 25).

### 3. El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana

Para Hall (1993), existen tres tipos de cambio de política. Un cambio de primer orden es el proceso mediante el cual “se modifican los ajustes de los instrumentos a la luz de la experiencia y los nuevos conocimientos, mientras que los objetivos generales y los instrumentos de la política siguen siendo los mismos” (Hall 1993, 278). Un cambio de segundo orden se da “cuando los instrumentos de la política, así como su configuración, se modifican en respuesta a la experiencia pasada, aunque los objetivos generales de la política sigan siendo los mismos” (Hall 1993, 280). Finalmente, el autor señala que un cambio de tercer orden se presenta cuando existen “cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la configuración de los instrumentos, los propios instrumentos y la jerarquía de los objetivos subyacentes a la política” (Hall 1993, 280).

En definitiva, el cambio de primer orden se trata de modificaciones en el ajuste de un instrumento de política, el cambio de segundo orden se refiere a la variación en los instrumentos de la política, y, el cambio de tercer orden se trata de cambios en el paradigma de una política (Hall 1993, citado en Fontaine, Narvaez y Velasco 2018), este último cambio implica cambios en los objetivos de la política (así, el cambio de paradigma es la denominación utilizada para describir ese proceso).

El cambio de paradigma, donde se incluyen los objetivos y medios generales a nivel normativo, puede ser descrito como cambios ideacionales en la política pública. Aquí se estructura un modo de gobernanza, “definido como la forma en que un gobierno identifica los problemas de política, los factores sociales y los objetivos políticos” (Fontaine, Narvaez y Velasco 2018, 2).

Finalmente, se puede mencionar que la motivación que tuvo la investigadora para el desarrollo del tema de estudio estuvo signada por la necesidad de conocer los cambios implementados por el Ecuador en una política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. Por esta razón, estudiar las políticas públicas del Ecuador frente a la emergencia migratoria venezolana (Burbano, Zaldívar y Vera 2019) a partir de la información recolectada en notas de prensa, documentos legales y entrevistas, y, aplicando la reconstrucción de procesos, permitió ampliar el rango de comprensión y la actualización del tema. Por consiguiente, esta investigación está justificada, ya que al ser un tema en desarrollo puede aportar elementos al debate sobre el alcance y los retos de las políticas públicas migratorias ecuatorianas y cómo éstas han determinado la presencia, o no, de migrantes venezolanos en Ecuador (2019-2022).

#### **4. Organización de la tesis**

El trabajo de investigación se ha articulado de la siguiente manera: se presenta el apartado de la introducción donde se establecen los puntos de apertura de la investigación y se teoriza de manera general el problema. Asimismo, se presenta la formulación de los objetivos (general y específicos) y se expone la pregunta de investigación. Igualmente, se plantea la hipótesis general, se detalla el contexto histórico de la investigación y se explica el cambio de la política de movilidad humana. La finalidad de este apartado introductorio es el de indicar cómo fue concebida la investigación, su proceso y los aspectos centrales inherente a sus fines en relación con el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana durante el período enunciado.

Seguidamente se presenta el capítulo uno, cuyo primer apartado es el estado del arte, donde se exponen los estudios relacionados con el tema de investigación. Posteriormente, se desarrolla el marco analítico por medio del cual se explican los conceptos aplicados en el desarrollo de la investigación. Igualmente, se pone el énfasis en el mecanismo causal que se diseña, su fundamento en el marco analítico de las políticas públicas y el marco metodológico. De esta forma se puede observar que el método usado es la reconstitución de procesos (*process tracing*), desarrollado a través de un protocolo de investigación, que está en sintonía con la pregunta de investigación, con el fin de determinar por qué ocurre el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana.

En este primer capítulo se destaca la teorización del mecanismo causal, la revisión del contexto y los antecedentes de la investigación, así como la explicación de la metodología fundamentada en un protocolo de investigación ajustado a la pregunta de investigación. Este ejercicio incluye la explicación de la formalización bayesiana y el diseño de las pruebas empíricas, por lo cual se buscan resultados empíricos del caso de estudio desde una percepción que atiende lo real. Es así como se establecen los criterios teórico-metodológicos que permiten abordar la pregunta de investigación con rigurosidad y con una sistematización lógica.

Inmediatamente se expone el capítulo dos, donde se definen cuáles son los casos con relación a la hipótesis formulada. La primera sección de este capítulo consiste en explicar cómo se distribuyen los casos de países, es decir, si son típicos, desviados, inconsistentes e irrelevantes. Seguidamente, se presenta el análisis de congruencia, el cual va a ayudar a calibrar la información y la selección de casos, otorgándole coherencia y consistencia, debido a que la información secundaria ubicada sobre cada caso va a permitir validar la hipótesis. Es así como, al plantearse por qué ocurre el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana durante el período 2019-2022, es posible establecer un análisis de congruencia que permite avanzar en el análisis de caso a profundidad que se presenta en el capítulo tres.

En el capítulo tres se establece el análisis de caso a profundidad que integra aspectos como la política de movilidad ecuatoriana a partir de las evidencias recabadas, lo que incluye advertir la puesta en agenda para el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana durante el

período en estudio. De esta manera, el capítulo permite incluir información sobre el cambio en la política vigente, la preparación de la regulación y las instituciones creadas para la nueva política migratoria. Para ello, fue necesario recolectar información sobre los instrumentos de la política pública (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) en cada entidad del mecanismo causal, para luego validar la evidencia a través del análisis de la formalización bayesiana. Este proceso, logró aportar los elementos para responder a la pregunta de investigación y confirmar la hipótesis principal.

Finalmente, se presentan las conclusiones donde se exponen los hallazgos y aportes de la investigación.

## **Capítulo 1. Antecedentes y fundamentos teórico-metodológicos de la investigación**

Pensar la política migratoria hoy constituye un reto, ya que envuelve todo un marco de complejidades que debe ser tratado a partir de un marco analítico y metodológico que responda a la naturaleza de cada estudio. Por consiguiente, abordar el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana durante el período 2019-2022, permite considerar cómo la política migratoria del país meridional responde a un contexto espaciotemporal específico, donde la migración venezolana constituye un hecho que encierra una significativa implicancia social, económica, cultural y geopolítica.

En tal sentido, se presenta el capítulo uno, donde se expone el estado del arte con el fin de conocer los estudios desarrollados en la materia, para luego presentar el marco analítico fundamentado en el diseño realista de las políticas públicas, y, finalmente presentar el marco metodológico asumido en la investigación.

### **1.1. Estado del arte**

Desde el punto de vista histórico, el caso venezolano resulta para el Ecuador un problema no previsto, debido a que se basa en los resultados de la crisis política y económica de la nación petrolera desde inicios del siglo XXI. Jaime *et al.* (2013, 7), exponen que la “especificidad del Estado en América Latina”, llama la atención sobre el caso venezolano, el cual entró en un espiral de conflicto a raíz del cambio político de 1999. Desde entonces, el país se enfrentó a una realidad sociopolítica cargada de conflictos que llevó a la paralización de su principal empresa Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) (en el año 2002) y a una paralización progresiva del aparato productivo nacional, lo que trajo como consecuencia que Venezuela perdiera su otrora estabilidad económica y comenzara a sufrir altos niveles inflación y pérdida de inversión, lo que, aunado a las políticas de expropiación y control social, indujo a millones de venezolanos a salir del país, teniendo al Ecuador como destino y tránsito. El análisis de políticas públicas permite abordar la cadena causal de los acontecimientos y la acción pública actual, ya que el fenómeno en estudio se encuentra en pleno desarrollo.

Este hecho histórico ha ocasionado la necesidad de pensar en las políticas públicas migratorias para hacer frente a la población venezolana, y generar así experiencias sobre el problema, lo que permite aportar una perspectiva interna del Ecuador como país receptor, el cual ha tenido que hacer frente a la realidad que impone la migración venezolana en un giro de sus políticas públicas recientes (Herrera y Cabezas 2019).

Por otro lado, la construcción de este análisis de tipo documental permite mostrar los avances más importantes que se han desarrollado con relación a la política migratoria ecuatoriana y el nivel del debate en la actualidad, en el caso de la migración venezolana durante el período 2019-2022. Por ello, se tomaron en cuenta trabajos que permitieron situar y analizar un conjunto de fuentes que contienen teorías para explicar o “decir por qué, cómo y cuándo ocurre un fenómeno” (Hernández, Fernández y Baptista 2014, 4), ideas, conceptos y aportes fundamentales para reconocer el alcance de una discusión actual.

El presente estudio, desde el enfoque teórico del diseño de política (Organización Latinoamericana de Energía 2021; Peters 2018), demanda de un reconocimiento de la relación entre políticas públicas y migración. En tal sentido, para el abordaje de la movilidad humana en Ecuador, se requiere conocer las teorías y los modelos que justifican la investigación y articulan una mirada crítica sobre el proceso; con el fin de identificar y ubicar los aportes realizados por diferentes investigadores y que encuentran similitud con el tema seleccionado.

Por ello, para la articulación de las teorías y modelos que inspiran y justifican la presente investigación se precisó la revisión de los estudios sobre las políticas migratorias ecuatorianas respecto al caso venezolano. En este sentido, se han difundido publicaciones con perspectivas y enfoques distintos. Algunas se centran en el marco contextual que da origen al problema de la migración venezolana, otras se orientan en abordar los aspectos jurídicos que siguen la política migratoria para regularizar a las personas dentro del país.

Por otro lado, se encuentran los enfoques que parten del problema de las políticas públicas. De esta manera, examinar los cambios en la política migratoria en Ecuador conlleva a analizar las medidas implementadas a partir del incremento de arribos de migrantes venezolanos.

Asimismo, algunos estudios se orientan en revisar los decretos ejecutivos, con el fin de conocer cómo se establecen los requerimientos de instrumentos migratorios como la Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) o la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE).

También destacan perspectivas teóricas a un nivel más exploratorio acerca de las políticas públicas sobre migraciones, lo que permite apreciar cómo se conforman las dinámicas migratorias y las políticas públicas, así como la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y evaluación de políticas relativas a las migraciones internacionales (Chiarello 2020). Otros autores se preocupan más por el caso de la crisis migratoria venezolana, tomando en consideración los DD. HH. (Céleri 2018), cuyos datos aportan información de prensa, declaraciones de funcionarios, normas legales y decisiones judiciales, mostrando cómo el marco jurídico “inclusivo y garantista de derechos en materia migratoria del Ecuador contrasta con las acciones del poder ejecutivo tendientes a la limitación de derechos y trato diferenciado hacia las personas de nacionalidad venezolana en su ingreso y tránsito por el país” (Burbano, Zaldívar y Vera 2019).

A ellos se suma el enfoque latinoamericanista, que aporta a la teoría de las políticas públicas migratorias una postura crítica sobre sus características y la respuesta jurídica y política que han dado a este fenómeno la región (Borge 2006). Estos análisis críticos buscan problematizar las reacciones y centrarse en los motivos de la política internacional y nacional que limitan el ámbito de maniobra de los diversos Estados (Acosta, Blouin y Feline 2019).

Otras posturas teóricas en este sentido son las que se inclinan por encontrar las raíces del hecho migratorio, las nuevas dinámicas de movilidad que afectan a la región con el fin de comprender, analizar y conceptualizar el problema, poniendo el acento en la “multifacética crisis por la que atraviesa Venezuela” (Herrera y Cabezas 2019, 1), siendo uno de los desafíos más actuales a la hora de dimensionar la movilidad humana en el siglo XXI (Herrera y Cabezas 2019). Este análisis va acompañado de posturas conceptuales sobre los emigrantes al momento de conseguir mejores condiciones de vida, incluyendo una valoración de los recursos recolectados antes de viajar, su tránsito y comportamientos ante las necesidades específicas de protección, especialmente de los grupo más vulnerables, como es el caso de las

mujeres, niños, personas de la tercera edad y/o con algún tipo de discapacidad (Legarda y Folleco 2019).

El trabajo de Bermúdez *et al.* (2018), titulado *Informe sobre movilidad humana venezolana*, analiza la compleja realidad de este proceso, abordando la migración como un fenómeno que incluye las perspectivas de quienes emigran. Se realiza una reconstrucción del contexto venezolano y se analiza la crisis socioeconómica del país petrolero donde se asume a la migración venezolana como una necesidad que obliga a las personas a salir del país; planteando una aproximación acerca de las dimensiones claves para una política migratoria acorde con la realidad del contexto.

Por su parte, el trabajo de Legarda y Folleco (2019), titulado *La Migración Venezolana a Ecuador y su Prospectiva*, analiza cómo la depresión económica y la crisis político-social han acelerado y acrecentado la cantidad de venezolanos que han abandonado el país, teniendo como tránsito y destino al Ecuador. Este trabajo destaca el drama que ello conlleva en las provincias fronterizas y la urgencia de activar los mecanismos de extranjería con los cuales cuenta el Ecuador. Los autores –en sintonía con Bermúdez *et. al*– dan cuenta de las aspiraciones que tienen los emigrantes al momento de conseguir mejores condiciones de vida, transitar y establecerse, solucionar sus necesidades básicas y encontrar protección para los grupos más vulnerables.

En este contexto, el trabajo de Célleri (2018) denominado *Migración, derechos humanos y desarrollo. Avances y desafíos en la política migratoria ecuatoriana 2009-2016*, da cuenta de los retos de las distintas dimensiones de los fenómenos migratorios como emigración, inmigración, retorno y refugio en cuanto a su complejidad y contradicciones, subrayando cómo los debates sobre política migratoria en el caso ecuatoriano se vuelven aún más necesarios en la actual coyuntura, las perspectivas de desarrollo y los DD. HH. Se resalta el papel de la Constitución nacional como punto de debate necesario de abordar, así como la Ley de Movilidad Humana y los retos del Estado ecuatoriano en materia migratoria.

Burbano, Zaldívar y Vera (2019) en *La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana*, reconocen –en diálogo con Célieri– el tema de los DD. HH. Los aportes de los autores se basan en un trabajo documental que recoge información contenida en notas de prensa, declaraciones de funcionarios públicos, normas legales y decisiones judiciales, lo que amplía el rango de las fuentes a consultar para este tipo de temas. Esto permite observar de cerca el papel de los derechos en materia migratoria del Ecuador y contrastar las acciones del poder ejecutivo y el trato diferenciado que se tiene hacia las personas de nacionalidad venezolana.

En esta misma línea, los aportes de Herrera y Cabezas (2019) en *Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018*, distinguen tanto la salida de ecuatorianos al exterior como la llegada de población extranjera al país, lo cual sacude lo que denominan “las polvorientas políticas migratorias ecuatorianas” (Herrera y Cabezas 2019, 126). Asimismo, destacan el rol de la Constitución de 2008 en la cual se reconocen derechos tanto para los migrantes en el extranjero como para los inmigrantes que residen dentro del territorio ecuatoriano.

De igual manera, se subraya la promulgación de políticas favorables a la libre circulación y las acciones por parte del Estado ecuatoriano y de la sociedad civil para atender a la población refugiada, ya que afirman que la sociedad ecuatoriana tiende a mostrar una actitud negativa frente a la presencia de inmigrantes. La llegada de la población venezolana al Ecuador se produce en un entorno de inmigraciones recientes, lo que hace que se active el Estado y asuma su nuevo papel como receptor de inmigrantes.

En el trabajo de Acosta, Blouin y Feline (2019) denominado *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, se analiza cómo la emigración venezolana se ha disparado desde el año 2015 hasta alcanzar niveles muy altos, por lo que se hace necesario discutir acerca de las características del fenómeno y la búsqueda de respuestas jurídicas y políticas por parte de los Estados de América Latina. Los autores presentan un análisis crítico sobre el tema, con el fin de problematizar estas reacciones. Asimismo, buscan poner el acento en los motivos de política internacional y nacional que ellos denominan “el ámbito de maniobra de los diversos Estados” (Acosta, Blouin y Feline 2019, 4).

Moncayo (2020) en su estudio *Motivaciones Gubernamentales para el establecimiento de la Visa VERHU (2019) como parte de la nueva política migratoria del Ecuador*, examina el Decreto Ejecutivo 826, donde se estableció que, para el ingreso de los inmigrantes venezolanos a territorio ecuatoriano, se debía presentar la visa VERHU. Una decisión que llega tras cuatro años de proceso migratorio venezolano. La autora busca comprender cómo se configuró la preferencia estatal ecuatoriana del establecimiento de la VERHU, por lo que establece un marco contextual sobre la situación de Venezuela y el proceso migratorio que ha surgido a raíz de la crisis del país, así como su impacto a nivel regional.

El Banco Mundial (2020) en su estudio *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, señaló que hasta 2019, “aproximadamente 4,3 millones de personas salieron de Venezuela. El 80 por ciento emigró hacia Latinoamérica y los principales países receptores han sido Colombia, Perú y Ecuador” (Banco Mundial 2020, 20). De esta forma es posible hacerle seguimiento al problema del éxodo venezolano en Ecuador, el cual se caracterizó por ser un país de tránsito hacia Perú u otros países del cono sur como Chile y Argentina y paulatinamente en territorio de recepción de migrantes venezolanos. Según el estudio, entre 2015 y septiembre de 2019, casi 400 000 venezolanos decidieron establecerse en Ecuador (Banco Mundial 2020, 20); una cifra bastante alta si se considera que Venezuela no había tenido una tradición emigratoria.

Esta nueva realidad hizo que el Gobierno de Ecuador solicitara al Banco Mundial analizar la situación para “tomar decisiones de política informadas que permitan cumplir con el deber constitucional de garantizar la movilidad humana y los servicios de salud y educación” (Banco Mundial 2020, 20). Desde una perspectiva metodológica el estudio permite observar cómo el Banco Mundial trabajó conjuntamente con agencias de las Naciones Unidas aplicando la encuesta como instrumento de recolección de datos, orientada a personas en movilidad humana y en comunidades de acogida en Ecuador. Asimismo, llevó a cabo el levantamiento de información cualitativa mediante grupos focales y un análisis de data administrativa proveniente de diferentes sectores, lo que permite que el informe sea claro respecto a cuál era la situación de la población venezolana en Ecuador en el año 2020.

Por su parte, la OIM (2021) en su publicación *República del Ecuador. Segundo informe 2021. Indicadores de Gobernanza de la migración*, muestra cómo los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM) permiten promover políticas migratorias “bien gestionadas, ayudando a los países a evaluar el alcance de sus estructuras de gobernanza de la migración y a determinar las prioridades de cara al futuro” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 6). De esta forma, para reconocer el proceso migratorio venezolano, es conveniente conocer las evaluaciones de seguimiento de los IGM con el fin de determinar la evolución del problema en materia de políticas migratorias y así poder efectuar un seguimiento de los avances, prioridades nacionales y compromisos locales, regionales e internacionales.

Investigaciones recientes como la de Parreño (2021), da cuenta de cómo han sido las respuestas institucionales ecuatorianas ante el fenómeno migratorio, sobre todo en el caso de la inmigración venezolana en su tercera ola (2017-2020). De tal manera que la emigración venezolana ha crecido desde el 2015 respondiendo a patrones que tienen como influencia la violación de DD. HH. La investigación permite observar cómo Ecuador ha sido uno de los países receptores que mejores respuestas ha diseñado, resultado de una acción coordinada, erigiendo instrumentos de inclusión para los inmigrantes.

De esta forma, destaca la importancia de lograr el reconocimiento de los derechos en un marco de vulnerabilidad y búsqueda de respuestas institucionales frente al fenómeno migratorio. El trabajo da cuenta de la exposición de los efectos de la desprotección del migrante, la necesidad de respuestas, el alto riesgo que atraviesan los migrantes y el hecho mismo de ser víctimas de individuos y leyes no acordes con el escenario global actual (Parreño Álava 2021).

Villarreal (2022) da cuenta de cómo más de seis millones de migrantes y refugiados componen el desplazamiento venezolano, haciéndolo el segundo mayor del mundo en la actualidad. Siguiendo sus apreciaciones, el 80 % de ellos viven en América Latina y el Caribe, cuya llegada ha dado lugar a diversas respuestas locales y nacionales. Se señala que el éxodo venezolano ha generado espacios de diálogo, articulación y gestión a nivel regional que “constituyen ejercicios de diplomacia migratoria” (Villarreal 2022, 2). En consecuencia, el Proceso de Quito cobra vigencia debido a que está integrado por 14 países (Argentina,

Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), incluyendo a Ecuador.

Por otra parte, León-Rojas (2022) en *Migración y políticas públicas: infancia y adolescencia migrante venezolana en Medellín*, plantea un cuestionamiento que pone sobre la mesa de debate si la política pública de infancia y adolescencia de Medellín tomó en consideración el contexto migratorio venezolano al momento de su actualización. Este punto es importante para Ecuador, toda vez que Colombia es un país de tránsito obligatorio para los migrantes venezolanos. Desde una perspectiva teórica la autora destaca los desafíos que implica para los gobiernos locales la atención de población migrante, y, de forma especial, los niños, niñas y adolescentes, en el marco de las políticas públicas (León-Rojas 2022).

Morán-Mejía, Atencio-González y Moreno-Arvelo (2022), en su trabajo *Vulneración de los derechos humanos a migrantes venezolanos en tiempos de pandemia en Ecuador*, analizan jurídicamente la vulneración de los DD. HH. a migrantes venezolanos en tiempos de pandemia en Ecuador. Desde una perspectiva cuantitativa aporta información sobre cuerpos normativos y documentos jurídicos, generando aportes dentro de esta temática. Los autores evidencian cómo las normas existentes no se materializan, lo que hace necesario la implementación de un plan de acción más efectivo. En consecuencia, si se considera que Ecuador ha sido uno de los países que más migrantes venezolanos ha recibido en los últimos años, se debe reflexionar sobre el papel que juegan los recursos y las capacidades previstas para el manejo de los procesos migratorios y la necesidad de elaborar nuevas estrategias para enfrentar los desafíos y las dimensiones del problema.

El trabajo *Impacto Económico de la Migración Venezolana en Ecuador: Realidad vs. Potencial*, de Licheri, Romero y Boccia (2022), contextualiza la población migrante venezolana en Ecuador, señala el marco legal, la metodología empleada, los resultados de campo, el impacto fiscal real e impacto fiscal potencial de la acogida de la población migrante venezolana en Ecuador. Al ser un estudio tan amplio aporta elementos a la discusión sobre el aprovechamiento del potencial humano de la migración en medio de la crisis humanitaria del país petrolero.

Mazuera-Arias et al. (2022) exponen la importancia de la crisis migratoria en Venezuela, su vigencia y afectación en la región. El estudio aclara cómo la crisis migratoria venezolana muestra cifras que crecen en cada actualización. Por ende, la movilidad humana, caracterizada en varios estudios y documentos, establece la denominación de *caminantes* para referirse a “los migrantes que transitan su continuo de movilidad a pie” (Mazuera-Arias et al. 2022, 4). Ello implica pensar en la precariedad de los recursos, los peligros que entraña una migración de este tipo, el traspaso de las fronteras, la salida del país para buscar empleo y la búsqueda de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades básicas en un contexto migratorio atravesado por la pandemia y la crisis interna de cada país.

El estudio de Ceriani et al. (2023) titulado *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, resalta los retos en la recepción e integración económica, social, cultural y política migrantes y refugiados. El trabajo aporta información sobre los actores nacionales y locales que quieren mejorar sus políticas, programas y otras iniciativas en esta materia, incluyendo el caso venezolano. Al incluir información de 25 países y 109 localidades de la región, se muestra un panorama basado en una serie de respuestas locales a “las tendencias y desafíos contemporáneos asociados a la movilidad humana en las Américas” (Ceriani et al. 2023, 12).

Ahora bien, con el fin de establecer los lineamientos legales acordes con la realidad migratoria que involucra a ambos países suramericanos, se presentan las fuentes fundamentales, dentro de las que destaca la Constitución del Ecuador (2008) donde se señala que:

Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria (Asamblea Nacional 2008, art. 40).

Igualmente, se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de DD. HH. En tal sentido, las personas que se encuentren en

condición de asilo o refugio pueden gozar de una protección especial que garantice el ejercicio de sus derechos. El Estado ecuatoriano tiene el compromiso de respetar y garantizar el “principio de no devolución”, así como la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (Asamblea Nacional 2008, art. 41).

Finalmente se suma el *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela*, documento donde ambos gobiernos toman en cuenta los principios y normas establecidos en la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela 2010). A ello se suma la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), la cual tipifica que el Ecuador debe velar “por los derechos de las personas en movilidad humana y es su deber diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos con los órganos competentes nacionales en distintos niveles de Gobierno, organismos de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional” (Presidencia de la República del Ecuador 2017).

## **1.2. Marco analítico**

### **1.2.1. El diseño realista de las políticas públicas**

Para definir lo que es el diseño realista de las políticas públicas es necesario conocer qué es en sí una política pública. En este contexto, se señala que:

Hay un sentido que viene de la Constitución, de las leyes o de los programas explícitos, todo lo que produce el Estado, pero no podemos asumir que la definición que dan estas fuentes es la definición válida, aunque sea la que utilicen los actores políticos y administrativos. A nivel del análisis, no es esto el problema, lo que deberíamos hacer es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley, un órgano del Estado (Fontaine 2015, 23).

Por ello, una política pública es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas) que corresponden, según cada caso, a derechos o necesidades específicas (Fontaine 2015, 24). Además, pueden variar a partir del enfoque que se le dé, por lo que su diseño no es estático sino dinámico.

El diseño de políticas públicas analiza a los actores y a los instrumentos (Linder y Peters 1991, 134), donde:

El primer problema consiste en establecer un orden entre los actores conocidos y otro entre los instrumentos basado en criterios de procedimiento cuidadosamente seleccionados. La selección de estos criterios revela los atributos de los actores e instrumentos que el analista considera más importantes a la luz de los requisitos percibidos de un problema (Linder y Peters 1991, 134). (Traducción propia).

Asimismo, el diseño de políticas busca vincular el estudio de los diseños institucionales o el análisis de los instrumentos de políticas “para formar una unidad analítica distinta que pueda captar más directamente la variedad potencial de sus interrelaciones” (Linder y Peters 1991, 136). De igual manera, los autores explican las cualidades de este enfoque, mencionando que:

El proceso de “diseño” de políticas públicas representa una estética de las “segundas mejores” alternativas; ofrece un mecanismo para reconocer y separar los buenos diseños de los malos sin necesidad de una elaborada maquinaria de toma de decisiones y sin compromiso previo con un conjunto concreto de alternativas. En el mejor de los casos, el diseño expulsa lo arbitrario y ad hoc y expone lo falso. En el proceso, los valores procedimentales y sustantivos se incorporan explícitamente a las alternativas, y quizá también surjan nuevas formas con perspectivas saludables (Linder y Peters 1991, 149).

Siguiendo a Linder y Peters (1991), Fontaine (2019, 118) afirma que “el diseño de políticas constituye un esfuerzo por conectar la teoría y la práctica, cuyos resultados son evaluados a la luz de escalas normativas, y proporcionan al gobierno insumos para la selección de instrumentos de política”.

En el realismo crítico, para la comprobación de teorías no generalizables y dirigidas a explicaciones orientadas por casos, se desarrollan comparaciones entre pocos casos, y se enfatiza el estudio a profundidad de los casos típicos. Aquí, se pueden analizar los casos a través del análisis cualitativo, de la reconstitución de procesos o de una combinación entre ambos métodos, con la finalidad de eliminar los elementos no explicativos y poder identificar los mecanismos causales que explican los resultados de los casos particulares (Fontaine 2019, 121). Por esta razón, en la presente investigación se usa una N pequeña y se comparan los casos típicos y los inconsistentes.

Del mismo modo, las teorías críticas se preocupan por analizar las “explicaciones causales no predictivas como teorías de alcance medio” (Fontaine 2019, 123). En este contexto y dentro del diseño de políticas de esta categoría, se presenta una transformación del Estado en cuanto a las interacciones del gobierno, los actores no estatales, las organizaciones nacionales e internacionales y las localidades, es decir, las interacciones de la gobernanza (Fontaine 2019, 123).

En el análisis realista, la implementación de las políticas es explicada por situaciones reales, donde el contexto va a determinar los instrumentos utilizados; dichos instrumentos poseen autonomía frente a los actores participantes. Así, el cambio de políticas públicas puede ser producido “por mecanismos causales complejos que articulan ideas, intereses e instituciones, los cuales no pueden ser tratados como variables independientes” (Fontaine 2019, 123).

Los mecanismos causales representan un elemento importante en el diseño de políticas, debido a que:

[...] una teoría realista del diseño de políticas se basa en evidencias sobre el mecanismo que explica la relación causal entre un detonante D (la adopción de la agenda) y un resultado R (el resultado de la política pública). Los mecanismos causales están en el centro de la reconstitución de procesos, que de otro modo consistiría en un ejercicio descriptivo para dar cuenta o construir una narrativa sobre una serie de eventos (Fontaine 2019, 126).

Finalmente, en el diseño de políticas el valor probatorio de los instrumentos es fundamental. Los instrumentos de políticas se deben identificar claramente, con la finalidad de conocer si efectivamente la política pública existe, luego, se debe determinar qué valor probatorio tiene la evidencia recabada en cada uno de los instrumentos de la taxonomía NATO de Hood (1986). Es por ello, que en el presente estudio se recolectaron evidencias en cada uno de los instrumentos de la política de movilidad humana ecuatoriana. Lo que se explicará a detalle en el caso de estudio a profundidad presentado en el capítulo tercero.

Ahora bien, abordar el diseño de políticas públicas constituye un proceso causal que distingue “tres niveles de problemas: paradigmático, estratégico y operacional” (Organización Latinoamericana de Energía 2021, 7). De tal manera que la formulación de una nueva política requiere de ajustes institucionales necesarios para su implementación, objetivos políticos reflexivos y análisis amplios acerca de lo administrativo. El diseño de la política de movilidad humana en el caso ecuatoriano requiere pensar la migración y las políticas públicas a partir de los elementos que mejoran la administración (Borge 2006).

El diseño de las políticas públicas en el caso ecuatoriano, obliga una evaluación de impacto en la práctica (Gerltler *et al.* 2017), así como una evaluación realista con el fin de reconocer métodos y contexto (Parra 2017, 11-12). Algunos aspectos a considerar son la migración como un fenómeno que incluye las perspectivas de quienes emigran, el contexto y la crisis socioeconómica venezolana y las dimensiones claves de una política migratoria ecuatoriana (Ruiz 2021, 12).

A ello se suma la depresión económica y la crisis político-social del país expulsor, la responsabilidad del tránsito por parte de Ecuador o de destinatario según cada caso. El drama que se vive en las provincias fronterizas y los mecanismos de extranjería de protección que se activan para atender a los grupos más vulnerables. En este contexto, se hace énfasis en la migración, en los DD. HH. y en el desarrollo como puntos de apoyo (Céleri 2018). En el caso ecuatoriano, como ya se mencionó, resalta el papel de la Constitución y de la Ley de Movilidad Humana que son dos instrumentos fundamentales en materia migratoria. A ello ha de sumarse tanto la salida de ecuatorianos al exterior como la llegada de población extranjera

al país, la promulgación de políticas favorables a la libre circulación y las acciones por parte del Estado ecuatoriano para atender a la población refugiada.

Sin duda, la llegada de la población venezolana al Ecuador permite examinar aspectos como el Decreto Ejecutivo 826 (año 2019), donde se estableció la presentación de la visa VERHU para el ingreso de los inmigrantes venezolanos a territorio ecuatoriano y el proceso de regularización para quienes ya estaban en el territorio (Presidencia de la República del Ecuador 2019), y, el posterior Decreto Ejecutivo 436 (año 2022), por medio del cual se le otorga la “amnistía y proceso de regulación extraordinario” (Presidencia de la República del Ecuador 2022, art. 1) para los ciudadanos venezolanos y el otorgamiento de la “Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos Venezolanos, VIRTE” (Presidencia de la República del Ecuador 2022, art. 3). Todo ello demanda de un análisis crítico sobre el tema, con el fin de problematizar acerca de las formas como se conciben, discuten, aprueban y aplican políticas públicas en materia de migración en el Ecuador.

De tal manera, que los gobiernos, además de ejercer el control político sobre la actividad económica, tienen que generar estrategias para la protección del ciudadano, así como activar programas de ayuda social que confronten aspectos como la seguridad, el analfabetismo, la precarización laboral y el deterioro de las condiciones vida, entre otros. Por tanto, cuando se habla de políticas migratorias, el problema no es solo de tipo demográfico, sino integral y de interés público, ya que lo que está en juego es la integridad y el futuro de personas que se encuentran —en la mayoría de los casos— en un estado de indefensión e incertidumbre. Esto obliga a pensar en las causas y efectos de la realidad en su dimensión temporal y en su complejidad. Como señala Fontaine (2015, 169-170):

Para enfrentar la complejidad de los determinantes de las políticas públicas es preciso tomar en consideración el tiempo y el espacio pues una política no descansa en una visión agnóstica ni atemporal del problema. Si bien es cierto, la idea general de los enfoques interpretativos es que no hay causa que no sea también el efecto de algo, ni efecto que no sea causa de algo, lo que falta a este planteamiento es la dimensión temporal: ningún efecto es causa de la causa que lo genera, sino de un efecto ulterior. Si uno afirma que la pobreza es causa del analfabetismo y el analfabetismo es causa de la pobreza, no está hablando de la misma generación de sujetos afectados por la una y por el otro.

La acción gubernamental es compleja y exige competencias a una escala local, regional, nacional y supraestatal. Igualmente, se requiere de dinámicas concretas que coadyuven en la definición, diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas (Organización Latinoamericana de Energía 2021, 12). En relación con la migración, el tema de la desigualdad y la violación de los DD. HH. ocupan un lugar central, lo que exige respuestas no convencionales a tono con la heterogeneidad social de los migrantes y los parámetros culturales de los sujetos en condición de movilidad humana. La iniciativa pública, surge como un escenario donde se pueden desarrollar alternativas realistas que aborden con efectividad los contextos migratorios en su diversidad fenoménica, a partir de diseños de políticas públicas más eficaces (Fontaine 2019, 123).

En este sentido, el análisis realista de las políticas públicas requiere considerar distintos elementos de comprensión (Harguidéguy 2015, 23). Es decir, planteamiento de interrogantes orientadoras acerca del alcance de los poderes públicos, pluralidad de visiones, análisis de intereses, debate y deliberación pública en la búsqueda de soluciones posibles y un diligente ejercicio del poder. Actualmente, urge encontrar los problemas estructurales que afectan a la región, los cuales se instituyen como catalizadores de la movilidad humana y el desplazamiento incontrolado de millones personas en cortos períodos de tiempo.

Así, las instituciones públicas son parte integrante y necesaria del escenario democrático, en ellas se da el entramado de actores que intervienen en los asuntos propios de las políticas públicas y su diseño, por lo que se debe pensar en el “pluralismo evidenciado a través de los supuestos ontológicos, epistemológicos, metodológicos y teóricos de los diferentes ‘modelos de diseño’” (Milán 2019, 111), los que constituye un reflejo de la complejidad del objeto de estudio. Por ende, para asumir la temática migratoria del Ecuador, se exhorta a dar respuestas con políticas realistas y concretas.

### **1.2.2. El enfoque Neoinstitucional y el cambio de la política pública**

Si se considera como pregunta de investigación ¿por qué ocurre el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana durante el período 2019-2022?, queda en evidencia que la

emergencia migratoria en la frontera viene a constituir el eje central de la investigación. Al señalar a la emergencia migratoria venezolana como categoría central, se hace referencia a la salida rápida y masiva de los ciudadanos venezolanos de su país, por diferentes motivos, con la finalidad de buscar mejores condiciones de vida en otros territorios, entre los que se encuentra el Ecuador, que se ha convertido en uno de los países de destino, y representa un lugar de tránsito para países como Perú, Chile y Argentina.

Para Fontaine, “el análisis de políticas públicas se beneficia mucho del aporte del neoinstitucionalismo, en particular desde la historia, la sociología y la economía” (Fontaine 2015, 81), por ello, y partiendo del enfoque teórico del neoinstitucionalismo, es posible analizar el cambio de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana durante el período enunciado, donde el cambio de políticas “resulta de la emergencia de un nuevo paradigma o marco cognitivo, que incide a la vez en la formulación de los problemas, en la definición de los medios para resultarlos y en el uso de los instrumentos operacionales” (Fontaine 2015, 94). No obstante, al autor afirma que el concepto de cambio de la política “puede ser mejorado para entender el rol de las instituciones, de los intereses y de las ideas al nivel normativo, estratégico y operacional de la acción pública” (Fontaine 2015, 94).

Dentro del marco analítico asumido en esta investigación, el aporte del neoinstitucionalismo al diseño de políticas públicas se puede explicar señalando en primer lugar, que, un cambio de paradigma es un cambio de representación del problema de política, es decir un cambio de idea, y, en segundo lugar, para estabilizarse, el nuevo paradigma necesita nuevas instituciones. Desde luego, el cambio de paradigma de la política migratoria ecuatoriana fue posible mediante un cambio institucional.

Resulta viable estudiar de forma comparada los casos de migración venezolana en Suramérica durante el período mencionado y reconstruir el proceso de la política migratoria ecuatoriana en el caso de los inmigrantes venezolanos. Si se considera el valor de las teorías neoinstitucionales, es posible prever las dimensiones del problema de estudio y la viabilidad de su comprensión. Como escribe Fontaine (2015, 170):

Las teorías neoinstitucionalistas son más robustas que las cognitivistas, al respecto, pues formulan explicaciones causales de la relación entre las instituciones, las representaciones y las conductas. Las problemáticas de estos enfoques abarcan lo que hemos llamado el sistema de gobernanza, para describir la regulación de las interacciones entre los actores políticos, sociales y económicos. Eso los lleva, en particular, a analizar la capacidad del Estado en el proceso político, el rol de las normas, las reglas y los valores en el proceso de toma de decisión y el dilema de la continuidad y del cambio institucional.

Desde este enfoque se asume al inmigrante como un sujeto social que forma parte de una realidad globalizada, haciendo necesario conceptualizar y teorizar su contexto como un ejercicio analítico que incluye un estudio sobre los DD. HH. de las personas en situación de movilidad humana. Asimismo, el enfoque neoinstitucional sitúa las políticas públicas en cuanto a su aplicación, perspectivas y proceso de construcción, lo que busca abarcar tanto los problemas públicos y su solución a través de la ejecución de políticas públicas que den respuesta a las demandas de la sociedad.

Igualmente, la relación de dicho enfoque con las políticas públicas permite revalorar las políticas públicas migratorias ya que su construcción admite establecer delimitaciones y enfoques ante la ausencia de políticas de movilidad humana efectivas y la urgencia de generar políticas públicas idóneas frente al problema migratorio en el contexto latinoamericano. El enfoque neoinstitucional permite revisar las relaciones bilaterales Ecuador-Venezuela, los convenios sobre migración, la práctica de las políticas migratorias y las relaciones democráticas entre ambos Estados, así como situar el “orden de los cambios” (Fontaine, Narvaez y Velasco 2018), aplicados a la política de movilidad humana. De esta manera, se busca analizar el desarrollo de los estudios sobre las políticas migratorias ecuatorianas respecto al caso venezolano, dentro de un marco contextual amplio; así como examinar las medidas implementadas, los decretos ejecutivos, los instrumentos migratorios y las perspectivas teóricas sobre migraciones.

El neoinstitucionalismo “aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional” (Vargas 2008, 7). Por tanto, reclama que las instituciones puedan manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan. Con este enfoque se relativiza la racionalidad instrumental del comportamiento de los diferentes

actores, se cimienta en una orientación metodológica que se fundamenta en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual, cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones.

En consecuencia, para este trabajo se toma en cuenta el razonamiento deductivo en el análisis económico y en el cambio institucional, en función de los efectos que los diferentes medios ambientes institucionales tienen en el desempeño económico y en el desarrollo de las instituciones. Además, se “enfatisa en las instituciones que definen el comportamiento de los actores frente a su medio social” (Vargas 2008, 8). Por tanto, es posible proponer cursos de acción para la solución de problemas que estén en la agenda pública.

Del institucionalismo han surgido varias corrientes neoinstitucionales que se caracterizan por distintos tipos de análisis en torno al comportamiento humano, en este caso el institucionalismo histórico cobra un relevante valor analítico, debido a la carga temporal que le imprime a la investigación, por ello, “el análisis institucional del cambio de políticas considera que estas no consisten en adaptar los medios a los fines en función de los intereses de los actores, sino en adecuar sus capacidades y conductas a las reglas formales e informales establecidas por su comunidad” (Fontaine 2015b, 21).

El neoinstitucionalismo considera que “el cambio es contingente e irreversible, particularmente porque la dependencia de la trayectoria hace hincapié en la importancia de los acontecimientos iniciales que dan lugar a las secuencias de inercia histórica de eventos” (Fontaine 2015b, 14). Así, en el cambio de las políticas públicas, existe la transformación de un elemento específico, en este caso, la transformación de la política de movilidad humana ecuatoriana, que entró en la agenda pública por la emergencia migratoria de los ciudadanos venezolanos, lo que resultó en la aplicación de una política migratoria restrictiva para el ingreso de dichos ciudadanos que hasta la actualidad sigue en desarrollo.

Para analizar el cambio de la política, Capano (2009, 7) hace referencia a las siguiente interrogantes: ¿por qué se da el cambio en la política?, ¿cuándo cambia la política? y ¿cómo ocurre el cambio de la política?, para luego preguntarse sobre el significado real del cambio.

En este aspecto, las dinámicas del desarrollo de la política de movilidad humana fueron revolucionarias, debido a que el cambio fue radical, donde se presentó una ruptura con el pasado en cuanto al manejo de la política migratoria (Capano 2009, 12). Asimismo, la aplicación de la nueva política ha sido irreversible, teniendo impacto a nivel nacional, es decir, en las estructuras macro relacionadas con la gestión de la migración en el país.

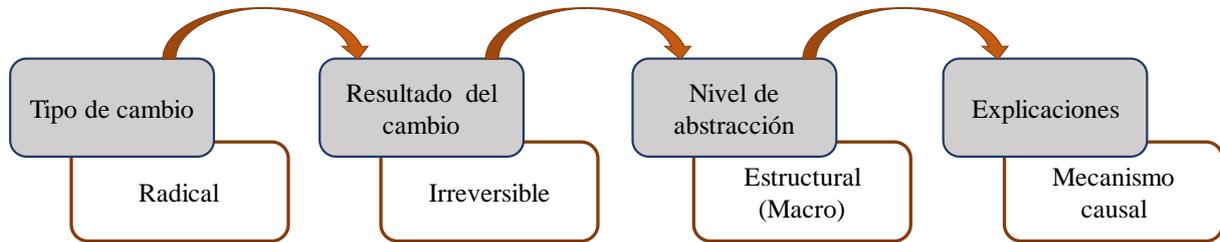
Tomando las consideraciones teóricas de Capano (2009), sobre el cambio de la política pública, se presenta el gráfico 1.1, por medio del cual se describe el proceso que tuvo la política de movilidad humana. Las flechas indican la progresión de los eventos que comienzan con un cambio de tipo radical, entendido como “cualquier cambio profundo de la situación actual” (Capano 2009, 14), teniendo como resultado un cambio irreversible hasta la presente investigación, sin embargo, este cambio podría ser reversible cuando el gobierno así lo decida. En lo referido al nivel de abstracción, el autor señala la posibilidad de:

[...] explicar el desarrollo de políticas simplemente centrándose en una parte específica de las mismas, en un nivel analítico individual específico, y sobre ciertas formas de interacción con el entorno externo (es decir, con instituciones políticas, sociales y económicas). Por lo tanto, el cambio de política se estudia a nivel macro (donde el cambio de política se percibe como resultado de un factor macro como la competencia política, la tendencia económica, la opinión pública) (Capano 2009, 16).

Esta combinación de factores va a determinar si existe un mecanismo causal lineal o combinado lo que “influye y codetermina el cambio y el desarrollo de políticas: arreglos y reglas institucionales, coyunturas críticas, ideas, intereses, redes, individuos” (Capano 2009, 17) (traducción propia), por ello, se debe reconocer que:

[...] por un lado existe una visión lineal-aditiva de la causalidad, que asume que existe una clara separación entre las variables independientes y dependientes (permitiendo así el "efecto neto" de la variable independiente), por otro lado, existe el punto de vista que se centra en la búsqueda de posibles combinaciones de condiciones causales capaces de generar un resultado específico (Capano 2009, 17).

### Gráfico 1.1. Tipo de cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana



Elaborado por la autora con base en Capano (2009).

Para argumentar dicho cambio, se requiere recabar evidencia empírica sobre el caso. Para sustentar que es un cambio de tercer orden, es preciso encontrar evidencia del cambio de paradigma, en el nivel abstracto, donde los fines de la política fueron modificados. Si se señala que es un cambio de segundo orden, es decir, a nivel programático y de operacionalización, se estaría considerando la evidencia empírica del cambio en los objetivos de la política, y, si se señala que es un cambio de primer orden, se estaría hablando del nivel de las medidas específicas sobre el terreno, donde las configuraciones de la política se vieron afectadas. En consecuencia, se afirma que el cambio de la política de movilidad humana del Ecuador en el año 2019 corresponde a cambios de tercer orden, tal como se muestra en la tabla 1.1.

**Tabla 1.1. Taxonomía de los componentes de la política de movilidad humana ecuatoriano en el contexto de la migración venezolana**

		Contenido		
		Nivel abstracto elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque ( <i>focus</i> ) del cambio	Fines o propósitos	<p><u>FINES</u></p> <p>¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de la política?</p> <p>Nueva representación sobre el tratamiento de la migración venezolana: tratamiento humanitario.</p> <p>Principios de la ciudadanía universal, la libre movilidad humana y el derecho a migrar.</p>	<p><u>OBJETIVOS</u></p> <p>¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?</p> <p>Controlar y ordenar la migración venezolana.</p> <p>Dirigida hacia los flujos migratorios de ciudadanos venezolanos.</p>	<p><u>CONFIGURACIONES</u></p> <p>¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?</p> <p>Metas: regularizar a los ciudadanos venezolanos que se encuentran dentro del territorio nacional antes de la entrada en vigor de los Decretos Ejecutivos 826 y 436.</p> <p>Requerimientos: VERHU y VIRTE para el ingreso de los venezolanos al territorio ecuatoriano.</p>
	Medios o herramientas	<p>¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?</p> <p>Constitución de la República del Ecuador (2008).</p> <p>Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y su Reglamento (2022).</p> <p>Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2010).</p> <p><u>LÓGICA INSTRUMENTAL</u></p>	<p>¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?</p> <p>Nodalidad: declaraciones de Lenin Moreno (20 de enero de 2019).</p> <p>Declaraciones de Otto Sonnenholzner (21 de enero de 2019).</p> <p>Autoridad: Decretos ejecutivos 826 y 436.</p> <p>Organización: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio del Interior; Ministerio de Inclusión Económica y Social;</p> <p><u>MECANISMOS</u></p>	<p>¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?</p> <p>Nodalidad: medios de comunicación.</p> <p>Autoridad: presidente de la República.</p> <p>Tesoro: presupuesto asignado para el proceso de regularización de los venezolanos.</p> <p>Organización: Oficina de migración; Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.</p> <p><u>CALIBRACIONES</u></p>

Elaborado por la autora con base en Cruz-Rubio (2011, 109).

### 1.2.3. Gobernanza

Se parte por explicar la gobernanza y las políticas públicas, en un contexto que necesita dar respuesta a las demandas globales, así como resolver los problemas políticos, económicos y sociales que enfrentan los sistemas democráticos, donde el ejercicio del gobierno resulta ser un desafío y se presenta la evolución de la acción pública “bajo el efecto de fenómenos concomitantes, como son la globalización, la incidencia de la sociedad civil y la descentralización de los mecanismos de poder. Por lo tanto, es cada vez más el producto de interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía” (Fontaine 2010, 100).

La dinámica actual demanda elevar la capacidad de conducir y coordinar el potencial de una sociedad a un nivel superior al habituado, replanteándose las formas como se desenvuelve la administración pública hoy (Peters y Pierre 2005, 123). En tal sentido, la gobernanza viene a elevar la capacidad y autoridad para administrar en tiempos en que estos conceptos se encuentran en entredicho, especialmente en América Latina (Mazurek 2009, 13).

En la actualidad existe un desencanto por la política, debido al desempeño de los gobiernos de turno en diversos ámbitos, incluyendo el manejo de los temas migratorios. Más allá de la legitimidad de los gobernantes y la legalidad de su actuación, se espera que de manera concreta haya un ejercicio efectivo y eficiente de la política, sobre todo en los países en desarrollo (Zurbriggen 2011, 39).

La gobernanza analiza las interacciones entre el Estado y los diferentes actores (sociales, económicos, entre otros), y es entendida “como un modo de regulación de estas interacciones” (Fontaine 2010, 83). El proceso de gobernanza implica la existencia de “un consenso implícito entre todos los participantes de la gobernanza (públicos y privados) para actuar de manera idónea, con el afán de ser tratados de manera idónea” (Fontaine 2015b, 21).

Esto incluye considerar los “ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos” (las instituciones políticas, de justicia, de mercado, la gestión pública y la sociedad civil) (Longo 2010, 81), factores (internos y externos) que inciden en el ejercicio del poder, así

como en las perspectivas y el contenido de los enfoques teóricos que ayudan a explicar las formas de resolver las dificultades de los gobiernos. En consecuencia, existen actividades desarrolladas por los actores correspondientes.

Podría decirse que el concepto de gobernanza va más allá de una moda (Montero 2012, 9), así lo expone Aguilar (2020, 97):

El término gobernanza comenzó a emplearse porque el proceso de gobernar es hoy de mayor importancia que el gobernante, que la titularidad legítima de su cargo, y porque el proceso de gobernar, si es definido, decidido y ejecutado sólo por el gobernante y mediante modos y medios jerárquicos, se ha mostrado deficiente, ineficiente e insuficiente en numerosos asuntos públicos.

En este contexto, la gobernanza busca fortalecer la capacidad que tiene la directiva de los gobiernos para superar los defectos de su actuación y mejorar su desempeño, buscando responder a los retos de la política global en curso. La complejidad de los asuntos públicos muchas veces rebasa las capacidades de los gobiernos y hace necesario la búsqueda de consenso, así como la colaboración y la corresponsabilidad de los actores sociales dentro de un proceso de gestión coherente. Esto inspira en los actores la pertinencia de un proceso de gobernanza que se base en nuevas relaciones con la sociedad y esté abierto a la participación ciudadana (Subirats *et al.* 2008, 125).

Por ende, en el abordaje de las políticas migratorias actuales, es difícil separar democracia, gobernanza y políticas públicas, ya que las nuevas formas de organización y operación que se gestan en el plano administrativo global, pasan por el conocimiento y discusión de los problemas de la gobernanza dentro del marco de la vida democrática, donde los DD. HH. tienen presencia (Aguilar 2020, 79).

Así, el debate se abre más allá de las formas de administración y supera la idea tradicional de gobierno, poniendo sobre la mesa de discusión sobre cómo se puede dar respuesta efectiva a una sociedad cada vez más compleja, donde inclusive algunos de sus miembros deciden salir

de sus fronteras y aventurarse a construir una vida nueva más allá de sus lugares de origen. Por consiguiente, es conveniente considerar tanto el contexto, como la idea de gobernar y las categorías que le asisten, ya que el estudiar:

[...] la gobernanza forma parte de diversas agendas institucionales que en los niveles mundial, regional, nacional, federal y local se ocupan de analizar tales fenómenos, tomando en cuenta que la única constante del tiempo actual es el cambio vertiginoso. La velocidad del cambio es intensa, lo cual ocasiona que las estructuras, procesos y sistemas de gestión sean puestos incesantemente a prueba, en virtud de la variedad de acontecimientos y problemas que se suscitan en la sociedad. Los ritmos del cambio económico, político y social obligan a los actores institucionales a transformar tipos de desempeño, estrategias y programas sobre la base de sociedades mejor informadas, exigentes y hasta contestatarias, lo que es manifestación del nuevo protagonismo de la sociedad civil (Lerner, Uvalle y Moreno 2012, 11).

En este marco, se evidencia cómo la complejidad de los asuntos públicos rebasa las propias capacidades de los gobiernos, lo que demanda una mayor corresponsabilidad por parte de los actores sociales. Si bien se mantiene un rol directivo por parte del gobierno, la realidad migratoria insta nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, con el fin de elaborar políticas públicas acordes con la realidad, incluyendo los actuales flujos migratorios que llegan a las distintas fronteras de la región, buscando la estabilidad que sus países de origen no le pueden ofrecer. Esto incluye advertir además la necesidad de una ética pública que, al indagar sobre estos temas, fortalezca las sociedades democráticas (Peces-Barba 2010, 53).

El aspecto migratorio es solo uno de los tantos factores a considerar en materia de gobernanza, pero tal vez sea uno de los que genera muchos interrogantes, dudas y escepticismos, ya que las formas de gobierno tradicional han quedado puestas en cuestión ante su incapacidad y falta de eficacia. Como escribe Aguilar (2020, 127): “Pareciera que la democracia, que fue la respuesta convincente al desastre político del fin de siglo pasado, es hoy el problema”. Las políticas migratorias también se ven afectadas por la ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia e insuficiencia, por lo que asumir en su justa dimensión el papel de las políticas públicas, es un hecho ineludible para tratar el asunto de la movilidad humana.

Para lograr una gobernanza en materia migratoria acorde a la realidad actual, las fronteras deben ser analizadas partiendo de tres dimensiones: “la descripción de las comunidades locales, las relaciones entre la frontera y el resto del país y la política exterior nacional sobre la frontera” (Jiménez 2013, 231). Así, en el caso que atañe a la presente investigación, se busca estudiar la emergencia que vivieron las provincias fronterizas del norte del Ecuador en el año 2018, la relación que representa la frontera colombo ecuatoriana para la migración venezolana y la política exterior, traducida en la política de movilidad humana, que implementó el gobierno ecuatoriano al respecto.

Con relación al estilo de implementación de la gobernanza, relacionado con las interacciones políticas, se puede señalar que existen cuatro estilos de implementación, tal como se muestra en la tabla 1.2:

**Tabla 1.2. Estilo de implementación de las políticas públicas en el ámbito de la gobernanza**

		Gobernanza	Coordinación	
		Implementación	Centralizada	Descentralizada
Estilo de implementación	Impositivo	Gobernanza vertical	Gobernanza democrática	
	Colaborativo	Gobernanza voluntarista	Gobernanza colaborativa	

*Fuente:* Fontaine, Milán y Hernández-Luíz (2022).

Se pudo determinar que el estilo de implementación de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana (2019-2022), se enfocó en un modelo de gobernanza vertical, lo que significa la presencia de un diseño institucional fuerte, donde el gobierno impuso su decisión de forma unilateral, sin la participación de otros sectores, pero con un estilo de implementación descentralizado, ya que el gobierno nacional delegó responsabilidades a entes nacionales y locales para la implementación de la nueva política de

movilidad humana, tratándose entonces de una gobernanza democrática (impositiva y descentralizada).

#### **1.2.4. Los instrumentos de la política pública**

La instrumentación de las políticas públicas permite la intervención efectiva del gobierno, considerando los procesos de causalidad de problemas públicos. La derivación de la reflexión teórica de la política lleva a la selección de instrumentos ajustados al diseño de las políticas, con el fin de optimizar la intervención concreta del gobierno a partir de instrumentos disponibles y susceptibles de ser implementados. Como se señaló en el punto anterior, el diseño contempla elementos observables como poblaciones objetivo, problemas a resolver, reglas que guían o limitan la acción y fundamentos de legitimación de la política que merecen ser abordados de manera ordenada (Ruiz 2021, 12).

Los instrumentos de las políticas públicas son, en gran medida, la sustancia del diseño de políticas mediante los cuales es posible comprender la acción pública en sí; además, permiten encontrar soluciones de políticas con resultados altamente positivos. Como escribe Ruiz (2021, 12), los instrumentos se analizan a través del enfoque neoinstitucional porque son un tipo de institución social que influyen y predicen el comportamiento de los actores, portan valores e interpretan el medio y estabilizan la acción colectiva.

En este aspecto, se tomará en cuenta la taxonomía NATO donde figuran los instrumentos de políticas públicas señalados por Hood (1983): 1. Nodalidad; 2. Autoridad; 3. Tesoro, y, 4. Organización. La nodalidad se refiere a los mecanismos de información que se usan para la política pública, es decir, está relacionada con la capacidad que tiene el gobierno para el manejo y gestión de la información. La autoridad se refiere a la potestad que tiene el gobierno para establecer y hacer cumplir el marco jurídico a través de instrumentos como leyes, acuerdos, entre otros, que delimitan y norman a la política en cuestión. El tesoro corresponde al manejo y uso de los recursos económicos públicos y está representado por las asignaciones de recursos, por ejemplo, el presupuesto asignado para llevar a cabo la política pública. Finalmente, la organización se refiere a las competencias del gobierno para actuar a través de

sus instituciones, es decir, se enmarca en las instituciones responsables de una política pública determinada.

Los instrumentos de política pública buscan cumplir con los objetivos propuestos, tienen un alcance importante y reconocen el valor de las capacidades de los actores involucrados. Además, permiten intervenir un problema con mayor precisión y rigurosidad. En el diseño de políticas, los instrumentos facilitan la relación de los objetivos con los medios, admiten la selección de herramientas y la calibración de los elementos del diseño de políticas públicas, ya que “concurren coherentemente para crear soluciones de políticas” (Ruiz 2021, 12). La teoría del proceso de las políticas públicas presenta un “marco de trabajo que incluye distintas corrientes y perspectivas” (Zaharaiadis 2010). Sin embargo, lo que más llama la atención es que pone en diálogo modelos que ayudan a mejorar las acciones (Dussauge y Pardo 2018).

Se deben observar los instrumentos NATO en cada momento del proceso del diseño de política para poder observar empíricamente, por ejemplo, cómo el gobierno moviliza los instrumentos de información, de autoridad, de tesoro y de organización a lo largo del proceso causal, lo que implica una concepción dinámica de la mezcla de instrumentos.

Cuando se analiza la mezcla de instrumentos, se puede entender qué problema se está poniendo en agenda, la naturaleza del problema de política pública adoptado por el gobierno y los objetivos seleccionados para resolver dicho problema. Todo ello a partir de los instrumentos utilizados por el gobierno. Es así como los instrumentos que utiliza el ejecutivo nacional al momento de poner un problema en la agenda son de la misma naturaleza que los que utiliza para implementar la política.

Con respecto al caso Ecuador-Venezuela, el proceso migratorio venezolano pone a prueba el orden constitucional del Ecuador, el papel de las leyes, los estatutos migratorios y las convenciones internacionales en materia migratoria. Por lo que es preciso analizar los textos fundamentales vigentes, entre los cuales se encuentran, por ejemplo: la Constitución del Ecuador (2008), la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) (2017), el Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2022), el Estatuto Migratorio Permanente entre la

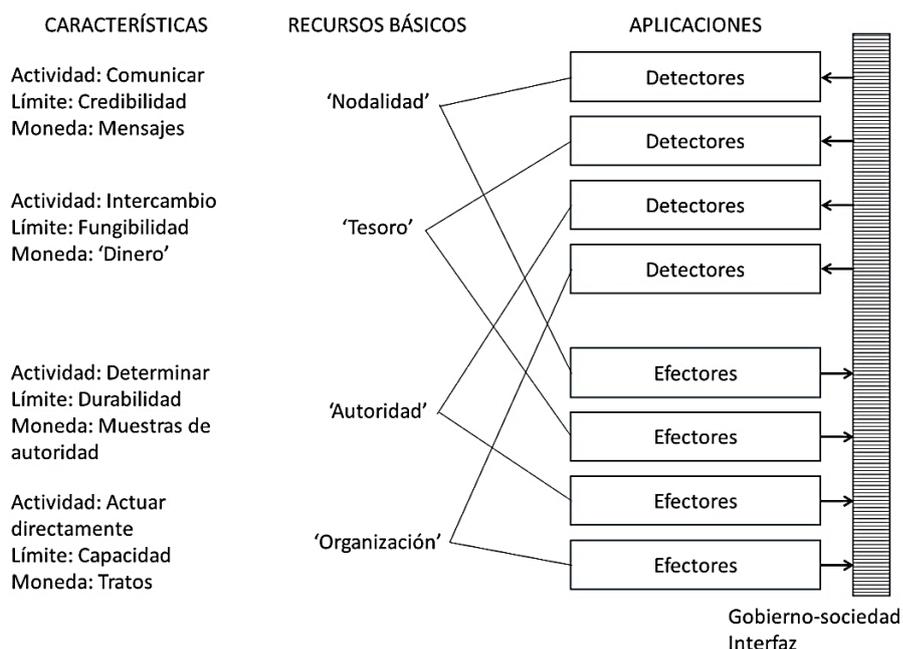
República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2010), el Decreto Ejecutivo 826 (2019), y, 6. El Decreto Ejecutivo 436 (2022), con el fin de revisar los lineamientos legales principales que están acordes con la realidad migratoria y que involucra a ambos países suramericanos.

Por ende, los estudios sobre movilidad humana en Ecuador se deben abordar desde dos contextos. Por un lado, se encuentran los progresos constitucionales y normativos del Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana. Por otro lado, existe una nueva realidad migratoria en el contexto suramericano, que ha puesto al Ecuador como un territorio de tránsito y destino. Por ello, urge estudiar tanto el “desmantelamiento del Estado” en países como Venezuela (Aceves 2006, 101), los “Derechos humanos de inmigrantes internacionales, refugiados y desplazados en Ecuador” (Grijalva 2006, 246), y las “relaciones bilaterales interestatales” recientes entre Ecuador-Venezuela (Guerra 2021), con el fin de comprender la dimensión del problema.

Estudiar el cambio de la política migratoria ecuatoriana como problema de investigación, permite conocer un detonante que impacta, un acontecimiento histórico que deja entrever el cambio entre el antes y el después de la emergencia migratoria venezolana, es decir, que existe un mecanismo causal que provocó esta situación. Finalmente, queda por asumir este compromiso en los términos que plantea Dussauge (2009, 23): “varios caminos llevan a la nueva gestión pública, pero se requiera de argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo y en transición” por lo que su estudio se hace necesario.

En relación con dicha taxonomía, para la presente investigación, los instrumentos a ser analizados están representado en la figura 1.1 y la tabla 1.3, por medio de las que se presentan los instrumentos básicos de gobierno y los instrumentos de política por principal recurso rector, respectivamente. Para Hood y Margetts (2007, 3) los detectores son definidos como los instrumentos que utiliza el gobierno para captar información, mientras que los efectores son todas las herramientas que el gobierno puede utilizar para intentar generar un impacto en el mundo exterior.

**Figura 1.1. Tipos básicos de instrumentos de gobierno**



Fuente: Hood (1986, 5).

**Tabla 1.3. Instrumentos de política, por principal recurso rector**

	<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Herramientas sustantivas	Campaña informativa Exhortación Evaluación comparativa y rendimiento Indicadores Comisión y Consultas <i>Nudging</i>	Regulación Delegado y Autorregulación Configuración estándar	Subvenciones y préstamos Gastos Tributarios Impuestos Cargos de usuario	Disposición Directa Empresas Públicas y Asociaciones Coproducción, familia, comunidad y voluntariado Organizaciones
Herramientas de procedimiento	Comisiones y consultas	Comités asesores	Creación y financiación de interés Grupos <i>Think Tanks</i>	Creación de mercado Gobierno Reorganización

Fuente: Howlett, Ramesh y Perl (2020, 144).

Las herramientas sustantivas que se mencionan en la tabla 4, hacen referencia a los elementos concretos que se requieren emplear para posibilitar el diseño y aplicación de la política pública. Por su parte, estas herramientas sustantivas tienen sus contrapartes procesales, es decir, instrumentos diseñados principalmente para afectar o alterar aspectos de los procesos políticos más que el comportamiento social o económico *per se*, a menudo con el fin de apoyar o reforzar la eficacia de las herramientas sustantivas (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 145).

Así, las herramientas de políticas (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) son “instrumentos diseñados principalmente para afectar o alterar aspectos de la política más que el comportamiento social o económico *per se*” (Howlett y Ramesh 2003, 144). Por ello, para el análisis de la política de movilidad humana ecuatoriana, se realizó un estudio de dichos instrumentos, con la finalidad de conocer la relación o la mezcla de los diferentes instrumentos. (Ver tabla 1.4).

**Tabla 1.4. Ejemplo de instrumentos NATO en la política de movilidad humana ecuatoriana (2019-2022)**

Tipo de instrumento	Representación
Nodalidad	Página oficial de la Presidencia de la República; Base de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
Autoridad	Constitución de Montecristi (2008). Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). Reglamento de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2022). Estatuto Migratorio Permanente entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2010). Decreto Ejecutivo 826 (2019). Decreto Ejecuto 436 (2022).
Tesoro	Presupuesto asignado para la política de movilidad humana.
Organización	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ministerio de Interior. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Secretaría de Estado.

Elaborado por la autora con base en Howlett, Ramesh y Perl (2020) y (Hood 1986, 5).

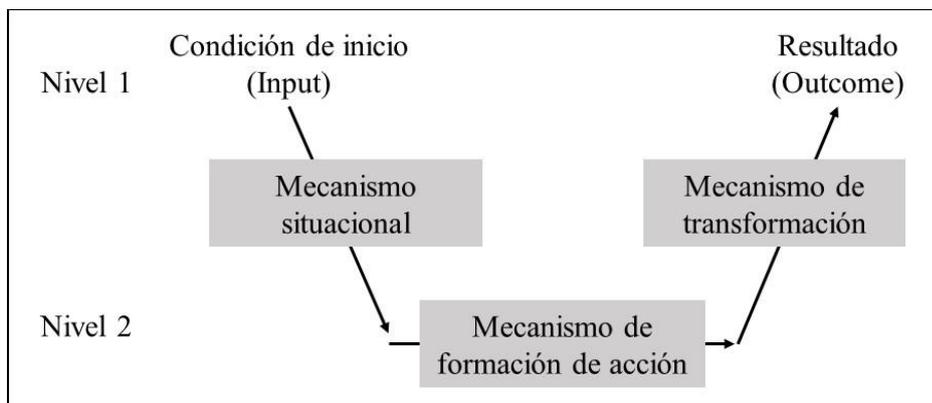
### 1.3. Mecanismo causal basado en el marco analítico del diseño de políticas públicas

En el rastreo de procesos de explicación de resultados, los mecanismos causales “se refieren a mecanismos sistemáticos, mecanismos no sistemáticos específicos de casos (eventos que conducen a un resultado) y conglomerados eclécticos de casos específicos de diferentes mecanismos” (Beach y Pedersen 2013, 22). Este mecanismo forma parte del método de la reconstitución de procesos, ya que el mecanismo causal se compone por entidades que transfieren fuerzas causales mediante ese mecanismo (Beach y Pedersen 2016, 6).

Para la presente investigación, y en función de la teoría realista del diseño de políticas que “se basa en evidencias sobre el mecanismo que explica la relación causal entre un detonante D (la adopción de la agenda) y un resultado R (el resultado de la política pública)” (Fontaine 2019, 126), la finalidad es descubrir la caja negra que se encuentra entre dichas entidades, sustentada con la evidencia recabada, con la intención de poder validarlo empíricamente.

El mecanismo causal analiza las “configuraciones causales que vinculan mecanismos sociales genéricos en un modelo de causalidad multinivel. [...] vemos los mecanismos causales como entidades configuracionales que combinan tres tipos diferentes de mecanismos sociales: ‘mecanismos situacionales’, ‘mecanismos de formación de acción’ y ‘mecanismos de transformación’” (Blatter y Haverland 2012, 95), tal como se muestra en el gráfico 1.2:

**Gráfico 1.2. Diferentes tipos de mecanismos sociales que juntos forman un mecanismo de relación causal**



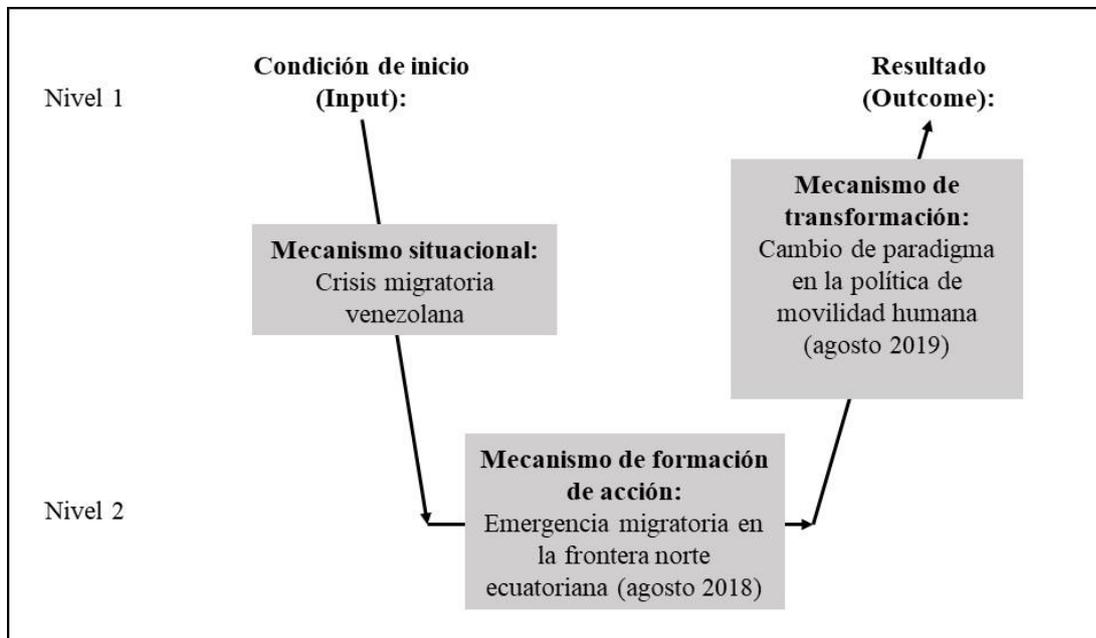
*Fuente:* Blatter y Haverland (2012, 95).

De esta manera, se puede calcular “la inferencia de que X es una causa de Y en parte rastreando el proceso que conduce de X a Y dentro de uno o más casos específicos” (Goertz y Mahoney 2012, 109). Para descubrir ese mecanismo causal se deben cumplir los siguientes pasos: “(i) Describir el fenómeno o fenómenos; (ii) Encuentre las partes del mecanismo y describa qué hacen las partes; (iii) Averiguar y describir la organización de las partes mediante las cuales producen, en el sentido de provocar, el fenómeno” (Illari y Russo 2014, 122).

Para explicar la reconstitución de procesos se parte de cuatro componentes: un gráfico causal o mecanismo de relación causal, “un conjunto de mapas de historia de eventos, un conjunto de inferencias descriptivas y un conjunto de inferencias causales a través de fuertes mecanismos que apoyan un supuesto de homogeneidad unitaria” (Waldner 2015; Blatter y Haverland 2012, 95).

En este contexto, el proceso causal de la hipótesis planteada en la presente investigación se puede resumir de la siguiente manera: la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, dirigida específicamente a los ciudadanos venezolanos, tal cual como se muestra en el gráfico 1.3. Del mismo modo, se presenta una hipótesis alternativa donde se señala que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 *no* provocó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana.

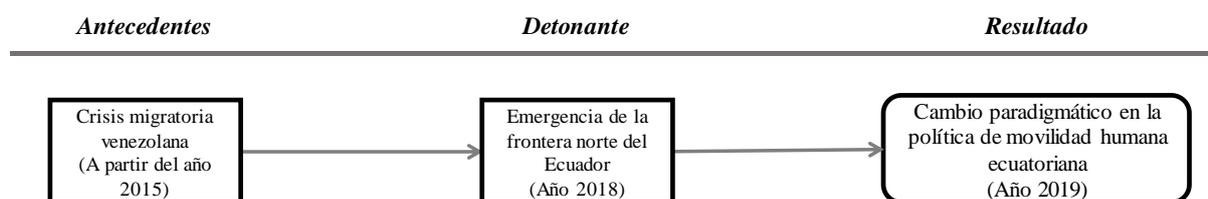
**Gráfico 1.3. Mecanismo de relación causal en el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana (2019-2022)**



Elaborado por la autora con base en Blatter y Haverland (2012, 95).

Por ello, es necesario analizar cuáles son los efectos de la emergencia migratoria venezolana en la frontera norte ecuatoriana, en la política migratoria ecuatoriana, y más precisamente, por qué ocurre el cambio en la política de movilidad humana, conduciendo a un cambio de tercer. A continuación, se presenta el mapa de eventos del mecanismo causal, donde se puede observar el antecedente, el detonante y el resultado (ver gráfico 1.4).

**Gráfico 1.4. Mapa de eventos del cambio paradigmático de la política de movilidad humana ecuatoriana (2019-2022)**



Elaborado por la autora.

Lo anterior permite establecer la inferencia descriptiva, por medio de la cual se verifica que existe una correspondencia entre el gráfico del mecanismo causal (gráfico 4) y el mapa de la historia de eventos (gráfico 5). Para demostrar la inferencia causal, entendida como aquella que busca “demostrar que los vínculos causales representados en el gráfico causal se instancian como conexiones causales entre subconjuntos de eventos en el mapa de historia de eventos” (Waldner 2015, 249) se va a requerir del desarrollo de la reconstitución de procesos en los siguientes capítulos. Es por ello, que se considera que el mecanismo causal propuesto es el correcto, y está sustentado por la teoría encontrada, donde la contribución de las fuentes secundarias y primarias señaladas permitió estructurar dicho mecanismo causal teórico.

Para analizar el proceso causal del diseño de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la migración masiva de venezolanos, se va a utilizar el modelo propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020) y que se puede apreciar en la tabla 1.5, puesto que este modelo se basa precisamente en un enfoque realista para el diseño de políticas, donde se mezclan dos dimensiones del marco analítico, la dimensión teórica (el diseño) y la dimensión metodológica (el mecanismo causal) explicadas en el apartado 1.1.1.

**Tabla 1.5. Proceso causal del diseño de política**

Mecanismo teórico	Puesta en agenda (T)	Formulación de la política (A)	Coordinación institucional (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
-------------------	----------------------	--------------------------------	--------------------------------	-----------------------------	------------------------------

*Fuente:* Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

*Nota:* en la presente investigación, la entidad T se denomina entidad D (detonante) y la entidad O, será denominada R (resultado).

Dentro del proceso causal se tienen las actividades dentro del marco del diseño de políticas públicas y que corresponden al hecho de diseñar dichas políticas. Las actividades corresponden a las cuatro dimensiones del diseño de políticas públicas: 1. La causalidad, 2. La instrumentación, 3. La intervención, y, 4. La evaluación. Según Peters (2018), las dimensiones se refieren al conjunto de actividades, entre las que se encuentra la puesta en agenda, la planificación estratégica, la coordinación institucional, las interacciones políticas con actores no estatales y la rendición de cuentas sobre los resultados.

La caracterización del cambio de la política de movilidad humana se da a través de los tres elementos constitutivos del proceso, es decir, el cambio se va a caracterizar por la adopción de nuevos objetivos o incluso antes, la formulación de nuevos problemas de políticas que comienzan a tener relevancia y entran en la agenda (entidad D). En consecuencia, y para tratar el problema, se necesita una estrategia por parte del gobierno nacional que facilite el cumplimiento de los objetivos, y aquí se está hablando de la entidad A (planificación estratégica). Seguidamente, se va a tener que coordinar al interior del aparato estatal las agencias que tienen un rol en esta política (entidad B: coordinación institucional), donde se va a necesitar encontrar información sobre cómo el gobierno piensa coordinar las acciones de estas distintas agencias para lograr los objetivos de esta nueva política.

La entidad C da cuenta de la necesidad de tener relaciones con los actores no estatales (sociales, económicos, políticos, entre otros), tanto en el plano internacional como nacional. A dichas relaciones se les llama interacciones políticas, ya que son las que determinan la viabilidad de la política. El modelo propuesto debe integrar y explicar cómo el gobierno procesa estas interacciones, es decir, a través de qué estilo de implementación de la política (gobernanza vertical, gobernanza democrática, gobernanza voluntarista o gobernanza colaborativa) (Ver tabla 1). En definitiva, las entidades anteriores (D, A, B y C) van a dar evidencias de que efectivamente existe un cambio de la política en esta dimensión, y finalmente se va a poder apreciar el resultado (entidad R) de la política pública estudiada.

Por su parte, las entidades se refieren a la existencia de organizaciones. Cuando se habla de entidades pueden ser personas y cosas, pero para las políticas públicas, la importancia radica en hablar de personas, que es la gran especificidad, y, esas personas toman decisiones, actúan

y reaccionan en función de lo que hacen los tomadores de decisiones. En este sentido, se puede observar un ciclo constante de interacciones al interior y al exterior del aparato estatal, pero también del gobierno, entonces, para poder analizar y estudiar dichas interacciones, se precisa de la mezcla de los instrumentos de políticas públicas (taxonomía NATO), es decir, el conjunto de actividades a los que se refiere la adopción de agenda, la adopción del plan estratégico, la planificación, la coordinación y las interacciones políticas, van a ser observadas empíricamente a través de la mezcla de instrumentos de la política estudiada.

Para la operacionalización del mecanismo causal y en función tanto de la hipótesis como de la pregunta de investigación, y entendiendo de que se trata de un cambio de tercer orden (Hall 1993), se presenta la tabla 1.6, donde se plantea el nivel teórico, operativo e hipotético de dicho mecanismo:

**Tabla 1.6. Nivel teórico, operativo e hipotético del mecanismo causal**

Teorización	Detonante (D)	Entidad (A)	Entidad (B)	Entidad (C)	Resultado (R)
	Puesta en Agenda	Planificación estratégica	Coordinación institucional	Estilo de implementación	Resultado de la política
Operacionalización	Cambio en la definición del problema de política.	Cambio en la política sectorial (política migratoria ecuatoriana).	Cambio en la coordinación intersectorial.	El gobierno ecuatoriano establece un nuevo estilo de implementación de la política migratoria en función de la emergencia migratoria de ciudadanos venezolanos.	Estabilización del nuevo paradigma de política.
Hipótesis principal	La emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asumió un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión humanitaria.	Elaboración de una nueva estrategia para recibir a la población migrante de Venezuela, basada en la protección de derechos fundamentales.	El gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana.	El gobierno adopta un estilo de gobernanza vertical donde impuso la decisión del cambio, pero con una implementación descentralizada, delegando responsabilidades a los entes de migración.	Existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, donde el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana es la nueva representación del fenómeno migratorio.
Hipótesis alternativa	La emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 <i>no</i> provocó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana.	El gobierno <i>no</i> elabora una estrategia para alcanzar los objetivos del cambio de la política de movilidad humana dirigida a los ciudadanos venezolanos.	El gobierno <i>no</i> adopta un modelo de coordinación vertical con las instituciones sectoriales <i>ni</i> pone en marcha el cambio de la política de movilidad humana.	El gobierno <i>no</i> adopta un modelo de coordinación centralizado, <i>ni</i> un estilo de implementación descentralizado sobre las agencias involucradas.	<i>No</i> existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador.

Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez (2020).

La operacionalización de la hipótesis principal se va a fundamentar en el enfoque realista del diseño de políticas públicas, desarrollando las siguientes etapas: 1. Teorización del mecanismo causal, 2. diseño de pruebas empíricas (es decir identificación de las observaciones empíricas esperadas), 3. levantamiento de información, 4. interpretación de la información y análisis bayesiano, y, 5. discusión de los resultados a la luz de la hipótesis de trabajo.

En el siguiente apartado se describen las observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal propuesto, para posteriormente ubicar e identificar la información que se requiere para, luego de su interpretación, poder validar (o refutar) la hipótesis principal de investigación. Para (Fontaine 2019, 133) “Una observación empírica esperada se refiere al tipo de datos necesarios para confirmar la hipótesis principal, de modo que el resultado sería negativo si no se hallaran estos datos o si se encontrara evidencia al amparo de la hipótesis alterna”. En este contexto, cabe preguntarse, si la hipótesis principal de investigación es válida, para ello, se espera encontrar u observar en el mundo real/empírico la información mostrada en la tabla 1.7.

#### 1.4. Observaciones empíricas esperadas

Tabla 1.7. Observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal

		<b>Detonante (D) Puesta en Agenda</b>	<b>Entidad (A) Planificación estratégica</b>	<b>Entidad (B) Coordinación institucional</b>	<b>Entidad (C) Estilo de implementación</b>	<b>Resultado (R) Resultado de la política</b>
<b>Instrumentos</b>	<b>Hipótesis</b>	La emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asumió un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión humanitaria. (HD)	Elaboración de una nueva estrategia para recibir a la población migrante de Venezuela, basada en la protección de derechos fundamentales. (HA)	El gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana. (HB)	El gobierno adopta un estilo de implementación basado en la construcción de consenso. (HC)	Existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, donde el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana es la nueva representación del fenómeno migratorio. (HR)
	<b>Nodalidad (N)</b>	El gobierno <i>expresa</i> la intención de actualizar/ajustar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. (ND)	El gobierno <i>informa</i> sobre los nuevos lineamientos de la política migratoria. (NA)	El gobierno <i>implementa</i> un sistema de información para socializar los cambios en la política migratoria. (NB)	El gobierno <i>socializa</i> los cambios en la política migratoria con los entes gubernamentales, las ONG's y la sociedad civil. (NC)	Se facilita el <i>acceso</i> a la información relacionada con la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. (NR)

<p><b>Autoridad</b> (A)</p>	<p>El gobierno <i>declara</i> su intención de cambiar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. (AD)</p>	<p>El gobierno <i>prepara</i> los informes jurídicos y las propuestas normativas para el cambio de la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. (AA)</p>	<p>El gobierno <i>adecúa</i> los instrumentos jurídicos y las herramientas de planificación intersectoriales para garantizar la ejecución del cambio de la política migratoria. (AB)</p>	<p>El gobierno <i>aplica</i> un nuevo proceso de regularización para los ciudadanos venezolanos que se encuentren dentro del territorio nacional para dar cumplimiento a los establecido en los Decretos Ejecutivos. (AC)</p>	<p>Por una parte, el Estado puede <i>rechazar</i> el ingreso de los venezolanos, pero, por otro lado, los venezolanos que se encuentran dentro del territorio ecuatoriano pueden <i>regularizar</i> su estatus migratorio. (AR)</p>
<p><b>Tesoro</b> (T)</p>	<p>El gobierno <i>manifiesta</i> la intención de contribuir económicamente en la implementación de la nueva política de movilidad humana. (TD)</p>	<p>El gobierno <i>incorpora</i> el presupuesto destinado al cambio de la política de movilidad humana con relación a sus fines. (TA)</p>	<p>El gobierno <i>presupuesta</i> los recursos financieros necesarios para dar cumplimiento al cambio de la política pública migratoria. (TB)</p>	<p>El gobierno <i>concede</i> los recursos financieros a las ONG's, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la política migratoria. (TC)</p>	<p>Aumento de la <i>asignación presupuestaria</i> financiera y de talento humano para dar cumplimiento al cambio establecido en la política migratoria. (TR)</p>
<p><b>Organización</b> (O)</p>	<p>El gobierno <i>expresa</i> el propósito de fortalecer las agencias que rigen la política migratoria. (OD)</p>	<p>El gobierno <i>dispone a las entidades</i> encargadas del tema migratorio, que el cambio en la política de movilidad humana sea integrado en sus gestiones. (OA)</p>	<p>El gobierno <i>implementa</i> ajustes en la administración intersectorial, con la finalidad de poder aplicar el cambio de la política migratoria. (OB)</p>	<p>El gobierno <i>establece</i> que el cambio la política migratoria se ejecute conjuntamente con las ONG's, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la gestión migratoria. (OC)</p>	<p>El gobierno adoptó un modelo de coordinación <i>centralizado</i> con un estilo de implementación <i>descentralizado</i> sobre las agencias, para lograr el cambio de la política migratoria. (OR)</p>

Elaborado por la autora con base en Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Para comprobar la hipótesis planteada, y en el supuesto de mantenerse la puesta en agenda (HD), se espera encontrar como evidencia empírica que el gobierno haya expresado su intención de actualizar/adequar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos (ND), declaraciones oficiales de actores políticos y tomadores de decisiones para el cambio de la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos (AD), manifestaciones de contribuir económicamente en el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos que se encuentran dentro del territorio ecuatoriano (TD) y expresiones acerca del propósito de fortalecer las agencias que rigen la política migratoria (OD).

En relación a la planificación estratégica (entidad A), se precisa hallar evidencia empírica relacionada con la nueva estrategia gubernamental para recibir a la población migrante de Venezuela basada en la protección de los derechos fundamentales (HA), información sobre los nuevos lineamientos de la política migratoria (NA), preparación de informe jurídicos y propuestas normativas para el cambio de la política migratoria (AA), presupuesto destinado a la política migratoria, específicamente para el cambio de sus fines (TA), y, la integración del cambio de la política migratoria en las entidades encargadas (OA).

Por su parte, la coordinación institucional (entidad B), por medio de la cual el gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana, se propone encontrar evidencia empírica referida a la implementación de un sistema de información para socializar los cambios en la política migratoria (NB), adecuación de las leyes intersectoriales para garantizar la ejecución del cambio de la política migratoria (AB), el apartado de los recursos financieros necesarios para dar cumplimiento el cambio de la política pública migratoria (TB), y evidencia acerca de los ajustes en la administración intersectorial, con la finalidad de poder aplicar el cambio de la política migratoria (OB).

Ahora bien, con respecto al estilo de implementación (entidad C), y para comprobar que el gobierno adoptó un estilo de implementación basado en la construcción de consenso, es necesario recabar evidencia sobre la socialización de los cambios en la política migratoria con las ONG's y la sociedad civil (NC), la aplicación de un nuevo proceso de regularización para

los ciudadanos venezolanos que se encuentren dentro del territorio nacional para dar cumplimiento a lo establecido en los decretos ejecutivos (AC), la existencia de recursos financieros para las ONG's, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la política migratoria (TC), y, la coordinación entre las ONG's, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la gestión migratoria para el cambio de la política migratoria (OC).

Finalmente, para el resultado de la política (entidad R), y para comprobar que existió un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, donde el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana es la nueva representación del fenómeno migratorio, se espera encontrar evidencia sobre el acceso a la información relacionada con la política de movilidad humana dirigida a los ciudadanos venezolanos (NR), el impedimento para el ingreso de los venezolanos y el posterior proceso de regularización de estos ciudadanos que se encuentren en el Ecuador (AR), la asignación presupuestaria financiera y de talento humano destinado a cumplir lo establecido en el cambio de la política migratoria, y, una coordinación centralizada con un estilo de implementación descentralizado sobre las agencias encargadas de implementar el cambio en la política de movilidad humana (OR).

## **1.5. Marco metodológico**

El marco metodológico se explica en función de la teoría del diseño realista de políticas públicas y se fundamenta en un protocolo de investigación que combina cinco pasos enmarcados en el método de la reconstitución de procesos y que se presentan detalladamente en los siguientes apartados.

Se presenta un trabajo con métodos múltiples, debido a que se combina el análisis comparado con fines de selección de casos, el análisis de congruencia, la formalización bayesiana y se finaliza con el estudio de caso en profundidad, todo ello con el desarrollo de la reconstitución de procesos. Este método se usó ya que “siempre que sea factible, se deben seleccionar dos o más métodos diferentes para triangular sobre un objeto común, con el objetivo de producir una inferencia óptimamente válida” (Dunn y Peters 2020, 220). Cuando se hace referencia al

término mixto o múltiple se está haciendo alusión a “que dos o más métodos deben ser una combinación heterogénea de métodos cuantitativos y cualitativos (...). [E]l proceso de triangulación (...) puede ayudar a crear afirmaciones causales óptimamente plausibles pero falibles sobre los efectos únicos y conjuntos en un resultado de política focal de conjuntos homogéneos de variables cuantitativas o cualitativas” (Dunn y Peters 2020, 220-221).

### **1.5.1. Método: Reconstitución de procesos (*process tracing*)**

La metodología tiene implicaciones para el diseño de las políticas públicas donde se parte de un propósito teórico que implica pensar en una lógica de causalidad, un sentido práctico de su aplicación y la obtención de un resultado. Para esta investigación se establece una perspectiva metodológica que pone en diálogo la teorización y la acción empírica de los mecanismos causales, se piensa así en una aproximación realista y en la producción de conocimiento teórico empíricamente comprobado (Fontaine 2019, 141).

En este sentido, la reconstitución de procesos permite el enriquecimiento de la “caja de herramientas del análisis comparativo de políticas junto con el análisis histórico y el análisis comparativo cualitativo (QCA)” (Fontaine 2020, 136). Visto así, se asume como un método de estudio de caso confiable que permite establecer una relación causal dentro de un solo caso, evaluar evidencias y vincular los factores que la desencadenan. Como señala Fontaine (2020):

El enfoque realista del rastreo de procesos se basa en el realismo científico, una metodología que combina una ontología dualista con una concepción transfáctica del conocimiento. Su objetivo es abrir la caja negra de la causalidad a través de estudios de casos profundos y comparaciones de N pequeña. Se centra en el mecanismo causal que explica cómo un factor o evento X desencadena un proceso que conduce a un resultado (Fontaine 2020, 279).

De tal forma, el rastreo de procesos permite valorar y resaltar el análisis comparativo de las políticas a partir de reflexiones filosóficas y científicas, diferenciando método, metodología y

técnicas. Así, el rastreo de procesos realista se asume como un método que “sitúa los mecanismos sociales en el centro de un proceso causal, como fuerzas no observables pero detectables” (Fontaine 2020, 292). El diseño de políticas sirve para establecer un proceso causal que incluye la formulación de políticas, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas. Por ende, resalta un método que ofrece una manera de replicar el análisis de un proceso causal con transparencia y precisión.

En este aspecto, se puede señalar que “la causalidad está en el corazón del diseño de políticas” (Fontaine 2022, 136). Si bien existen muchas formas diferentes de definir la causalidad, el hecho mismo de establecer una relación entre eventos, predecir los efectos de una decisión o dar una explicación del fenómeno, permite reconocer las variables que pueden interferir en el proceso en estudio.

En consecuencia, al asumir el seguimiento de procesos como método de análisis, es posible poner en evidencia la importancia del análisis sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso, con el propósito de “desarrollar o probar hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso” (Bennett y Checkel 2015, 9). La importancia de este método radica en la posibilidad de articular “eventos, variables y mecanismos causales”, con la finalidad de indagar sobre la presencia o ausencia de los efectos de interacción que se hacen presentes entre las variables explicativas (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux 2017, 664).

Por ello, para el desarrollo de la reconstitución del proceso sobre el cambio paradigmático de la política de movilidad humana del Ecuador, se aplicó el protocolo de investigación que se describe en el siguiente apartado.

### **1.5.2. Protocolo de investigación**

El protocolo de investigación que se presenta consta de cinco pasos que van mostrando la ruta del desarrollo del seguimiento de procesos bajo el enfoque realista del proceso. Dicho

protocolo presenta los siguientes pasos: 1. Teorización y operacionalización del mecanismo causal; 2. Diseño de pruebas empíricas; 3. Selección de casos; 4. Análisis de congruencia, y, 5. Estudio de caso a profundidad (Fontaine 2019; Peters y Fontaine 2020; Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez 2020; Fontaine 2022, 283-291).

El paso 1 del protocolo se enfoca en teorizar de forma explícita el problema de investigación a través de las teorías existentes, con el fin de poder encontrar el detonante, el mecanismo causal y los resultados generados en la problemática. En este aspecto, en el capítulo uno, se desarrolló el primer paso del protocolo por medio del cual se explicó el marco teórico enfocado en el diseño realista de política públicas. Asimismo, se plantearon tanto la hipótesis principal como la hipótesis alternativa. La teorización del problema permitió contar con las bases que ayudaron a dar respuesta a la pregunta de investigación y a la comprobación de la hipótesis principal.

El paso 2, que corresponde al diseño de las pruebas empíricas, destacan cuatro pruebas a saber: la prueba doblemente decisiva, la prueba de la pistola humeante, la prueba de aro y la prueba de paja en el viento. Para la presente investigación la prueba de aro se configura como la más idónea debido a que va a permitir un resultado que aumenta la confianza en la validez de la hipótesis. Para ello, se requiere un análisis de los instrumentos de política (usando la taxonomía NATO de Hood), para posteriormente proceder con la formalización bayesiana, con la finalidad de “evaluar en qué medida encontrar determinado tipo de evidencia aumenta o disminuye nuestra confianza en una hipótesis considerando la probabilidad esperada a priori de encontrar dicha evidencia” (Aguirre 2017, 165).

Por ello, en el capítulo uno se explicó la importancia de cada una de las pruebas empíricas, y la relevancia de la prueba de aro en el análisis del diseño de la política pública, donde se puede lograr una alta certeza y un aumento de la confianza en la validez de la hipótesis. Del mismo modo, la prueba de aro no proporciona un criterio suficiente para aceptar la explicación dada, pero sí arroja un criterio necesario para aceptar dicha explicación. En consecuencia, el diseño de pruebas empíricas permite explicar la pregunta de investigación planteada a través de la presentación de las condiciones necesarias que deben estar presentes.

El tipo de información requerida fue información concerniente a los cuatro tipos de instrumentos de políticas, es decir, se buscó información sobre la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización en cada una de las entidades del mecanismo causal. Para el levantamiento de la información primaria se aplicó la técnica de entrevistas semi estructuradas, entendiendo que un estudio cualitativo busca obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades, situaciones o procesos en profundidad. Así, se entrevistó, por una parte, a la coordinadora de la Oficina Técnica de Esmeraldas, que tiene bajo su jurisdicción a las Provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, zonas que conforman la frontera norte del Ecuador, y, por la otra, a siete ciudadanos venezolanos que formaron parte tanto del proceso de la VERHU como del proceso para la VIRTE (Decretos Ejecutivos 826 y 436 respectivamente).

Con relación a la recolección de información secundaria, se buscaron datos pertinentes a los instrumentos de políticas que, luego de su análisis e interpretación, se transformaron en evidencias del mecanismo causal propuesto. Para cada instrumento (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) de cada entidad (puesta en agenda, planificación estratégica, coordinación institucional, interacciones políticas y resultado) se recolectaron cuatro piezas de información independiente, llegando a recolectar 80 evidencias que luego de ser interpretadas, validaron la hipótesis inicial. (Ver Anexo 1: Tabla consolidada de evidencias y Anexo 2: Listado de evidencias y fuentes).

El paso 3 está orientado en la selección de casos con la finalidad de conocer los casos típicos (donde está presente tanto la causa como el resultado del problema investigado), los casos desviados (donde está presente la causa, pero no el resultado), los casos irrelevantes (no hay presencia ni de la causa ni del resultado) y los casos inconsistentes (que no cumplen con las causas, pero sí con el resultado). Por ello, se presentó el capítulo dos correspondiente a la selección de los casos, donde se lograron ubicar los casos típicos e inconsistentes. La selección de casos permitió confirmar que el Ecuador efectivamente es un caso típico, en el cual está presente la causa y la consecuencia del problema de investigación.

Seguidamente, en el paso 4, se realiza el análisis de congruencia, que está estrechamente ligado con la selección de casos, ya que este análisis permite justificar el caso seleccionado, es decir, lo que se había clasificado como casos típicos, desviados, inconsistentes e irrelevantes, debería ser coherente o consistente con la información secundaria sobre cada caso o sobre un número significativo de casos. De tal manera que el análisis corrobora que esos son casos efectivamente típicos, desviados, irrelevantes o inconsistentes. En el capítulo dos se pudo desarrollar el análisis de congruencia a los casos clasificados como típicos e inconsistentes, lo que permitió corroborar que el Ecuador era un caso robusto para el presente estudio.

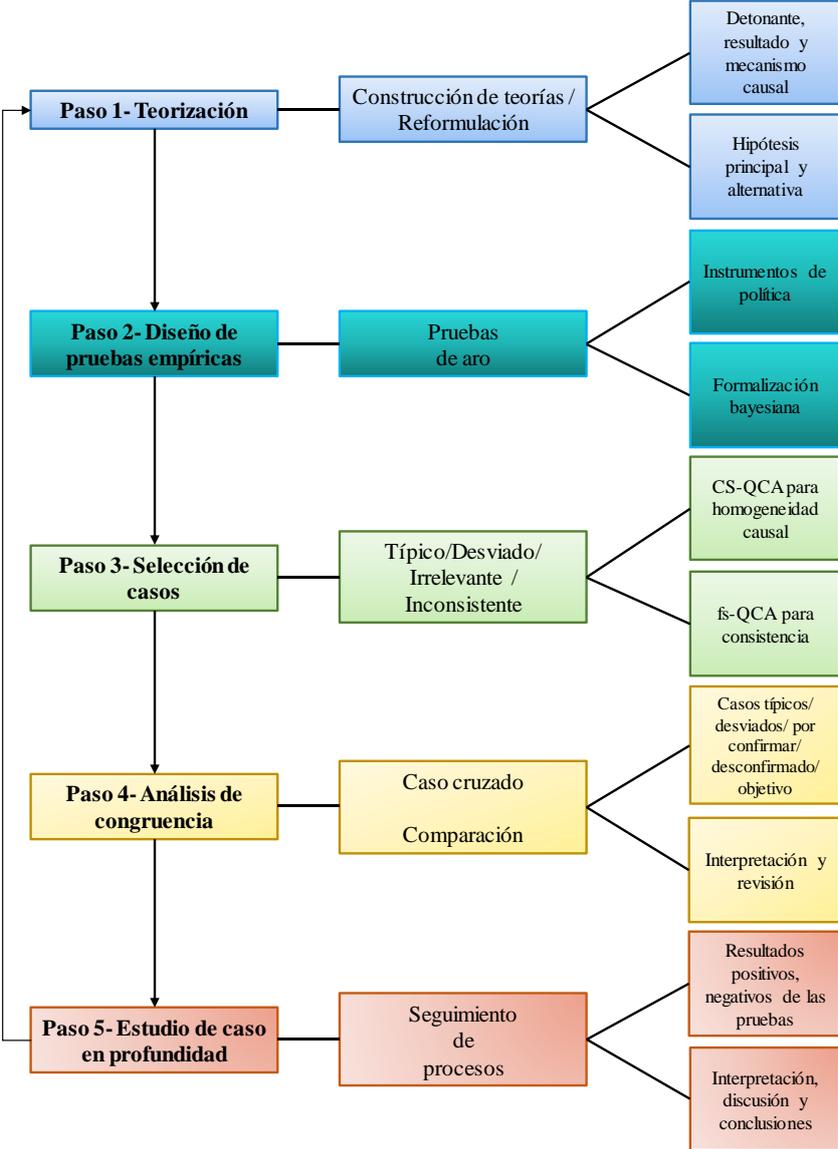
No obstante, si en el análisis de congruencias no se puede llegar a corroborar los casos, y se observa que existen anomalías, se puede reajustar y revisar la tipología. En definitiva, el análisis de congruencia garantiza que la hipótesis principal es robusta, lo que va a permitir entrar a un análisis de caso a profundidad con esta certeza, que se presenta en el paso 5 del protocolo.

Finalmente, para el estudio de caso en profundidad, se precisó del seguimiento de procesos, a través del cual se obtuvieron los resultados positivos y negativos de las pruebas aplicadas, lo que implicó su posterior interpretación y discusión. Por esta razón se presentó el capítulo tres, por medio del que se analizó en profundidad el caso de la política de movilidad ecuatoriana, se evaluaron las evidencias recabadas en cada uno de los instrumentos de políticas para concluir con el análisis de las evidencias a través de la formalización bayesiana.

Luego de aplicado el seguimiento de procesos, se pudo dar respuesta a la pregunta de investigación y confirmar la hipótesis principal de la investigación.

Los pasos descritos anteriormente se presentan en el gráfico 1.5 mostrado a continuación.

**Gráfico 1.5. Protocolo de investigación**



*Fuente:* Fontaine, Medrano y Narváez (2020, 75).

**1.5.3. Formalización bayesiana**

El análisis o formalización bayesiana va a permitir evaluar la evidencia dentro de un caso, con el fin de poder rastrear el proceso. Así, para probar el mecanismo causal se deben “encontrar piezas de evidencia que en sí mismas sean relevantes para probar la presencia de cada elemento de nuestro mecanismo causal” (Aguirre 2017, 165), para ello, se recurrió a la formalización bayesiana, ya que “el razonamiento bayesiano es simplemente un proceso de

actualización de nuestros puntos de vista sobre qué hipótesis explica mejor los fenómenos o resultados de interés a medida que aprendemos información adicional” (Fairfield y Charman 2019, 158).

La formalización bayesiana va a proporcionar las herramientas lógicas que permitan confirmar si la evidencia encontrada va a validar o refutar la hipótesis de investigación. Así, la lógica bayesiana puede utilizarse como base inferencial del proceso de rastreo de procesos, por medio de la cual se va a evaluar de manera transparente y sistemática la confianza que se tiene de las evidencias (Beach y Pedersen 2013, 83). Con el conocimiento previo del fenómeno estudiado, la evidencia cobra mayor significado, ya que “Lo importante no es el número de pruebas dentro de un caso que encaja con una explicación u otra, pero la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es verdadera versus la probabilidad de encontrarla evidencia si la explicación alternativa es verdadera” (Bennett 2006, 341).

Dentro de la lógica bayesiana se considera pertinente evaluar las evidencias a través de la taxonomía de los instrumentos de políticas públicas, donde se busca encontrar cuatro evidencias por cada instrumento de política. Así, en el índice de evidencias, se nombra la evidencia encontrada y se describe de forma breve, con la finalidad de analizar y comprobar su valor probatorio, y poder actualizar la confianza luego de la recolección de las evidencias (Fontaine, Medrano Caviedes, y Narváez 2020).

El teorema de Bayes es un teorema de cómo se actualiza una confianza previa, a la luz de la evidencia/información disponible, donde se desarrollan dos pasos: 1. levantar información, y, 2. Interpretarla. La confianza posterior se define a la vez por la evidencia disponible y por su contrario. Por otro lado, no se puede desconocer la evidencia contraria a la hipótesis o la evidencia ausente, sino que se deben combinar ambos escenarios para poder validar o refutar dicha hipótesis (Illari y Russo 2014, 54).

#### 1.5.4. Diseño de pruebas empíricas

Para la validación de la hipótesis principal de investigación existen cuatro tipos de pruebas empíricas (Ver tabla 1.8): paja en el viento, pistola humeante, aro y doblemente decisiva (Collier 2011, 826-827), donde “Una prueba de paja en el viento no es segura ni única; una prueba doblemente decisiva es a la vez cierta y única; una prueba de pistola humeante no es segura sino única; y una prueba de aro es cierta pero no única” (Fontaine 2020, 286).

**Tabla 1.8. Tipología de pruebas empíricas**

Exclusividad	Certeza		
		+	-
	+	Doblemente decisiva	Pistola humeante
-	Aro	Paja en el viento	

*Fuente:* Beach y Pedersen (2013, 103).

La prueba doblemente decisiva proporciona “predicciones de alta unicidad y alta certeza” (Van 1997, 32), lo que va a proporcionar pruebas que son decisivas en ambos sentidos. Por ello, esta prueba “proporciona un fuerte apalancamiento inferencial que confirma una hipótesis y elimina todas las demás. Cumplen con el estándar necesario y suficiente para establecer la causalidad” (Collier 2011, 827). En este caso, una información que es a la vez necesaria y suficiente en una prueba positiva es doblemente decisiva. Esta prueba confirma la hipótesis inicial y descarta cualquier hipótesis alternativa. El problema es que, en el campo de las políticas públicas, esta situación casi nunca sucede.

La prueba de paja en el viento, en la “mayoría de las predicciones tienen baja exclusividad y baja certeza y, por lo tanto, proporcionan pruebas que son indecisas en ambos sentidos” (Van 1997, 32). Para Collier (2011, 826) las pruebas de paja en el viento “no proporcionan un criterio necesario ni suficiente para aceptar o rechazar una hipótesis, y solo debilitan

ligeramente las hipótesis rivales”. Por ello, esta prueba no va a ser decisiva por sí misma, ya que proporciona información que no es ni necesaria ni suficiente para probar la hipótesis inicial. Las fuentes de información que se usan en esta prueba son generalmente de calidad muy pobre (como por ejemplo el rumor, el chisme, la prensa, entre otras).

En cuanto a la prueba de la pistola humeante, “la predicción de unicidad alta y la falta de certeza proporcionan pruebas positivas decisivas” (Van 1997, 32), es decir esta prueba “proporciona un criterio suficiente pero no necesario para aceptar la inferencia causal. Puede apoyar firmemente una hipótesis dada, pero no aprobarla no la rechaza. Si una hipótesis dada pasa, debilita sustancialmente las hipótesis rivales” (Collier 2011, 827). Entonces, cuando la hipótesis obtiene resultados positivos en esta prueba, se dice que está fuertemente corroborada. Esta prueba confirma que hay condición suficiente pero no necesaria para comprobar la hipótesis inicial, es decir, no es necesario encontrar esa evidencia, pero si se logra encontrar, sería suficiente para probar la hipótesis. Sin embargo, la aplicación de esta prueba es muy costosa.

Finalmente, la prueba del aro está representada por predicciones de alta certeza (Van 1997, 31), en este sentido, esta prueba permite alcanzar un resultado que aumenta la confianza en la validez (Beach y Pedersen 2016). Collier (2011, 826), indica que esta prueba, aunque no arroja un criterio suficiente (condiciones suficientes) para aceptar la explicación, puede establecer un criterio necesario (condiciones necesarias) por medio del cual se acepta la explicación propuesta.

La prueba de aro muestra evidencias necesarias, pero no suficientes, y es la definición misma de los instrumentos de políticas públicas cuando se piensan como categorías, es decir, cada categoría es necesaria para que exista la política, pero individualmente, ninguna de esas categorías es suficiente. Entonces, cuando se logren encontrar cuatro piezas de evidencias independientes en cada uno de los instrumentos de políticas públicas (NATO) en cada una de las entidades (D, A, B, C y R), se puede decir que se ha confirmado la hipótesis.

En este contexto, si existe presencia de evidencia en los instrumentos de nodalidad, en los instrumentos de autoridad, en los instrumentos de tesoro y en los instrumentos de organización de la hipótesis inicial, significa que la hipótesis está muy confirmada y se vuelve muy robusta. Al contrario, si sólo se logra encontrar huella de la hipótesis en un solo instrumento, significa que en los tres otros tipos no se ha encontrado, o, se ha encontrado evidencia contraria, la hipótesis se invalida.

Las interpretaciones de la información recabada señalan que:

1. Ninguna categoría es suficiente, pero todas son necesarias, y,
2. Para poder concluir con la validez de la hipótesis inicial, se necesita encontrar al menos una información confirmatoria en cada categoría de instrumento. En la presente investigación se recabaron cuatro piezas independientes de información sobre cada tipo de instrumento de política.

A continuación, se presenta el capítulo dos, donde se desarrolla la selección de casos y el análisis de congruencia, con la finalidad de aumentar el nivel de confianza en el caso seleccionado y luego se procede con el estudio de caso en profundidad.

## **Capítulo 2. La selección de casos y el análisis de congruencia**

En el presente capítulo se definen cuáles son los casos con relación a la hipótesis formulada, donde la hipótesis representa el mecanismo causal. En la primera sección se explica cómo se distribuyen los casos de países relacionados a la hipótesis general, con la finalidad de encontrar cuáles son los casos típicos, desviados, inconsistentes e irrelevantes. En la segunda sección se realiza el análisis de congruencia, por medio del cual se calibra la información y la selección de casos, a través de la información secundaria y de la evidencia recabada, lo que le otorgó coherencia y consistencia al caso seleccionado y permitió validar la hipótesis inicial de la investigación.

### **2.1. Selección de casos**

En la presente investigación se busca seleccionar un caso que contenga tanto el detonante como el resultado provocado, y dentro de estos dos extremos, se encuentra el mecanismo causal. En otras palabras, se busca conseguir un caso típico que contenga tanto la causa como la consecuencia del tema/problema de estudio.

En este sentido, se define el caso como “una instancia de un proceso causal que se desarrolla, vinculando una causa (o un conjunto de causas) con un resultado” (Beach y Pedersen 2016, 16) o como un ejemplo de una teoría causal que se desarrolla de principio a fin (Beach 2022, 239), donde “cada caso es seleccionado con un propósito” (Aviles 2018, 47). En cuanto a la justificación de la selección del caso, se trató de un caso enfocado en el cambio de paradigma de la política de movilidad humana ecuatoriana, en el contexto de la crisis migratoria venezolana durante el período 2019-2022, enfatizando “el diseño de investigación de un caso en profundidad y la temporalidad de ocurrencia de los hechos” (Falleti y Lynch 2009).

Un caso de estudio se relaciona con la hipótesis de investigación debido a la búsqueda de evidencia empírica que ayude a confirmar la hipótesis planteada. En este sentido, resulta relevante preguntarse ¿qué es lo que se espera encontrar en caso de que la hipótesis planteada

sea cierta? Para ello, y siguiendo la taxonomía NATO, es necesario buscar evidencia por cada uno de los instrumentos y en cada una de las entidades del diseño de la política pública, con la finalidad de poder validar dicha hipótesis.

La selección de casos busca dar consistencia y objetividad a la decisión que debe tomar la investigadora al momento de seleccionar el caso que se va a estudiar. En el presente estudio, se trabajó con una cantidad de casos de N pequeña, con la finalidad de descubrir aquellos que contaban con los atributos presentados en la hipótesis planteada, es decir, aquellos casos que tuvieran tanto la causa como el resultado.

Ahora bien, ¿qué tipo de caso se puede elegir?, al respecto, Schneider y Wagemann (2012) y Schneider y Rohlfing (2013), señalan que existen cuatro tipos de casos, a saber:

1. Caso típico: entendido como el análisis comparativo de los casos, el cual debe centrarse en desentrañar los mecanismos causales que vinculan la condición con el resultado (Schneider y Wagemann 2012; Schneider y Rohlfing 2013), es decir, en el caso típico debe estar presente tanto la causa como el resultado del problema investigado. En el caso que concierne a la presente investigación, se busca evidenciar que la crisis migratoria venezolana provocó la emergencia migratoria en la frontera norte del Ecuador, lo que posteriormente trajo consigo el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana.
2. Caso desviado: el análisis de un caso desviado debe centrarse en identificar una condición que falta en el camino (Schneider y Wagemann 2012; Schneider y Rohlfing 2013). En el presente estudio se va a considerar como casos desviados, aquellos países que cumplen con la causa, pero no con el resultado. Es decir, dentro de los casos desviados, se pueden encontrar a los países que presentan una crisis migratoria pero que no cerraron sus fronteras tras una emergencia migratoria.

3. Caso inconsistente: entendido como el caso que no cumple con las causas, pero sí con el resultado. En consecuencia, serían los países que no presentan una crisis migratoria pero que ya habían cerrado sus fronteras antes de la emergencia fronteriza por la migración venezolana.
4. Caso individualmente irrelevante: implica la no presencia ni de la causa ni del resultado. Es decir, aquellos países que no tienen ni una crisis migratoria, ni una emergencia en sus fronteras, ni tampoco han presentado un cambio en la política de movilidad humana. Este caso es un conjunto vacío, pues la mayoría de los países de la región han vivido, en el mismo momento, la crisis migratoria venezolana.

Así, se ha delimitado el universo de casos (N pequeña) seleccionando a los países latinoamericanos, soberanos y continentales, que han enfrentado emergencias en sus fronteras por la migración venezolana. Se decidió excluir a los países no soberanos y a las islas caribeñas. De esta manera, los 17 países que conforman el universo de casos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para fundamentar esta selección, se tomó información de las siguientes bases de datos y páginas gubernamentales:

- Varieties of Democracy (V-Dem): <https://www.v-dem.net/>
- “Migration data portal”: <https://www.migrationdataportal.org/>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V): <https://www.r4v.info/es/home>
- Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM): <https://www.iom.int/es>.
- Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (3 y 4 de septiembre de 2018).

- Plan de Acción del Proceso de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (22 y 23 de noviembre de 2018).
- Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región (8 y 9 de abril de 2019).
- Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo Buenos Aires (4 y 5 de julio de 2019).
- Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Bogotá (14 y 15 de noviembre de 2019).
- Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago (23 y 24 de septiembre de 2020).
- Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Lima (27 y 28 de mayo de 2021).
- Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Brasilia (30 de junio y 1 de julio de 2022).

Con relación a la selección de casos, es conveniente analizar los casos típicos, debido a que, como ya se mencionó, presentan tanto la causa como el resultado que interesa al tema de investigación. Para seleccionar los casos de interés, se deben identificar los atributos teóricos en cada caso (país), donde se presenta la causa (detonante) y el resultado.

A continuación, se muestra el procedimiento usado para la selección del caso. En primer lugar, se determinaron los atributos que integran el detonante, donde se encontraron tres variables: 1. Crisis migratoria (como antecedente), 2. Inmigración (situación en el país de acogida), y, 3. Distancia entre el país expulsor y el país receptor (variable geográfica). Seguidamente se ubicaron las variables que pudieran explicar el resultado, destacando, la

restricción de entrada a territorio nacional, el proceso de regularización de los ciudadanos extranjeros en el territorio nacional, y, la reconfiguración del trato humanitario de la migración venezolana (ver tabla 2.1).

**Tabla 2.1. Variables de estudio**

<b>X</b> <b>(Emergencia migratoria fronteriza)</b>		<b>Y</b> <b>(Cambio en la política de movilidad humana)</b>	
X <sub>1</sub>	Crisis migratoria	Y <sub>1</sub>	Restricción de entrada a territorio nacional
X <sub>2</sub>	Inmigración	Y <sub>2</sub>	Proceso de regularización
X <sub>3</sub>	Distancia entre el país expulsor y el receptor	Y <sub>3</sub>	Trato humanitario

Elaborado por la autora.

Seguidamente se ubicó en las bases de datos la información cuantitativa correspondiente a cada variable en los países seleccionados, lo que permitió medir las variables a través del establecimiento de escalas que van desde cero hasta uno, tal como se muestra en la tabla 2.2:

**Tabla 2.2. Conjuntos nítidos y difusos**

Variables	<b>X<sub>1</sub>: crisis migratoria</b> El índice de democracia liberal (LDI) de V-Dem captura los aspectos electorales y liberales de la democracia: 0-0.2 = Ausencia democracia. 0.3-0.5 = Bajo nivel democracia. 0.6-0.8 = Medio nivel democracia. 0.9-1 = Alto nivel democracia.	<b>X<sub>2</sub>: Inmigración</b>  Datos Migration data portal: 0 = escasa emigración. 0.5 = mediana emigración. 1 = masiva emigración.	<b>X<sub>3</sub>: distancia entre el país expulsor y el país receptor</b> Variable geográfica referida a la proximidad del país expulsor con respecto al país de acogida y el número de inmigrantes. Base de datos de la R4V: 0-0.3 = país más distante. 0.4-0.7 = país con cercanía intermedia. 0.8-1 = país más cercano.	<b>Y<sub>1</sub>: restricción de entrada a territorio nacional</b>  Índice Human Rights Watch: 0 = Sin restricción de ingreso general. 1 = Restricción de ingreso general.	<b>Y<sub>2</sub>: regularización</b> Países que han establecido un proceso de regularización de ciudadanos venezolanos en su territorio nacional. Base de datos de la R4V: 0 = países <i>sin</i> proceso de regularización para ciudadanos venezolanos. 1 = países <i>con</i> proceso de regularización para ciudadanos venezolanos.	<b>Y<sub>3</sub>: trato humanitario</b> Países que han resignificado el trato hacia la migración donde actualmente reciben un trato humanitario. Se tomaron las 8 Declaraciones del Procesos de Quito, realizadas durante el período 2018-2022: 0 = países que no dan un trato humanitario a la migración 1 = países que sí dan un trato humanitario a la migración
Países						
Argentina	0.7	0	0.6	0	0	1
Bolivia	0.3	0.5	0.3	0	0	1
Brasil	0.6	0.5	0.6	0	0	1
Chile	0.8	0	0.7	1	0	1
Colombia	0.5	1	1	0	1	1
Costa Rica	0.9	0	0.4	1	1	1
Ecuador	0.5	0.5	0.9	1	1	1
El Salvador	0.3	1	0.1	0	0	0
Guatemala	0.3	1	0.1	1	0	0
Honduras	0.2	1	0.1	1	0	0
México	0.3	1	0.5	1	1	1
Nicaragua	0.1	1	0.1	0	0	0
Panamá	0.6	0	0.6	1	1	1
Paraguay	0.5	0	0.2	0	0	1
Perú	0.7	0.5	0.8	1	0	1
Uruguay	0.8	0	0.3	0	0	1
Venezuela	0.1	1	0	0	0	1

Elaborado por la autora.

Luego de los valores obtenidos, se pudieron obtener los resultados para la variable X (causa) y para la variable Y (resultado), y, posteriormente, se pudo calcular la columna de la combinación X\*Y, donde los países que se encuentran en las puntuaciones de 0.45 en

adelante, representan los casos típicos. A continuación, se presenta la tabla 2.3, con el fin de poder conocer los casos típicos, inconsistentes, desviados e irrelevantes.

**Tabla 2.3. Conjuntos nítidos y difusos (Resultado)**

Variables Países	X	Y	X*Y
Argentina	0.43	0.33	0.14
Bolivia	0.37	0.33	0.12
Brasil	0.57	0.33	0.19
Chile	0.50	0.67	0.34
Colombia	0.83	0.67	0.56
Costa Rica	0.43	1	0.43
Ecuador	0.63	1	0.63
El Salvador	0.47	0	0
Guatemala	0.46	0.33	0.15
Honduras	0.43	0.33	0.14
México	0.60	1	0.60
Nicaragua	0.40	0	0
Panamá	0.40	1	0.40
Paraguay	0.23	0.33	0.08
Perú	0.67	0.67	0.45
Uruguay	0.37	0.33	0.12
Venezuela	0.37	0.33	0.12

Entre 0 a 0.44 representan “ausencia”.  
Entre 0.45 a 1 simbolizan “presencia”.

Elaborada por la autora.

Finalmente, se presenta la tabla 2.4, por medio de la cual se muestra la tipología de casos fundamentada en la hipótesis de investigación planteada, donde se establece la relación causal entre la emergencia migratoria fronteriza y el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana en el período enunciado.

**Tabla 2.4. Tipología de casos**

		(X) Emergencia migratoria fronteriza	
		+	-
(Y) Cambio en la política de movilidad humana	+	<i>Típicos</i> Colombia, Ecuador, México y Perú	<i>Inconsistentes</i> Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá
	-	<i>Desviados</i>	<i>Individualmente irrelevantes</i> Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela

Elaborado por la autora con base en Schneider y Rohlfing (2013, 565) y Fontaine (2019, 136).

En consecuencia, se puede observar que dentro de los países que presentan tanto las causas como las consecuencias del tema de investigación, se encuentran Colombia, Ecuador, México y Perú.

## 2.2. Análisis de congruencia

Seguidamente se desarrolla el análisis de congruencia, el cual va a ayudar a calibrar la información y la selección de casos, otorgándole coherencia y consistencia, debido a que la información secundaria ubicada sobre cada caso va a permitir validar la hipótesis. Por ello, se van a exponer las políticas migratorias que han implementado varios países de Latinoamérica en función de los flujos migratorios venezolanos que han afectado la región. Los países seleccionados para este análisis son los que se ubicaron en el cuadrante de casos típicos (Colombia, Ecuador, México y Perú), y en el cuadrante de los casos inconsistentes (Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá).

En el contexto de los Estados nacionales modernos y el auge de la globalización, se debe señalar el carácter sustancial, progresivo y preocupante que tiene la cuestión migratoria a nivel mundial y, particularmente, en América Latina (Novick 2008). Si bien el tema se puede analizar considerando distintas percepciones, la dinámica de los procesos político-económicos

y socioculturales obliga a considerar la perspectiva de los estudios políticos como un enfoque sobresaliente en la búsqueda de respuestas teóricas y acciones estratégicas.

En América Latina, la crisis generalizada a finales del siglo XX dio paso a una lucha política entre las reminiscencias del modelo político-social de corte keynesiano y los proyectos neoliberales en auge en la década de los ochenta. Los problemas de la desregulación económica, la disciplina fiscal y la regulación estatal de las inversiones extranjeras se vio confrontado con una dinámica global de mercado que impactó de manera directa en la vida de las personas, por lo que se disparó la movilidad humana, generando un debate sobre las políticas migratorias y las prácticas transnacionales de los migrantes; es así como los procesos migratorios y el transnacionalismo se configuraron como temas de interés para los países en desarrollo (Esponda 2021).

Cabe acotar que entre las regiones del mundo con mayor dinámica migratoria se encuentra América Latina, la cual merece un tratamiento especial por su heterogeneidad y el elevado índice de migrantes. De hecho, la teoría transnacional se ha convertido en un enfoque importante en este sentido (Carrasco y Suárez 2018), así ha escrito Nejamkis (2010, 172):

La teoría transnacional aplicada a las migraciones internacionales ha contribuido a destacar la trascendencia del Estado-nación en la conformación de los movimientos y los contextos migratorios en general, en la constitución de las comunidades transnacionales en particular, así como su transformación a partir de las actividades transnacionales de los migrantes.

En tal sentido, se debe considerar que la situación migratoria en Latinoamérica no es un tema fácil de abordar ya que la región presenta distintas características dependiendo del país que se aborde: México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. El primer aspecto a resaltar es que la región pasó de ser en el siglo XXI una región caracterizada por la emigración, a una donde “aumentó la migración intrarregional y la inmigración desde países próximos y de regiones distantes” (Pedroza y López 2020, 1).

Las distintas crisis internas de los países han tenido en primera instancia un tratamiento nacional y luego internacional, motivadas por generaciones de migrantes que enfrentan regularmente el desafío del desarrollo en un mundo globalizado, donde las capacidades institucionales se han puesto a prueba a corto, mediano y largo plazo. Cada día el debate sobre el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los migrantes se vuelve un tema más recurrente para la política nacional e internacional. Como escribe Pedroza y López (2020, 4):

En el último quinquenio, la realidad migratoria en Latinoamérica y el Caribe se transformó. Habiendo sido mayormente una región caracterizada por la emigración, recientemente aumentaron la migración intrarregional y la inmigración desde países próximos, pero también de otras regiones distantes, como Asia y África. El aumento de la migración forzada en toda la región en un contexto de alta politización de los asuntos migratorios en el plano global ha significado un reto importante para los países receptores, que no tenían sistemas de asilo preparados para absorber tales cantidades de personas y a tal velocidad.

Con relación al caso de Venezuela, el arribo de migrantes venezolanos en sus primeras etapas, a Colombia, Ecuador, Perú y Chile, de manera constante, provocó tensiones a nivel de los Estados, ya que no estaban preparados para la llegada de tantos inmigrantes, algunos profesionales y otros en un estado de indefensión total, alcanzando una dimensión de catástrofe humanitaria, donde “la región ha carecido de una respuesta uniforme a estos flujos, los gobiernos de los países del vecindario venezolano han mantenido una política receptiva con respuestas pragmáticas” (Pedroza y López 2020, 6). No obstante, permitir su entrada obligó a activar procesos de regularización con el fin de garantizar sus derechos a través de permisos especiales o temporales, al tiempo que abrió el debate sobre el alcance de lo que significa ser un sujeto con protección humanitaria o asumirse como refugiado.

Otros países como México, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá han tenido que hacer frente a otra realidad: si bien los primeros son más propensos a atender migración con intencionalidad de estadía permanente en el caso de Centroamérica, la tendencia ha sido a ser más países de tránsito que de residencia. Recientemente, debido al cambio de las políticas migratorias de los Estados Unidos como país de destino, México ha tenido que hacer frente a inmensos contingentes de migrantes venezolanos (y de otros países) en su frontera norte, ya

que al no poder cruzar se han visto obligados a asentarse de manera precaria en la zona fronteriza, alterando la dinámica de las poblaciones aledañas a los Estados del sur.

En consecuencia, algunos gobiernos han implementado medidas restrictivas para el ingreso de los venezolanos a su territorio, así, “desde enero de 2022, México, Costa Rica y Belice han impuesto nuevos requisitos de visas a ciudadanos de los países que llegan con mayor afluencia a la frontera sur de EE. UU., incluidos los venezolanos. Asimismo, Panamá, Honduras y Guatemala exigen visas para venezolanos desde 2017” (Human Rights Watch 2022).

Si bien estos países han asumido el peso de la migración masiva y rápida, este tipo de respuesta ha tenido ventajas y desventajas, donde muchos países han dado una respuesta rápida a los flujos masivos, buscando no alterar la vida de las poblaciones nativas. En el caso de México, los permisos tienen buenas intenciones, pero en la práctica conllevan derechos y garantías debatibles, así como acceso limitado a servicios públicos y no contemplan un proceso de integración viable. En palabras de Pedroza y López (2020, 7):

Al sopesar el enorme reto que representa la migración desde Venezuela para los países de acogida, es preciso reconocer que incluso en los momentos más álgidos del éxodo venezolano los gobiernos de la región han mantenido la voluntad de coordinar las respuestas por medio del Proceso de Quito. Colombia se ha destacado por dar una respuesta pragmática y solidaria ante la llegada de venezolanos, pero expertos en la frontera por la cual suceden los mayores cruces, reconocen que esa zona está en una situación de seguridad muy delicada, por la presencia de diferentes grupos armados no estatales en áreas que son, de por sí, altamente vulnerables a la pobreza y con instituciones débiles en un frágil contexto de posconflicto [...]. Otro signo preocupante en términos de seguridad en la región es que al tomar medidas que dificultaron la entrada de venezolanos, Perú, Ecuador y Chile parecen haber iniciado una competencia entre países por desincentivar la entrada a sus territorios.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Según este autor, la Declaración de Quito de septiembre de 2018 puso en marcha un conjunto de acciones mediante una plataforma coordinada de acción regional, apoyada por el sistema de Naciones Unidas y la OIM. Sin embargo, ha sido bastante difícil mantener un enfoque común, incluso entre los países que concentran más de la mitad de los flujos de venezolanos, entre los cuales se encuentran Colombia, Perú, Ecuador y Chile.

Se observa que las respuestas van desde las más pragmáticas y solidarias hasta las menos receptivas respecto a los venezolanos. Uno de los elementos más notorios a considerar es el tema de la seguridad, ya que el migrante venezolano es altamente vulnerable si se encuentra en estado de pobreza, sobre todo los niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad. Por ende, la política migratoria de cada país ha tenido que reconocer que la migración venezolana, la cual incluye el desplazamiento de personas de distintas edades y géneros, requiere de instituciones fuertes en un contexto frágil (Banco Mundial 2019).

Visto así, el caso Venezuela en materia migratoria, obliga a reconocer que lo que vive la región es una crisis humanitaria, por lo que se debe atender cada caso a partir de un tratamiento nacional en el marco del derecho internacional. El problema de lo masivo y acelerado del proceso migratorio venezolano es que ha desestabilizado la dinámica interna de regiones y poblados que no estaban preparados para enfrentar este índice de movilidad humana intrarregional. Los dos casos más importantes han sido la frontera colombo-venezolana y las fronteras norte y sur de México.

Tal vez el aspecto que tienen todos estos países en común, frente al caso venezolano, es el tema de los recursos financieros y humanos, ya que tal dinámica amerita de una estructura administrativa y legal acorde con la dimensión del proceso. Por ende, se deben activar políticas de integración que aceleren los procesos de recepción, atención, residencia, desplazamiento, sustento, activación de los DD. HH. y viabilidad de residencia temporal y/o permanente de cada migrante. Esta es una tarea que involucra a los gobiernos locales y nacionales, a las organizaciones internacionales y a la sociedad civil, en busca de los recursos económicos que permitan atender al caso migratorio en su multiplicidad fenoménica.

Las políticas migratorias pasan por reorientar recursos para atender los casos de salud, educación y empleo, en primer lugar, así como hacer valer los derechos y obligaciones de las personas migrantes en el país receptor. No basta con emitir permisos, la situación migratoria traumática de por sí en los casos de la migración forzada como la venezolana, obliga además a comunicar a las poblaciones receptoras la importancia de obviar la xenofobia y la aporofobia,

debido a que tanto los inmigrantes y refugiados como la población local deben integrarse de manera armónica y no violenta.

La gestión migratoria, obliga a explorar las distintas caras y vías del problema. Se debe pensar en políticas públicas que permitan compartir costos, tareas y responsabilidades involucrando a los Estados, agencias internacionales como la OIM y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de que “velen porque todas las partes cumplan con sus obligaciones hacia las personas migrantes y refugiadas” (Pedroza y López 2020, 9).

De esta forma, se debe desarrollar una explicación más detallada de las políticas migratorias de los mencionados países en función de la migración venezolana desde el año 2015, momento en que la oleada más grande y desprotegida de emigración venezolana tuvo lugar. Es importante conocer desde cuándo estos países empezaron a formular políticas migratorias dirigidas específicamente a los venezolanos, de qué trata dicha política y si los países se pusieron de acuerdo para diseñar una política en conjunto; o si, por el contrario, optaron por una política aislada e independiente en materia migratoria, ya que esta información podría ayudar a aclarar el panorama respecto a dos aspectos esenciales: 1. La dinámica migratoria en el mapa latinoamericano; y, 2. Cómo las políticas migratorias han cobrado un auge determinante en la dinámica política-económica y sociocultural de la región.

Igualmente, se debe considerar cómo ha sido la política de movilidad humana ecuatoriana, cuáles han sido sus avances, retrocesos y cambios de forma general, destacando que el Ecuador tiene una política migratoria que ha evolucionado a lo largo del tiempo hasta llegar al año 2019, momento en que cambia como consecuencia de la migración venezolana. Este caso es sustancial en la región, ya que Ecuador ha desarrollado una política migratoria de avanzada en lo que va de siglo XXI, pero su experiencia como país emisor se vio contrapuesto cuando el éxodo venezolano lo situó como país receptor.

Por consiguiente, a continuación, se exponen cada uno de estos casos considerando cinco aspectos relevantes: 1. Concepción de la migración como fenómeno regional; 2. Principales políticas públicas; 3. Marcos internacionales; 4. Acciones nacionales con impacto local, y, 5. Contradicciones y aciertos, tomando el período en que los países mencionados comenzaron a solicitarles a los ciudadanos venezolanos la presentación de una visa para el ingreso al territorio nacional, por ello, se presentan los países de forma cronológica, comenzando por el primero que solicitó el visado.

### **2.2.1. Panamá y las políticas migratorias: el flujo venezolano**

Panamá en este momento representa uno de los países de tránsito y destino con mayor interés por parte de las personas migrantes venezolanas. Según la OIM: “se evidencia un crecimiento sostenido en la cantidad de personas migrantes en Panamá en las últimas tres décadas, pues se ha pasado 62.700 personas migrantes en 1990 a 312.200 en el 2020” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 53). En cuanto al éxodo proveniente de Venezuela, “el número de personas migrantes venezolanas que han llegado a Panamá en los últimos años también se incrementaron” (Associated Press Associated 2022).

Se estima que para el 2019 se registró un total de 94.600 personas migrantes y refugiadas de dicho país” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 53). También se estima que alrededor del 30 % de esta población estaba en condición irregular y el 25 % se encontraba empleada en actividades de comercio al por menor. Asimismo, el 90 % no se encontraba afiliada a un seguro de salud y el 38 % indicó haber sido víctimas de prácticas discriminatorias (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 53).

Para el año 2020 Panamá registró 333 personas con estatus irregular y con faltas administrativas por razones migratorias, la gran mayoría era de nacionalidad colombiana, en segundo lugar, nicaragüenses y, en tercer lugar, venezolanas. Razón por la cual, la política migratoria de Panamá se activó apegada a la regulación que dicta el Decreto Ley N° 320 que crea el Servicio Nacional de Migración y donde la carrera migratoria dicta disposiciones

desde el año 2008. El Decreto Ejecutivo N° 320 del 8 de agosto de 2008, reglamenta dicha ley y hace vigente la normativa en donde se establecen sanciones para quienes incurran en una infracción a la legislación migratoria (Presidencia de la República de Panamá 2008b).

Por tal razón, las personas en condición irregular deben pagar la multa correspondiente, previo a abandonar el país y, en caso de no contar con los recursos necesarios, son deportadas (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 54). De hecho, la persona que solicite su retorno voluntario debe cancelar un monto de 50 balboas, equivalente a USD50, por cada mes o fracción de mes vencido. Además, se hace objeto de “una prohibición de retorno al país y la obligación de abandonar Panamá en un plazo menor a siete días” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 53).

En el caso venezolano, el Servicio Nacional de Migración ha permitido el albergue preventivo de personas migrantes debido a la delicada situación que ocurre en la selva del Darién<sup>2</sup>. Sin embargo, Panamá contempla una legislación ordinaria que pone en marcha procesos en los cuales las personas migrantes en condición irregular pueden ser sometidas a las normas migratorias vigentes antes de acceder a la regularización. La tramitación de cada proceso cuenta con requisitos y procedimientos particulares, por lo que los venezolanos tienen que considerar su marco antes de migrar, pero ello depende de la información a la que puedan acceder sobre el tema.

Debido a su situación geopolítica y su economía, Panamá es motivo de intención migratoria constante, por tanto, desde el 2008 se han realizado una serie de acciones que buscan que el país pueda enfrentar mejor esta situación en la región. En el caso de los venezolanos, deben considerar de entrada los trámites migratorios ordinarios que establece el Decreto Ley N° 3, el cual crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta las disposiciones y trámites migratorios ordinarios (Presidencia de la República de Panamá 2008a).

---

<sup>2</sup> La Selva del Darién en un espacio compartido entre Colombia y Panamá, cuyas condiciones orográficas dificultan el acceso y tránsito de personas. Sin embargo, en los últimos años, miles de venezolanos han decidido atravesar esta zona con intención de llegar hasta los Estados Unidos de América, pero, al hacer la travesía por la Selva del Darién, muchos de ellos han perdido la vida.

El aumento en la cantidad de personas migrantes de manera irregular ha hecho que las autoridades panameñas hayan elaborado una serie de medidas para favorecer la regularización migratoria. El Decreto Ejecutivo N° 547, aprobado en el año 2012, establecía el procedimiento y los requisitos de los procesos de regularización migratoria extraordinaria denominado “Panamá Crisol de Razas” (Presidencia de la República de Panamá 2012). A ello se sumó el Decreto Ejecutivo N° 167 que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General y deroga el Decreto Ejecutivo N° 547 (Presidencia de la República de Panamá 2016).

Posteriormente, el 1 de octubre del año 2017, el gobierno panameño anunció que se requerirá a los ciudadanos venezolanos una “visa estampada para poder ingresar al territorio nacional” (República de Panamá 2017). Según el Decreto Ejecutivo N° 77, se determina que “Los extranjeros de nacionalidad venezolana que requieran ingresar al territorio de la República, deberán solicitar la Visa Estampada ante la Oficina Consular de Panamá en el país en que se encuentren” (República de Panamá y Ministerio de Seguridad Pública 2022, art. 1).

### **2.2.2. Guatemala: políticas migratorias**

Guatemala es principalmente un país emisor de personas que se movilizan hacia México y los Estados Unidos de América. No obstante, debido al flujo migratorio proveniente del Sur, atravesando la selva del Darién en años recientes se evidencia un crecimiento en el número de personas de origen haitiano, africano, cubano y venezolano, entre otras nacionalidades, que cruzan Guatemala con destino al norte. En este contexto, se activa el Código de Migración de la República de Guatemala, donde se establecen las faltas y sanciones en materia migratoria (Congreso de la República de Guatemala 2016).

El Código resalta el problema de permanecer por más tiempo del autorizado dentro del país o ingresar por áreas no autorizadas al territorio guatemalteco (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 37). El incumplimiento a esta Ley no acarrea responsabilidades penales, pero sí, sanciones de índole administrativa en casos de sobreestadía por cada día de

exceso de permanencia o una orden de abandono del territorio Nacional. El gobierno y la población guatemalteca están conscientes de que el flujo de venezolanos por Centroamérica no lleva como intención la residencia permanente, sino que es un paso obligado por tierra, ya que por vía aérea los costos económicos son inalcanzables, las exigencias de entrada son mayores y no están al alcance del perfil migratorio de los ciudadanos venezolanos que cruzan por tierra la región centroamericana, teniendo como destino los EE. UU.

El código vigente contempla sanciones por no presentar los documentos de identidad requeridos, por exceder el tiempo de permanencia en el país y por ingresar por puestos no autorizados (Congreso de la República de Guatemala 2016, art. 194). Además, a quienes se les rechace su solicitud de regularización deben abandonar el país en un plazo no mayor a diez días (SWI Swissinfo.cl 2022). Sin embargo, debido a lo masivo del éxodo, el país cuenta con un centro de atención migratoria para las personas que arriban en condición irregular, en donde deben permanecer mientras se toma una determinación con respecto a su estatus migratorio.

Guatemala cuenta con una normativa clara para la gestión de su política migratoria, lo que se ve reflejado en la organización institucional en esta materia. La legislación está orientada a la tutela de DD. HH. de la población migrante, impulsa los procesos de regularización mediante tres esfuerzos principales a nivel de normativa: 1. la Ley de apoyo a la regularización migratoria de extranjeros en Guatemala (primer proceso o programa registrado en el país); 2. El Código de Migración: iniciativa que supuso una reforma integral de la política migratoria en Guatemala, contando con un abordaje específico de la población migrante en condición irregular; y, 3. El Plan Único de Regularización Migratoria: iniciativas específicas destinadas a las personas que se encuentran en condición de migrantes irregulares. No obstante, entre sus principales contradicciones están los retrasos para la puesta en práctica de esta legislación, ya que existe un gran desconocimiento de la población migrante sobre las opciones de regularización en este país (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 38).

El 19 octubre de 2022, “Guatemala expulsó a 13.284 migrantes en 9 meses de 2022, un 76 % venezolanos. Estas eran personas extranjeras que se encontraban en el territorio de manera

irregular” (SWI Swissinfo.cl 2022). El Instituto Guatemalteco de Migración detalló que todos fueron identificados dentro del país y expulsados por ingresar de manera irregular. Los datos divulgados por las autoridades migratorias guatemaltecas van del 1 de enero al 30 de septiembre de este año y subrayan que los extranjeros son expulsados a Honduras por la frontera de Aguas Caliente (SWI Swissinfo.cl 2022).

El éxodo de venezolanos ha aumentado de manera considerable en el último año, con base en los registros del Instituto Guatemalteco de Migración. Según la citada agencia: “La mayoría de los extranjeros expulsados de Guatemala buscaban cruzar el territorio para después avanzar por México y llegar a Estados Unidos, donde esperaban encontrar mejores condiciones de vida” (SWI Swissinfo.cl 2022). Se conoció que el 12 de octubre de 2022, alrededor de 400 migrantes, en su mayoría venezolanos, quedaron varados en una estación de autobuses de la Ciudad Guatemala.

Entre los aspectos más emblemáticos del caso guatemalteco ante la realidad venezolana, se tiene la formulación de la Ley de apoyo a la regularización migratoria de extranjeros en Guatemala, el Plan único de regularización del Código de Migración y, la Regularización migratoria individual, instrumentos que atienden de manera directa las políticas internas en sintonía con el marco constitucional y los DD. HH.

Con respecto a la visa impuesta para el ingreso de los venezolanos al territorio guatemalteco, el Ministerio de Relaciones Exteriores comunicó que “A partir del 16 de marzo del año 2018, todos los nacionales de Venezuela portadores de pasaporte ordinario, que deseen viajar a Guatemala se les requerirá Visa Categoría “C” de Visa Consultada” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala 2017).

### **2.2.3. Migración y políticas migratorias en Perú**

Por su parte, Perú ha llevado a cabo extensiones del permiso y modificaciones a sus procedimientos, así como ampliación del plazo de solicitud de trámites y otras acciones para

atender el caso venezolano. Entre los años 2018 y 2019, la Superintendencia Nacional de Migraciones impuso por obligatoriedad el pasaporte para el ingreso de ciudadanos venezolanos. No obstante, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos interpuso un *habeas corpus*, con el argumento de que esta medida “vulneraba, entre otros, el derecho a la libertad de tránsito de los venezolanos” (Acosta, Blouin y Feline 2019, 11).

En 2019, “el pasaporte se hizo necesario para el ingreso, excepto para los solicitantes de asilo, los menores de 18 años, las personas gestantes en estado de vulnerabilidad y los mayores de 75 años que presentan deterioro en su salud por el viaje” (Acosta, Blouin y Feline 2019, 11). Las políticas incluyeron excepciones en casos humanitarios. Otro instrumento importante fue el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) (ver Cuadro 2.1), para que los venezolanos tuvieran un documento de identidad emitido por un ente migratorio oficial por el plazo de un año y que le autoriza a trabajar. Si bien no se concibió como una autorización de permanencia, los ciudadanos venezolanos lo obtuvieron como un carnet de extranjería (Acosta, Blouin y Feline 2019, 11).

**Cuadro 2.1. Los distintos Permisos Temporales de Permanencia en Perú**

Núm	Normativa	Plazos	Condiciones
PTP <sub>1</sub>	Decreto Supremo 002-2017-IN, 3 de enero de 2017. Se publicó una fe de errata al Decreto Supremo 002-2017-IN el jueves 5 de enero de 2018, en el Diario Oficial El Peruano	Ingreso al país hasta antes del 2 de febrero. Plazo de 120 días hábiles para presentar la solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o, estando en situación regular, optar por el PTP. No tener antecedente penales o judiciales.
PTP <sub>2</sub>	Decreto Supremo n° 023-2017-IN, 29 de julio de 2017.	Personas que ingresaron al país hasta el 31 de julio de 2017. Plazo de 120 días para solicitud.	Haber ingresado regularmente al país. Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o, estando en situación regular, optar por el PTP. No tener antecedente penales o judiciales.
PTP <sub>3</sub>	Decreto Supremo n° 001-2018-IN, 23 de enero de 2018.	Personas que ingresaron al país antes del 31 de diciembre de 2018. Plazo hasta el 30 de junio de 2019.	Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedente penales o judiciales.

PTP <sub>4</sub>	Decreto Supremo n° 007-2018-IN, 19 de agosto de 2018.	Modificar los lineamientos del Decreto Supremo anterior al reducir los plazos aplicables, tanto para el ingreso al país (hasta el 31 de octubre de 2018) como para presentar la solicitud del PTP (hasta el 31 de diciembre de 2018).	Estar en situación irregular por vencimiento de la autorización de permanencia o estando en situación regular optar por el PTP. No tener antecedente penales o judiciales en su país o en el exterior.
------------------	---	---	--

*Fuente:* Acosta, Blouin, y Feline (2019, 10).

Los ciudadanos venezolanos han podido acceder gradualmente a una categoría migratoria de residente, pero para obtenerla no deben tener antecedentes penales o policiales y se deben poder justificar las actividades económicas durante la vigencia del PTP (Acosta, Blouin y Feline 2019, 11). Este requisito es difícil de cumplir para los ciudadanos venezolanos insertados en la economía informal, por lo que las políticas aplicadas no son del todo eficientes. Perú está catalogado como el segundo país que más venezolanos ha recibido en la región; además es el primer país en registro de solicitudes de asilo, con 156.700 peticiones según el ACNUR, lo que obliga a una mayor competitividad incluso entre los mismos venezolanos que desean residenciarse de manera permanente en ese país.

Autores como Luzes et al. (2021), han abordado esta temática de manera cercana. En sus palabras, el éxodo venezolano tiene como destino principal la región suramericana:

A inicios de 2021, se calcula que aproximadamente 1.7 millones de personas venezolanas viven en Colombia, 1 millón en Perú, 457 mil en Chile, 415 mil en Ecuador y 261 mil en Brasil. Esta situación ha planteado enormes desafíos a dichos Estados, los cuales, en su mayoría, han respondido creando programas de regularización migratoria ad hoc para las personas de nacionalidad venezolana, en lugar de aplicar políticas basadas en instrumentos legales existentes, como sus leyes de refugio o el Acuerdo de Residencia de Mercosur (Luzes et al. 2021, 3).

De tal manera, se pone el acento en la importancia de los programas de regularización, ya que el estatus migratorio regular aporta importantes beneficios, tanto para las personas migrantes

y refugiadas como para la estabilidad de los Estados. Así, la posesión de un documento oficial en Perú impacta positivamente en diversos ámbitos de la vida de los ciudadanos venezolanos, tanto desde el punto de vista laboral y económico como en su bienestar y su calidad de vida. Por otro lado, “la regularidad migratoria brinda a los Estados mayores beneficios fiscales e información acerca de las personas que ingresan y residen en su territorio” (Luzes et al. 2021, 3).

El problema principal de las políticas migratorias peruanas es el acceso y uso de la documentación para personas migrantes y refugiadas venezolanas. La mayoría de los documentos migratorios ofrecidos por el Estado peruano cuentan con una validez limitada en términos temporales, además no se brinda una seguridad jurídica eficiente a las personas que los portan. Muchos de estos documentos constituyen solo programas temporales y específicos de regularización y no “mecanismos estables y sostenibles” (Luzes et al. 2021, 33).

En consecuencia, muchos venezolanos indican que los documentos obtenidos no son suficientemente útiles para la búsqueda de un empleo o el acceso a servicios públicos. Además, no se tiene información clara acerca de la documentación migratoria, tanto para las personas extranjeras como para los funcionarios públicos, empleadores y proveedores de servicios peruanos (Luzes et al. 2021, 33). Los documentos migratorios que más han prevalecido hasta ahora son el Carné de Extranjería, PTP, Carné de Solicitante de Refugio y la Autorización de Trabajo. No obstante, los derechos a los que cada uno de estos documentos brinda acceso aún no están en plena sintonía con lo que se espera a nivel de DD. HH., lo que evidencia una falta de voluntad política que enmarque los procesos de refugio y regularización migratoria (Luzes et al. 2021, 33).

Si bien en el año 2020, el Decreto Supremo N° 010-2020-IN aprobó medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, el anuncio de un nuevo Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPTP) con vigencia de un año no supone la solución del problema (Presidencia de la República del Perú 2020). Si bien, su otorgamiento acredita la situación migratoria regular en el país y habilita a las personas beneficiarias para desarrollar actividades laborales, sigue siendo un mecanismo

de regularización con más expectativas que avances, lo que da cuenta de la complejidad y profundidad del problema, más allá de las leyes y las normas vigentes.

Perú se une a los países que exigen una visa a los venezolanos que deseen ingresar a su territorio, donde desde el 15 de junio de 2019, los ciudadanos venezolanos “deberán portar su pasaporte y una visa humanitaria” (Plataforma digital única del Estado Peruano 2023).

#### **2.2.4. Migración y políticas migratorias en Chile**

Siguiendo los aportes de Cociña-Cholaky (2022), para explorar la política migratoria chilena es necesario identificar sus contradicciones y alcances, ya que, bajo la premisa de ordenar la casa, en el segundo mandato de Sebastián Piñera “se utilizó el aparataje estatal para imponer visados, militarizar fronteras y ejecutar expulsiones en un entramado comunicacional que vinculó irregularidad a delincuencia” (Cociña-Cholaky 2022, 89).

Si bien estas medidas buscan proteger los derechos de los migrantes, se evidencia una precarización de las formas y los efectos reales, ya que pareciera quedarse en una “retórica humanitaria” (Cociña-Cholaky 2022, 89) que dificulta el ingreso y la permanencia regular de colectivos migrantes mediante una gestión selectiva que condiciona y vulnera sus derechos, generando un manto de irregularidad institucional. Como escribe la autora:

Bajo el paradigma de la gobernabilidad migratoria, el Estado chileno (2018-2022) abordó la inmigración mediante la excepcionalidad, robusteciendo los lindes y mediatizando las deportaciones. Dado que la Administración no tiene la capacidad de hacer que las expulsiones sean más efectivas, utiliza los medios de comunicación como una oportunidad performativa para comunicar una imagen de efectividad (Cociña-Cholaky 2022).

El riesgo al que se somete el Estado a través de estas políticas migratorias es el fortalecimiento fronterizo a costa de un instrumentalismo de la movilidad humana. No se reconoce que la dinámica migratoria se acentúa negativamente en el imaginario social,

erigiendo referencias que afectan al migrante. Estas políticas al no ser efectivas tampoco son inofensivas, ya que repercuten en la percepción hacia el extranjero, quien puede llegar a concebirse como amenaza para los intereses nacionales. Chile ha impulsado una gestión gubernamental que problematiza la movilidad humana, presentándola muchas veces como una amenaza, pero la migración constituye “un complejo fenómeno sociocultural que debe abordarse desde un enfoque de derechos” (Cociña-Cholaky 2022, 90).

Desde el punto de vista de la legislación, la Ley de Migración y Extranjería es una ley debatida, promulgada y publicada con la participación de distintos actores y abre un diálogo entre los distintos enfoques para abordar la migración en el país, no obstante, mantiene la perspectiva centrada en una mirada de seguridad nacional no calificada (Ministerio de Interior y Seguridad Pública de Chile 2021). Igualmente, la Ley 20430 relacionada con la protección de refugiados, consolida y atiende los compromisos que el Estado de Chile ha adoptado a nivel internacional (Ministerio del Interior de Chile y Sub Secretaría del Interior 2010a) y representa un avance significativo respecto de los estándares internacionales recomendados de la mano del Decreto 837, el cual aprueba el reglamento de la ley 20430, objetados y aprobados según cada caso (Ministerio del Interior de Chile y Sub Secretaría del Interior 2010b).

Esa sí como la legislación migratoria da cuenta de órganos de la administración del Estado que parten de unas expectativas normativas que desdoblan la legislación y la convierten en materia de administración. Por ello, la tarea es la de implementar protección y regularización de la población migrante en el marco de los compromisos legales, nacionales e internacionales del Estado chileno.

La obstaculización de la formalización de solicitudes de refugio exige requisitos no contemplados en la legislación. Algunos de los procedimientos en este sentido son: la tramitación de permisos de residencia temporales y definitivos, el acceso al procedimiento administrativo de solicitud de la visa de responsabilidad democrática, el reconocimiento de la autoridad administrativa, el respeto por parte del poder ejecutivo, las atribuciones excepcionales, el otorgamiento de visas orientadas a personas procedentes de ciertos países en

concreto y la regularización por decisión discrecional del poder ejecutivo de ciertos casos en particular. De tal forma que los venezolanos en Chile deben superar dichos obstáculos y emprender procesos difíciles, de manera que se puedan superar los obstáculos legales y sentar más la valoración de lo humano frente a la migración forzada, masiva y rápida.

En el caso de Chile, el 21 de junio de 2019, el país ha habilitado la opción de la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD), con el fin de regularizar la entrada de los venezolanos. Hasta ahora ya han sido visados bajo este instrumento más de 20 mil ciudadanos venezolanos que ingresarán con una Visa de Residente Temporal por un año, prorrogable por un segundo año (Sección Consular de Chile en Washington DC 2023). Esta visa es un medio eficaz para garantizar derechos, fomentando una migración regular, beneficiando tanto a Chile como a la que hoy es la primera comunidad de migrantes en el país: Venezuela.

De hecho, gracias a los acuerdos de la Alianza del Pacífico, los venezolanos que tengan calidad migratoria permanente en Chile y puedan demostrarlo con su carnet de identidad u otro documento válido, podrán ingresar inclusive al Perú sin necesidad de visa. Los nacionales venezolanos que buscan radicarse en Chile pueden obtener una Visa de Residencia Temporal, denominada Visa de Responsabilidad Democrática, por un año y prorrogable por el mismo período. Si bien es distinta de la visa de Residencia Definitiva, permite ampliar el rango de acción de los inmigrantes venezolanos en Chile.

### **2.2.5. Políticas migratorias en México respecto al caso venezolano**

México ha representado un caso emblemático con relación a los flujos migratorios venezolanos, ya que se ha convertido en lugar de tránsito y pernocta obligada para quienes tienen como lugar de destino a los Estados Unidos de América. El país Azteca ha desarrollado una concepción de la migración como fenómeno regional tanto desde la experiencia interna como desde la foránea. Hoy en día, representa una excepción dentro de los países latinoamericanos ya que la mayoría no están aplicando la definición de refugiado de

Cartagena a los ciudadanos venezolanos, lo cual obliga a preguntar si esta solo cumple un papel ornamental sin implicaciones jurídicas (Acosta, Blouin y Feline 2019, 5).

Dentro de las principales políticas públicas se encuentra el respeto a la Constitución y las leyes del país. El gobierno de López Obrador sostiene ante los venezolanos los principios constitucionales que permiten poner en marcha acciones para la protección y atención a los derechos de los migrantes. Esponda (2021, 29), señala que la Constitución de México “contiene la norma más explícita en cuanto al reconocimiento del derecho a inmigrar. En efecto, su artículo 11 establece que “toda persona tiene derecho para entrar en la República (...) sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes”.

No obstante, afirma que este derecho constitucional no es absoluto, ya que la misma Carta Magna establece que su ejercicio “estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1917, art. 11).

Igualmente, la Constitución mexicana defiende los marcos internacionales haciendo clara referencia a la importancia de la defensa hacia los DD. HH, pero dejando un vacío relacionado con la igualdad de las personas ante la ley, por ello, se señala que:

Respecto a la Carta Fundamental de México, si bien su artículo 1 proclama que a “todas las personas” corresponde el goce de “los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”, el texto no contiene una disposición expresamente referida a la igualdad ante la ley, aunque se debiese entender que esta es parte de aquellos derechos. Desde luego, la mención a todas las personas hace de los extranjeros sujetos de derechos (Esponda 2021, 26).

México ha adelantado acciones nacionales con impacto local, ya que es tradicionalmente un país de origen y tránsito para personas migrantes que buscan movilizarse a los Estados Unidos de América y Canadá. En los últimos años se ha registrado un aumento en el número de personas inmigrantes en México, población que, en el 2020, llegó a 1.013.691 personas (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 43). De acuerdo con estimaciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas: “entre 2014 y 2017, aproximadamente 372.000 personas transitaron anualmente por México en condición irregular” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 43).

En México, la Ley de Migración establece que las personas que ingresen al país en condición irregular y sean detectadas, así como aquellas que no puedan acreditar su estancia, pueden ser presentadas ante la autoridad migratoria y alojadas en estaciones migratorias o estancias provisionales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 2011, art. 100). México desarrolló en primera instancia seis procesos de regularización casi consecutivos, la mayoría vigentes por un período menor a un año. Estos procesos de regularización se dieron por medio de procesos extraordinarios temporales, principalmente programas y acuerdos.

Debido a la importancia asignada al interés superior de la niñez, así como la conservación de la unidad familiar, la mayoría de estos procesos permitían la regularización por vínculos familiares (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 44). Actualmente, el país cuenta con tres procesos ordinarios vigentes que permiten la regularización de las personas migrantes por razones humanitarias, vínculo familiar y vencimiento de documentos. Desde el 2016 se incorporó el programa de regularización migratoria extraordinaria que ha desarrollado el país mediante un procedimiento temporal hasta el momento.

Si bien estos programas han tenido aciertos también se han presentado contradicciones, por eso se deben observar de cerca los siguientes programas: Programa de Regulación Migratoria, Regularización migratoria ordinaria por razones humanitarias, Regularización migratoria ordinaria por vínculo familiar, Regularización migratoria ordinaria por tener documento vencido o realizar actividades no autorizadas y, el Programa Temporal de Regularización Migratoria, los cuales permiten que algunos venezolanos puedan desenvolverse en aquel país.

Finalmente, el 21 de enero del año 2022, el gobierno mexicano impuso que, para el ingreso de los venezolanos a su territorio, debían presentar la visa “en la calidad de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas [...]”. Con dicha visa no podrá exceder seis meses de permanencia en territorio nacional y deberán contar con pasaporte válido y vigente durante toda su estancia en México” (Secretaría de Relaciones Exteriores y Embajada de México en Venezuela 2023).

### **2.2.6. Migración y políticas migratorias en Honduras**

De la misma manera que México y Guatemala, Honduras es un país de origen de personas migrantes. Honduras contó con la segunda cifra más alta de personas migrantes menores de edad de la región para el 2021, y, en ese sentido, fue únicamente superado por México (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 40). No obstante, ha tenido que hacer frente a la avanzada de migrantes provenientes de Suramérica.

Entre los instrumentos más importantes que ha desarrollado este país centroamericano se encuentra la Ley de Migración y Extranjería, la cual establece las cuatro causales para considerar la situación migratoria de una persona migrante como irregular: 1. Ingresar por un punto de entrada no habilitado oficialmente; 2. Ingresar por un punto de ingreso autorizado sin el registro correspondiente; 3. Incumplir cualquiera de las normas que regulan el ingreso; y, 4. Permanecer en Honduras extralimitando el tiempo de permanencia autorizado (Congreso Nacional de Honduras 2004, Título VIII).

En algunos casos de migrantes venezolanos, las autoridades cambian la deportación por las multas pecuniarias (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe 2023). Por ejemplo, el artículo 104 de la Ley señalada, establece un monto que va de medio salario mínimo a tres salarios mínimos a todo aquél que ingrese al país sin realizar los controles migratorios. Esta sanción se hace extensiva a quien no renueva su tarjeta de residencia y permanece en el país en un lapso superior al permitido. Ahora bien, las personas en condición migratoria irregular no reciben sanciones de tipo penal, sino administrativas, sin embargo, es posible que queden

sujetos bajo custodia en los cuatro Centros de Atención al Migrante Irregular (CAMI) con los cuáles cuenta el país, mientras se resuelve su situación migratoria.

Ahora bien, según, el Global Detention Project, “Honduras carece de garantías procesales en cuanto al alojamiento de personas migrantes en los CAMI [Centro de Atención al Migrante Irregular], ya que incluye limitaciones para el acceso a representación legal gratuita” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 41). Por otro lado, no se indica con claridad el tiempo máximo de permanencia en dichos espacios, lo que se vuelve una contradicción ante la defensa de los DD. HH. Por ello, entre los instrumentos destacados, se encuentran la Ley de Migración y Extranjería y el Decreto Legislativo N 86-2016, referido a los requisitos y procedimiento para aplicar el beneficio de amnistía migratoria.

Cabe destacar el alcance del Decreto Legislativo N° 86-2016, cuyos requisitos y procedimientos permiten aplicar al beneficio de amnistía migratoria, única iniciativa extraordinaria elaborada por autoridades hondureñas para la atención de la migración irregular y promover su regularización (Organización Internacional para las Migraciones 2021a; Gobierno de la República de Honduras 2016).

Como los casos anteriores, el 20 de febrero de 2022, el gobierno de Honduras anunció que “como medida de reciprocidad, dada la obligación de visado de los nacionales hondureños en Venezuela” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V) 2023, 18), se ha decidido pedir la Visa Consultada a los ciudadanos venezolanos que ingresen al territorio hondureño.

### **2.2.7. Migración en Costa Rica: caso Venezuela**

Costa Rica se ha caracterizado por ser principalmente un país de tránsito y destino para la región, pero en la actualidad, “existe un aumento en la cantidad de personas migrantes venezolanas en Costa Rica, con un total de 28.214 personas para el 2020” (United Nations Population Division 2020). Según los datos aportados por la OIM (2021, 26), se pudo conocer

que “En años recientes, se ha dado también un aumento en la cantidad de personas migrantes extra regionales en tránsito, principalmente de Cuba, Haití y África, pues estas pasaron de 8 961 en el 2016 a 19 628 en el 2018”.

Según la OIM, durante el año 2020, el país recibió 17 224 solicitudes de ciudadanos venezolanos para el otorgamiento de la permanencia en territorio costarricense, de las cuales 14 507 fueron aprobadas. Además, se presentaron 12 680 solicitudes de refugio, de las cuales se reconocieron 2 723 principalmente de personas nicaragüenses y venezolanas (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 27).

En este país, el tema migratorio se regula mediante la Ley General de Migración y Extranjería (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2009). También, el poder ejecutivo ha elaborado distintas herramientas en este sentido, como por ejemplo la “Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013-2023), el Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022, el Plan integral para la atención de flujos migratorios mixtos 2018-2022 y la Política para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia (2014-2025)” (Organización Internacional para las Migraciones 2021, 27).

El ente de mayor presencia en este ámbito es la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), la cual se encuentra adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, quien hace valer la Ley General de Migración y Extranjería, por medio de la que se establecen sanciones administrativas a las personas que se encuentren en condición migratoria irregular. Según la Ley General de Migración y Extranjería, es potestad de la DGME dictar una “orden de aprehensión para la persona extranjera” durante los trámites administrativos solicitados, y sólo cuando sea necesario (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2009, art. 211).

Por ende, las personas que ingresen por puntos no autorizados al territorio nacional y permanezcan en el país por más del tiempo establecido, haciendo caso omiso a las solicitudes de abandonar el país, pueden ser sujetas a procesos de deportación. En tal sentido, se hace

necesario que los venezolanos tengan a bien conocer los instrumentos que permiten la regulación, así como los programas diseñados para ellos en el marco de una política migratoria integral.

Tal vez, el caso más representativo para los venezolanos sea la solicitud de residencia en casos de humanidad, habilitada para personas con estatus de apátridas, asiladas y refugiadas que ameritan atención en su salud (Castillo 2022). Esto se hace mediante los procedimientos establecidos en la DGME, otorgando un tipo de residencia que pretende incluir a perfiles de población que cuentan con características particulares de vulnerabilidad. La contradicción más notoria es que debido a la cantidad de personas que han obtenido la categoría de refugiado, en muchos casos es posible que se encuentran en condición irregular, debido a los retrasos para el trámite.

El gobierno de Costa Rica anunció el 21 de febrero del 2022, la exigencia de la Visa Consultada para los venezolanos que ingresen a su país, solicitada “ante los consulados de Costa Rica acreditados en el exterior, y únicamente en casos de emergencia o fuerza mayor, los cónsules costarricenses estarán autorizados a emitir directamente la visa sin necesidad de consulta a la Dirección de Migración” (Deutsche Welle 2022).

Posteriormente, el 16 de agosto del mismo año, el gobierno costarricense actualizó la normativa, estableciendo que, con la Visa Consultada:

[...] los venezolanos pueden permanecer 30 días en Costa Rica contados a partir de su ingreso, prorrogables hasta 90 días. El permiso de viaje tiene validez para un único ingreso al país centroamericano, por lo que caducará una vez que sea utilizada. En dos palabras, los venezolanos deben tramitar una visa cada vez que pretendan ingresar a suelo costarricense (Sistema Latinoamericano y del Caribe 2022).

### **2.2.8. Migración y políticas migratorias en Colombia**

Siguiendo la Matriz de Seguimiento de Desplazamiento de la OIM, es posible entender la magnitud de la emigración de venezolanos en Colombia, principal país que ha recibido el impacto directo, tanto como territorio receptor como de tránsito. Asimismo, un informe del Migration Policy Institute (MPI) señala que “a inicios de 2019 había más de 250.000 venezolanos viviendo oficialmente en Ecuador, 130.000 en Argentina, 108.000 en Chile y 98.000 en Brasil; pero los países que han acogido a un mayor número de venezolanos han sido Colombia y Perú, con 1.100.000 y 635.000 en cada caso (Acosta, Blouin y Feline 2019, 3).

Los venezolanos han emigrado principalmente a países cercanos y Colombia ha sido un destino directo, sobre todo de los más desfavorecidos. Si bien los perfiles de los migrantes son diversos e incluyen a personas de diferentes estratos sociales, los destinos también se diversificaron y, aunque hubo venezolanos que continuaron migrando a Estados Unidos y Europa, otros empezaron a establecerse en países vecinos como Colombia.

En el marco de las políticas migratorias, Colombia, optó por crear el Permiso Especial de Permanencia (PEP), de esta manera se ofreció residencia temporal a los ciudadanos venezolanos, extendido en varias oportunidades. Además, creó un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia para ampliar el PEP. A inicios de 2019 se pudo solicitar el PEP para ingresar al territorio nacional con pasaporte y por puesto de control migratorio habilitado.

Es así, que el PEP busca “garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia 2017, art. 1). Asimismo, el PEP ha tenido importantes aciertos, debido a que los ciudadanos venezolanos pueden permanecer por un período de 90 días en el país, prorrogable hasta un máximo de dos años (Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia 2017, art. 2). A diferencia de otros países, el PEP es gratuito, y exige la presentación de un

pasaporte válido. No obstante, luego del plazo de dos años no se ha previsto mecanismo alguno de acceso a una residencia permanente (ver Cuadro 2.2).

**Cuadro 2.2. Los distintos PEP entre julio de 2017 y diciembre de 2018 en Colombia**

RESOLUCIÓN	FECHA DE ADOPCIÓN
Resolución 5.797/2017, por lo cual se crea el PEP.	25/07/2017
Resolución 1.272, por la cual se implementa el PEP, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos	28/07/2017
Resolución 0740, por la cual se establece un nuevo término para acceder al PEP, y se dictan otras disposiciones sobre la materia	05/02/2018
Resolución 0361, por la cual se establece un nuevo término para acceder al PEP	06/02/2018
Resolución 6.370, por la cual se reglamenta la expedición del PEP, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos	01/08/2018
Resolución 2.033, por la cual se implementa la expedición del PEP, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6.370 del 1 de agosto de 2018	02/08/2018
Resolución 10.677, por la cual se establece un nuevo término para acceder al PEP.	18/12/2018
Resolución 3.317, por la cual se implementa un nuevo término para acceder al PEP.	19/12/2018

*Fuente:* Acosta, Blouin, y Feline (2019, 9).

A este esfuerzo del Estado colombiano se suma la creación de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que ha permitido la circulación de personas en las áreas de frontera entre ambos países, con la finalidad de realizar compras sin ánimo de residencia. En este caso, no es necesaria la presentación de un pasaporte, ya que se acepta la presentación de la cédula de identidad venezolana.

Colombia es un referente en materia migratoria, la Declaración de Cartagena es un instrumento no vinculante jurídicamente pero que, al ser adoptado en 1984 en el contexto del gran número de ciudadanos centroamericanos que huían de sus países, permitió el debate acerca de la situación jurídica encuadrada bajo la definición de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951. La Declaración de Cartagena, expandió el concepto de refugiado para incorporar como tales a las personas que han huido de sus respectivos países “porque su vida,

seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Acosta y Harris 2022, 20).

En este contexto, Colombia tiene una política migratoria integral, la Ley 2136 de 2021 establece definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria (PIM) del Estado colombiano (Congreso de la República de Colombia 2021). Este es un instrumento perentorio para la gobernanza de las migraciones en Colombia configurado a través de un conjunto de decretos, resoluciones y circulares que ha venido implementando el Gobierno nacional para hacer frente, principalmente, a la migración proveniente de Venezuela.

Esto hace que el debate se oriente a la política migratoria que necesita el país y el rol de la sociedad civil en la formulación de la PIM. Colombia es uno de los países que, debido al impacto del éxodo venezolano, ha tenido que responder con políticas migratorias dinámicas y armónicas, pero aún quedan vacíos de protección que persisten en la Ley 2136. Como escribe Villa (2008, 229):

Parte de entender las políticas públicas como una construcción social que, más allá de lo expresado en la normatividad y en los planes gubernamentales, da cuenta de los sentidos y las prácticas presentes en una sociedad para enfrentar una problemática específica. En el caso de las migraciones, este enfoque nos permite acercarnos a las interpretaciones que socialmente se construyen sobre la migración y los migrantes, al por qué se constituye en un problema que debe ser atendido y cuál o cuáles son las perspectivas que se validan social y políticamente para enfrentar dicha problemática.

Colombia se ha convertido en el principal país de tránsito y destino de migrantes en la región, el incremento de migrantes venezolanos y de migración de ciudadanos provenientes de Haití, Cuba y países extracontinentales lo confirman. Pero la magnitud de la diáspora venezolana ha impuesto grandes desafíos. Actualmente se debate sobre nuevos programas y una campaña de sensibilización sobre la situación venezolana que exige mayor atención.

### **2.3. Conclusiones sobre la selección de caso y el análisis de congruencia**

Al desarrollar el procedimiento para la selección de casos, se pudo establecer una tipología de casos que implica una relación causal entre la crisis migratoria venezolana y las emergencias fronterizas por su entrada masiva a los territorios latinoamericanos, y, el cambio implementado en las políticas migratorias de los Estados más afectados por este fenómeno de movilidad humana. Al ubicar al Ecuador dentro de los casos típicos, donde existe la presencia tanto de la causa como de su consecuencia, implica que es un caso robusto para el estudio propuesto.

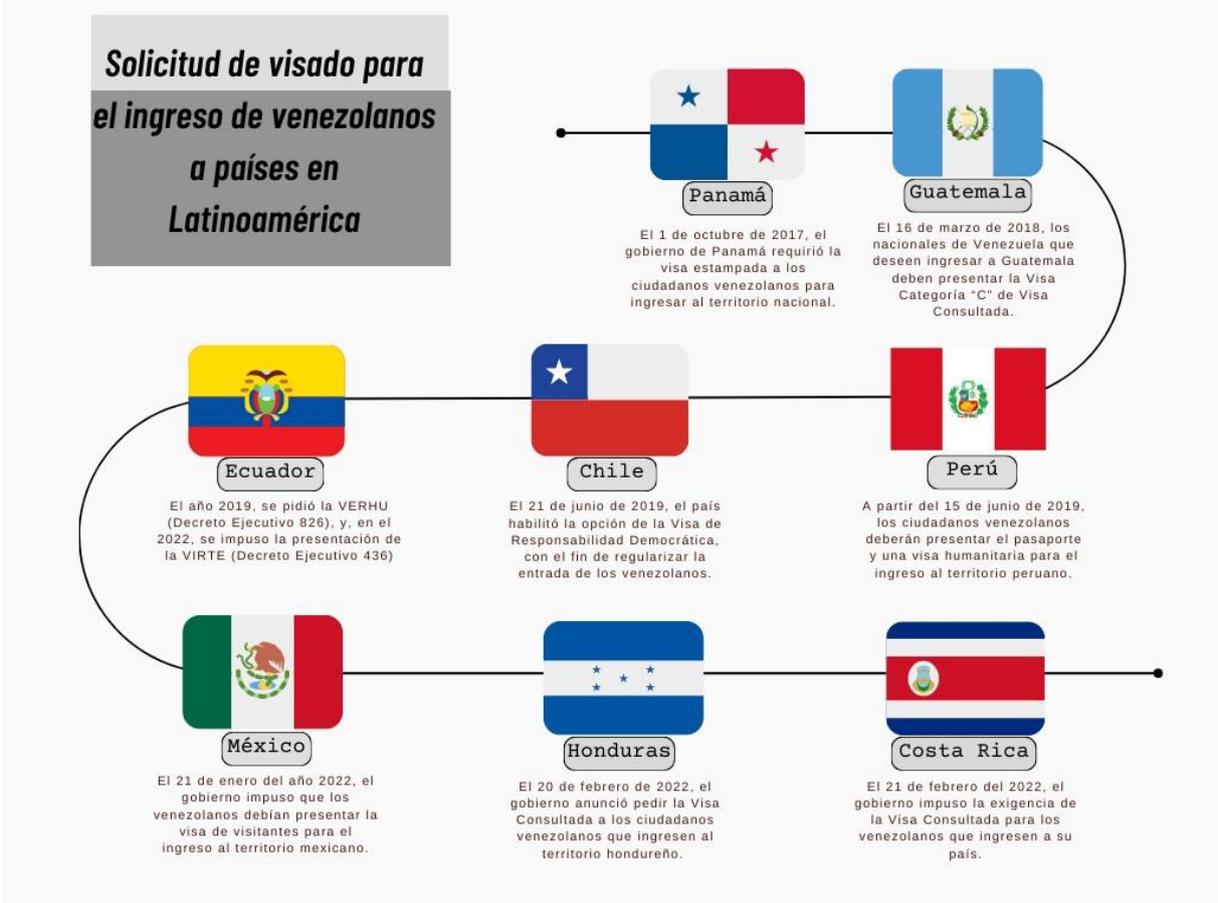
El análisis de congruencia permitió comprobar que efectivamente existen atributos característicos que se presentan tanto en el detonante (emergencias fronterizas en los países de tránsito y acogida) como en el resultado (políticas restrictivas para el ingreso de ciudadanos venezolanos a los países de la región latinoamericana) del mecanismo causal propuesto, lo que demuestra que existe una relación causal entre las dos entidades (entidad D y entidad R).

Al respecto, y en los casos típicos (Panamá, Perú, Ecuador y México), se pudo confirmar a través de las evidencias, que las situaciones presentadas en sus fronteras, con relación a la entrada masiva de ciudadanos venezolanos, provocó un cambio en la implementación de las diferentes políticas migratorias. Políticas aisladas y que responden a las circunstancias de cada país afectado, pero con la característica común (con excepción de Colombia) de la restricción a la libre entrada de los ciudadanos venezolanos a sus territorios nacionales. A diferencia de Colombia, que implementó políticas públicas, pero a favor de la inserción laboral de los venezolanos y sin restricción para el ingreso a su territorio nacional.

Los casos inconsistentes (Guatemala, Chile, Honduras y Costa Rica) presentaron un patrón de evidencias que confirmó que, a pesar de que en estos países no se ha presentado una crisis migratoria en sus fronteras, se produjo un cambio en las políticas migratorias enfocada en la entrada masiva de los ciudadanos venezolanos.

En el análisis de congruencia, se evidencian políticas migratorias en América Latina que aplican para el caso venezolano, a veces de manera general y en otros casos de manera específica. Panamá, Guatemala, Perú, Chile, México, Honduras, Costa Rica, Colombia y Ecuador, son casos relevantes, pero el escenario migratorio venezolano se extiende más allá, delineando un nuevo mapa migratorio en un continente que busca respuestas (Acosta, Blouin y Feline 2019). A continuación, se muestra la línea de tiempo 2.1 integrada por los países que han requerido la presentación de alguna visa a los ciudadanos venezolanos para ingresar a sus territorios nacionales.

**Línea de tiempo 2.1. Solicitud de visado para el ingreso de venezolanos a países de Latinoamérica**



Elaborado por la autora.

A pesar de que en Latinoamérica no existe una política migratoria común, se evidencia la existencia de intentos de integración, con el fin de establecer criterios comunes para abordar el fenómeno migratorio venezolano. Así, el Proceso de Quito se presenta como este esfuerzo de los países miembros para controlar, ordenar y regular la migración venezolana. En este contexto, la Declaración de Quito (2018) sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región, tiene su epicentro en el trabajo adelantado por los representantes de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. La ciudad de Quito fue sede de este encuentro los días 3 y 4 de septiembre de 2018 donde se discutió cómo intercambiar información y prácticas con miras a articular respuestas de manera coordinada para gestionar la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región.

Al aprobarse el Plan de Acción (2018) se abrió la posibilidad de facilitar la movilidad humana de los ciudadanos venezolanos en los territorios de los países signatarios. Lo más relevante ha sido el reconocer la vulnerabilidad del migrante venezolano en cuanto a que muchos son niños, ancianos y mujeres. Esto ha generado que en el último lustro se acrecienta el debate sobre la importancia de coordinar de manera más eficiente los esfuerzos entre los gobiernos respecto al tránsito y acogida de los venezolanos en el marco de los DD.HH. Los firmantes han abordado desde el 2018 la situación de los refugiados y migrantes venezolanos en la región. La aprobación del Plan de Acción permite poner en atención a toda la región frente al desplazamiento de contingentes de venezolanos que no encuentran en su país las condiciones mínimas de vida.

Los días 22 y 23 de noviembre de 2018 se celebró la II Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en Quito, Ecuador, teniendo como objetivo consolidar la agenda del Proceso de Quito y el avance conjunto para promover mecanismos de cooperación y coordinación entre los países afectados por la migración de venezolanos. Asimismo, se buscó adelantar la armonización de políticas y acciones entre los Estados y los organismos internacionales con el fin de determinar el mecanismo de seguimiento.

Posteriormente, el 8 y 9 de abril de 2019 se llevó a cabo la III Reunión Técnica también en Quito, Ecuador, consolidándose como un referente para la coordinación regional frente al éxodo masivo de personas venezolanas, nunca experimentado en América Latina. En esta reunión se hizo énfasis en la situación humanitaria y la protección excepcional que demanda el fenómeno migratorio en sí. Igualmente se presentaron ideas en torno a cómo los marcos migratorios tradicionales requieren de medidas específicas de adaptación para encontrar soluciones más pragmáticas. El mismo año, entre el 4 y 5 de julio, en Buenos Aires, se reunieron los integrantes del Proceso de Quito para hacerle seguimiento a lo acordado en las declaraciones anteriores y al Plan de Acción de 2018 en lo que fue la IV Reunión Técnica, así como expresar su preocupación por el proceso venezolano.

La V Reunión Técnica Internacional se realizó en Bogotá entre el 14 y el 15 de noviembre de 2019, momento en que 14 delegaciones de países de Latinoamérica, organizaciones internacionales y Estados invitados discutieron sobre la movilidad humana de ciudadanos venezolanos. El propósito de la reunión fue continuar con el trabajo técnico conjunto con los países de la región frente a la crisis ocasionada por el creciente flujo de migrantes y refugiados venezolanos. Entre los temas más relevantes se encuentran: registro, datos, documentación y movilidad, estandarización en servicios mínimos y procedimientos en centros de recepción y orientación; integración socioeconómica de población migrante y refugiada; fortalecimiento de los sistemas nacionales para la determinación de la condición de refugio y protección de personas migrantes y refugiadas.

Para el año 2020 se llevó a cabo en Chile la declaración conjunta de la VI Reunión Técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Asimismo, entre el 27 y 28 de mayo de 2021 se celebró la declaración conjunta de la VII Reunión Técnica internacional capítulo de Lima (Perú), donde los temas fueron revisados en su conjunto.

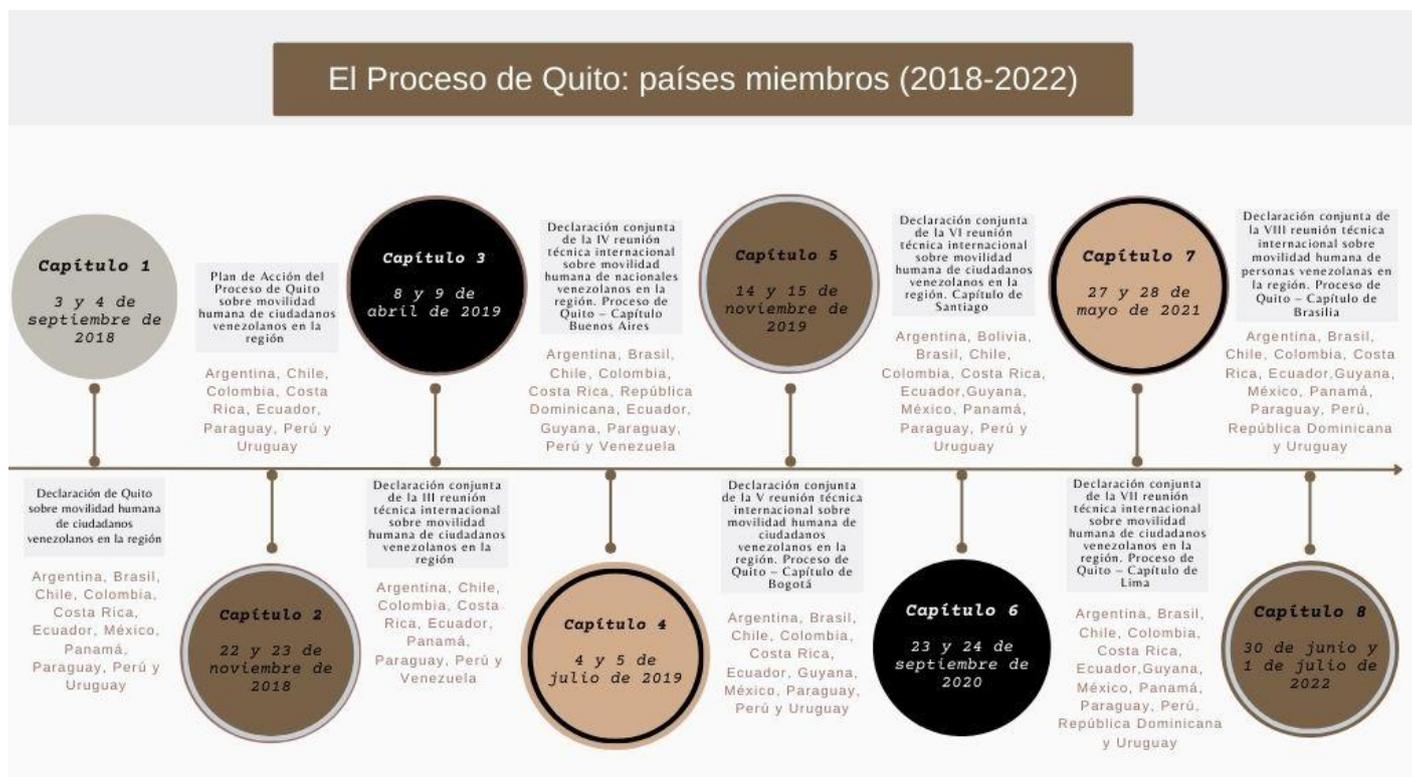
Finalmente, en julio de 2022 se realizó en Brasil la VIII reunión internacional sobre movilidad humana referida especialmente a personas venezolanas en la región, un hecho que fortaleció el debate y el conocimiento del problema a nivel de datos e información

multinacional. En mayo de este año Chile anunció su decisión de estar al frente del “Proceso de Quito” con el fin de trabajar en pro de la consolidación de los ejes temáticos más urgentes y de mayor interés regional entre los que se encontraban la preocupación por la grave crisis migratoria y humanitaria por la que atraviesa Venezuela (2019).

La urgencia está en realizar esfuerzos nacionales para la atención, recepción e integración de los migrantes y refugiados venezolanos y la revaloración del compromiso de armonizar y coordinar regionalmente las medidas implementadas, con el fin de garantizar una movilidad segura, ordenada y regular de los migrantes y refugiados venezolanos. A ello se suma la información sobre las acciones del Proceso de Quito para la gobernabilidad de la movilidad humana, el fomento de reuniones técnicas para su avance real; el análisis de resultados y las conclusiones y recomendaciones, así como la creación de una plataforma tecnológica para consulta e intercambio de información migratoria.

A la fecha, la Declaración de Quito ha tenido una evolución desde su firma en 2018, generando cambios positivos en las políticas de cada país, afectado y preparando el camino para el diseño de políticas migratorias acordes con las exigencias del siglo XXI y el acelerado éxodo venezolano. A continuación, se muestra la línea de tiempo 2.2 concerniente a la participación de los países en dichas reuniones:

## Línea de tiempo 2.2. Cronología de países miembros del Proceso de Quito



Elaborado por la autora.

Seguidamente, se presenta el capítulo tres donde se desarrolla el caso de estudio a profundidad, cumpliendo así con el último paso establecido en el Protocolo de investigación de la reconstitución de procesos (Fontaine 2022), donde el Ecuador representa el caso típico para estudiar el cambio de la política de movilidad humana en función de la migración venezolana.

## Capítulo 3. Análisis de caso a profundidad

### 3.1. La política de movilidad ecuatoriana

La migración representa un desafío y una oportunidad para el desarrollo de los países. Según Macías-Díaz *et al.* (2022), el 8 de agosto de 2018 el Gobierno declaró en emergencia a las provincias de Pichincha y las fronterizas, de Carchi y el Oro, con el fin de brindar atención a los inusuales flujos migratorios de venezolanos, “al demandarse como carácter apremiante, lo que trajo como consecuencia que desde el 18 del mismo mes, Ecuador exigiera a los extranjeros que deseen ingresar al país, la presentación del pasaporte como requisito” (Macías-Díaz *et al.* 2022, 23). Además, en el año 2019 se impuso como requisito obligatorio para los ciudadanos venezolanos, la presentación de la VERHU, según el Decreto Ejecutivo 826, y, en el 2022, se impuso la presentación de la VIRTE, según el Decreto Ejecutivo 436.

Ecuador ha llegado a superar la cifra de venezolanos residiendo en el país (con 250.000 venezolanos viviendo en el Ecuador en el 2019), “siendo el tercer receptor en América Latina, después de Colombia y Perú” (Acosta, Blouin y Feline 2019, 8). Igualmente es el quinto país en número de solicitudes de asilo y otras formas de protección legal. Este es un avance progresivo que se visualiza formalmente dentro de la normativa ecuatoriana. Dentro de la política migratoria ecuatoriana destacan dos instrumentos fundamentales: 1. La Constitución de la República del Ecuador del 2008, que reconoce los derechos de los migrantes, y, 2. La Ley Orgánica de Movilidad Humana del 2017 donde se establece la normativa que ha regido el proceso migratorio.

Sin embargo, el país, por su tradición migratoria, ha logrado caracterizar un conjunto de lineamientos que permiten ver distintas aristas de una política migratoria de avanzada. La Constitución de la República del Ecuador presenta una nueva concepción de Estado al definirse como plurinacional e intercultural, esto supone reconocer que Ecuador es un país diverso. Por consiguiente, la movilidad humana se ubica en la Constitución en el Título II (Derechos) dentro de las personas y grupos de atención prioritaria, lo que las incluye en el marco del concepto buen vivir que inspira el espíritu de las leyes.

La Constitución reconoce la migración como un Derecho, por lo que no busca identificar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (Asamblea Nacional 2008, art. 40), por el contrario, en el contexto de las relaciones internacionales (Título VIII) se apela al “principio de ciudadanía universal” (Asamblea Nacional 2008, art. 416). Además, la Constitución representa el fundamento de la cultura política ecuatoriana; por ende, en dicho Plan se encuentra el diagnóstico sobre Movilidad Humana y Derechos Humanos que impulsa la ciudadanía universal, el derecho a migrar, y la libre movilidad humana, términos que están en el debate de la actualidad en materia migratoria.

No obstante, las políticas públicas en materia de movilidad humana evidencian un modelo de integración social que busca situar los DD. HH. como piedra angular de la atención a los migrantes. Por esta razón el papel de la Dirección de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce una acción política directa para regularizar la situación del migrante venezolano. A ello se suman las Jefaturas y Subjefaturas de Migración de la Policía Nacional, ya que son quienes se encargan de ejecutar operativos de control migratorio con el objetivo de localizar a los ciudadanos extranjeros que incumplan las leyes migratorias o que estén realizando actividades no acordes a su calidad migratoria.

Por ende, la política migratoria ha sido visualizada a nivel mundial al ser el Ecuador uno de los pocos países que trata el tema de la movilidad humana bajo el principio de la ciudadanía universal, pero aun así esto está por concretarse en la práctica:

El Ecuador es un país que ostenta la doble calidad de emisor y receptor de migrantes, sumada la acogida de los desplazados de otras naciones –fenómeno complementario a la migración– que lo ha convertido en el primer país de refugio de América Latina y últimamente el de país de tránsito (Quiloango 2011, 8).

Ecuador se mueve dentro de un marco normativo regional, es miembro de la Comunidad Andina de Naciones y suscribió el Acuerdo de Integración Subregional Andino, conocido como “Acuerdo de Cartagena”. Además, da cuenta de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, donde se establece el “respeto del derecho a la

migración” (Consejo Presidencial Andino 2002, art. 51) la Decisión 397 referida a la Tarjeta Andina de Migración (TAM) que configura a la TAM como:

[...] el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros, ya sea por sus propios medios o utilizando cualquier forma de transporte. Su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias, así como en los convenios bilaterales vigentes (Comisión del Acuerdo de Cartagena 1996, art. 1).

Aunado a ello, se presenta la Resolución 433 por medio de la que se establece tanto el contenido como el formato que debe presentar la TAM (Junta del Acuerdo de Cartagena 1996) (ver Imagen 3.1). Del mismo modo, la Decisión 545 está vinculada al Instrumento Andino de Migración Laboral, donde se establecen las “normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con fines laborales bajo relación de dependencia” (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores 2003).

### Imagen 3.1. Tarjeta Andina de Migración

ACUERDO DE CARTAGENA		(República de . . .)	
		N° .....	
<b>TARJETA ANDINA DE MIGRACION</b> Andean Immigration Card			
01. APELLIDO(S) Surname	<input type="text"/>		
02. NOMBRE(S) Given Name	<input type="text"/>		
03. NACIONALIDAD Nationality	<input type="text"/>	04. PAIS DE NACIMIENTO Country of birth	<input type="text"/>
05. PAIS DE RESIDENCIA Y DIRECCION Country of Usual Residence and Address			
06. FECHA DE NACIMIENTO Date of birth			
Day	Mes	Año	07. SEXO Sex
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>
08. OCUPACION Occupation			
<input type="text"/>			
09. TIPO Y N° DE DOCUMENTO DE VIAJE Type and number of Travel Document		TIPO Type	N° N°
<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>
10. PAIS QUE EMITIO EL DOCUMENTO Country where document was issued			
<input type="text"/>			
11. MEDIO DE TRANSPORTE Y NOMBRE Means of transport and company			
ABRO Air	ACUADO Water	TERRISTRE Land	EMBARCACION/TRANSPORTE Transport/Company
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. MOTIVO DEL VIAJE Purpose of travel			
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
TURISMO Tourism	NEGOCIOS Business	EVENTOS Events	ESTUDIOS Studies
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. DIRECCION EN (Nombre del país de arriba) Address (in arrival country)			
<input type="text"/>			
14. DIAS DE PERMANENCIA N° of days stayed		15. TIPO DE VISA Type of Visa	
<input type="text"/>		<input type="text"/>	
SELLO DE ENTRADA: Entry Stamp:		SELLO DE SALIDA: Exit Stamp:	
<input type="text"/>		<input type="text"/>	

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena (1996).

El Ecuador ha asumido el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010) que fue concebido como una política del Estado, donde se señala que el país:

[...] no acepta la existencia de seres humanos ilegales y reivindica, por lo tanto, el derecho a migrar, que es el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Garantiza sobre todo el derecho a quedarse, que es el derecho al desarrollo, al afecto... y el derecho a volver de una manera voluntaria, digna y sostenible (Secretaría Nacional del Migrante 2007, 2).

Por su parte, el Plan Bienvenid@s a Casa, tuvo como objetivo fundamental apoyar y acompañar “a las personas ecuatorianas en el exterior” (Secretaría Nacional del Migrante 2010, 2). Al plan mencionado, se adhieren varios programas a saber: Programa vínculos, Programa de acompañamiento al retorno físico y Programa de posicionamiento de la política migratoria integral del Ecuador, con el fin de posicionar la política migratoria integral del Estado ecuatoriano como un referente regional y mundial, considerando una visión humanista fundamentada en los DD. HH. (Secretaría Nacional del Migrante 2010).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) donde se establecen los principios de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana (Presidencia de la República del Ecuador 2017, art. 2) y el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (última modificación en 2022) que “tiene por objeto establecer los procedimientos para la correcta y diligente aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Movilidad Humana” (Presidencia de la República del Ecuador 2022a, art. 1), se configuran como los instrumentos jurídicos de mayor relevancia en la materia de migración.

En este contexto, Ecuador también se suma a los países mencionados en el análisis de congruencia que han solicitado una visa para el ingreso de los venezolanos a suelo ecuatoriano, así lo establece el Decreto Ejecutivo 826, por medio del cual se señala la presentación de la “Visa de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU)” (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 5). En efecto, en entrevista aplicada a una ciudadana venezolana que participó en el primer proceso de regularización, afirma lo siguiente:

Yo me enteré de los requisitos por Internet, por las páginas de migración y, estando en el Ecuador, fui a Latacunga y verifiqué los requisitos, me censé y por eso fue que pude estar legalmente en el país. El proceso fue fácil, ya que al tener los documentos en regla y tener los requisitos que ellos pedían en el momento, no me pareció nada difícil. Todo el proceso fue muy claro y preciso. Y, gracias al procedimiento y a la oportunidad que nos dio el gobierno de Ecuador, obtuve mis papeles legalmente dentro del país. Me dieron la VERHU (Entrevista 1 aplicada a una ciudadana venezolana beneficiaria de la VERHU, reunión personal, 1 de junio de 2023).

No obstante, a algunos venezolanos no les aprobaron la VERHU, a pesar de haber realizado todo el proceso, ya que se conoció, según entrevista aplicada a una ciudadana venezolana, que:

[...] después que hice todo el procedimiento, me censé, entregué todos mis documentos, pagué los 50 dólares del formulario, a los meses me avisaron por correo que no había sido aprobada la visa [VERHU] debido a inconsistencias en los datos. Y después me regresé a Venezuela y no insistí más (Entrevista 4 aplicada a una ciudadana venezolana solicitante de la VERHU, vía Zoom, 30 de junio de 2023).

Posteriormente, el presidente Lasso anuncia el Decreto Ejecutivo 426 por medio del cual se exige la presentación de la “Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE)” (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 5). En este sentido, y según la información recabada en las entrevistas aplicadas, se conoció lo siguiente:

Para solicitar la visa me pidieron o la cédula o el pasaporte, yo tenía sólo la cédula y sólo con mi cédula me dieron el carnet de permanencia y, con el carnet de permanencia, pude sacar mi visa VIRTE [...] También tuve la ayuda del Consejo Noruego quien se encargó de cancelar los 50 dólares para la VIRTE y 10 dólares para mi cedulación [...]. Como resultado obtuve mi visa. El proceso para sacar la VIRTE fue muy rápido, ya que duré sólo tres días hasta que me la aprobaron (Entrevista 3 aplicada a un ciudadano venezolano solicitante de la VIRTE, reunión personal, 29 de junio de 2023).

[...] obtener mi pasaporte vigente fue toda una travesía de más de 1 año. Pero sabía que podía optar a la visa con el pasaporte vencido. [...] Luego de entregar toda la documentación obtuve la visa VIRTE de unas semanas. El documento me llegó al correo electrónico junto a la orden de cedula. Con eso logré estar nuevamente regular en Ecuador (Entrevista 5 aplicada a una ciudadana venezolana solicitante de la VIRTE, reunión personal, 1 de julio de 2023).

Con respecto al procedimiento que se aplicó para la solicitud de la VIRTE, todos los entrevistados afirmaron que fue sencillo, ya que se mostraban con claridad los pasos que se debían seguir: “me pareció fácil, solo que había algunos filtros para cada paso” (Entrevista 6 aplicada a una ciudadana venezolana solicitante de la VIRTE, reunión personal, 3 de julio de 2023). “El proceso fue relativamente fácil. La explicación de cada paso a seguir es precisa” (Entrevista 7 aplicada a una ciudadana venezolana solicitante de la VIRTE, reunión personal, 3 de julio de 2023).

Asimismo, existen algunos venezolanos que se registraron en el primer censo realizado el 26 de septiembre de 2019 con la intención de recibir la VERHU, pero que, a pesar de haber ingresado al Ecuador por los puntos formales, no tenían el pasaporte venezolano que para ese momento era requisito indispensable para el otorgamiento de la VERHU. Sin embargo, el nuevo decreto 436 incluyó la cédula de identidad como documento válido, y gracias a ello pudieron solicitar su estatus migratorio en el nuevo proceso para la VIRTE, así, según información suministrada en una entrevista, se conoció que:

En el año 2019 hice mi registro en el censo y tenía la esperanza de quedar legal en el país [Ecuador], pero no tenía mi pasaporte porque cuando salí de Venezuela no tenía plata para sacarlo, apenas tenía para los pasajes. Y aquí intenté sacarlo en el consulado, pero tampoco pude. Por eso, perdí la oportunidad de sacar la visa humanitaria, pero cuando me enteré que ya se podía sacar sólo con la cédula de identidad y los antecedentes penales, hice la petición y me la dieron. El Consejo Noruego me ayudó a sacar los antecedentes penales aquí [Ecuador] y yo los pedí en Venezuela. El proceso fue más sencillo que el primero (Entrevista 2 aplicada a una ciudadana venezolana solicitante primero de la VERHU y luego de la VIRTE, reunión personal, 4 de junio de 2023).

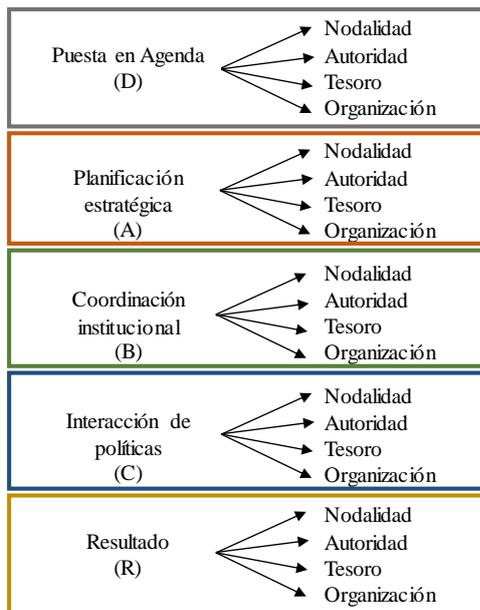
Durante el desarrollo de la presente investigación se emitió el nuevo Decreto Ejecutivo 753 que trae un cambio importante para la regularización de los venezolanos, ya que se les va a otorgar la VIRTE a aquellos ciudadanos que no hayan registrado su ingreso por puntos de control oficiales pero que se “hayan efectuado el Registro de Permanencia Migratoria” (Presidencia de la República del Ecuador 2023). A pesar de que dicho Decreto está fuera de la temporalidad del presente estudio, resulta relevante hacer la mención.

### **3.2. Evidencias recabadas**

Las evidencias señaladas a continuación representan información fundamental para confirmar tanto la hipótesis planteada como el mecanismo causal. Dichas evidencias están constituidas por declaraciones de actores gubernamentales, leyes, planes, proyectos, presupuestos, sistemas de información, entrevistas y documentos gubernamentales que han tenido como tema central el fenómeno migratorio. En este sentido, se ha recabado evidencia desde años anteriores al período de estudio, ya que se consideraron pertinentes, puesto que enuncian la idea del cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana.

Para aclarar la estructura de cómo se van a presentar las evidencias, se muestra el gráfico 3.1, donde se puede observar que en cada entidad del mecanismo causal se van a presentar cuatro evidencias por cada instrumento de política, tomando la taxonomía NATO, es decir, que en la entidad D, se presentan cuatro evidencias de nodalidad, cuatro evidencias de autoridad, cuatro evidencias de tesoro y cuatro evidencias de organización, y así sucesivamente se van presentando las evidencias de las demás entidades, hasta llegar a un total de ochenta evidencias. (Ver anexo 1: tabla consolidada de evidencias).

### Gráfico 3.1 Presentación de las evidencias



Elaborado por la autora.

#### 3.2.1. Detonante: la puesta en agenda para el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana

En el modelo aplicado en esta investigación, al hablar de detonante, se hace referencia al momento en el que el gobierno asume un problema de política pública como suyo. En efecto, la crisis migratoria venezolana se puede ver como un problema que no desemboca en una puesta en agenda y sin representar una prioridad en el gobierno ecuatoriano, por ello, dicha crisis es un antecedente al detonante. Partiendo del diseño realista de políticas públicas, el detonante al que se está haciendo referencia es solamente un detonante de la acción pública, es decir, cuando empieza el proceso causal. En consecuencia, el detonante del proceso causal planteado está definido por la emergencia migratoria en la frontera norte del país en agosto de 2018.

Así, en la puesta en agenda (Entidad D), se parte con la identificación del problema público (la explosión de la migración venezolana en una fecha particular: crisis migratoria), donde el primer paso está enfocado en reconocer la importancia del problema para luego estructurarlo,

es decir, cuando el gobierno recibe el *input*, lo primero que hace es la estructuración del problema de política pública para luego adoptar los objetivos correspondientes (si existe un problema x, ¿cuál es el objetivo de la política pública?).

Para el caso de la presente investigación, se argumenta que existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana, donde se reconfigura el tratamiento hacia la migración venezolana como un tratamiento humanitario, con la intención de controlarla y ordenarla, pero sin descuidar el factor de seguridad nacional del país. En consecuencia, estos serían los objetivos de la política pública.

El haber formulado el problema de política pública, donde se reconoce la existencia de una crisis migratoria, donde la puesta en agenda indica que existe un problema de política pública, ya que el Ecuador debe recibir y acoger a esta población, en función de la visión de país y la ideología, entonces la adopción de los objetivos es justamente el elemento que va a orientar el proceso después a la política pública. Por ejemplo, esta concepción humanitaria de la movilidad humana, se va a traducir en dar acogida a una población vulnerable, que es el objetivo general, pero también existen objetivos más específicos, como por ejemplo, acogerla pero sin poner en riesgo la seguridad del territorio ecuatoriano, sin crear bolsas de pobreza, sin vulnerar los derechos de esta población migrante, que serían otros objetivos pero que son parte de la misma política y, la suma de estos elementos, corresponden a la entidad del detonante.

En la puesta en agenda, cuando se afirma que el gobierno busca lograr una inmigración controlada y ordenada, se presentan los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización con las respectivas evidencias empíricas que corroboren dicha afirmación. En este sentido, se presentan las siguientes evidencias:

## **Nodalidad: información sobre la posibilidad de cambio en la política de movilidad humana**

En la nodalidad, el empírico observable es cuando el gobierno nacional expresa la intención de actualizar y adecuar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. Para afirmar esta hipótesis se pudo encontrar que la *Resolución 000152-2018* del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) señala que el Ecuador, a través de esta institución, promulga la declaratoria del estado de emergencia en movilidad humana, a partir del 9 de agosto de 2018, en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha. Esta declaración de emergencia se debió al inusual flujo migratorio de ciudadanos venezolanos que tenía que ser atendido de forma inmediata, ya que aproximadamente 4 200 ciudadanos estaban ingresando diariamente al territorio ecuatoriano (República del Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018) [E1].

Luego de esta declaratoria de emergencia, el mismo año, en el *Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018*, se afirma que la declaratoria de emergencia en la frontera norte busca establecer “un plan de contingencia y las acciones y mecanismos necesarios para la atención humanitaria” de los ciudadanos venezolanos que están llegando de forma masiva al país (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Coordinación Zonal 1 Tulcán 2018) [E2].

Un hecho que se considera relevante para el cambio de la política de movilidad humana fue el tuit del presidente Lenin Moreno, el 20 de enero del año 2019, por medio del cual el presidente se pronuncia tras el femicidio de una ciudadana ecuatoriana a manos de un ciudadano venezolano que era su pareja sentimental, en la ciudad de Ibarra. En el anuncio, el presidente expresa que ha “dispuesto la conformación de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera del Ecuador” (Moreno 2019), información que fue publicada en los diferentes medios de comunicación y redes sociales [E3].

Al día siguiente (21 de enero de 2019), se dan a conocer las declaraciones del vicepresidente de la República Otto Sonnenholzner, a través de una cadena nacional, donde expresa que no hay que generalizar, pero que se debe “diferenciar entre venezolanos que huyen del Gobierno de Maduro y otros que aprovechan esta situación para delinquir” (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2019), esto en el contexto del femicidio ocurrido en la ciudad de Ibarra. El vicepresidente, anuncia que se van a fortalecer los controles para los ciudadanos venezolanos a través de la aplicación de un registro migratorio donde todos los ciudadanos venezolanos que se encuentren en el territorio ecuatoriano, deben registrarse, con la finalidad de “conocer con mayor precisión la situación de quienes se encuentran en el territorio nacional” (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2019) [E4].

También, se menciona que el Ecuador le ha pedido en reiteradas ocasiones al gobierno de Venezuela la base de datos de los nacionales que llegan al Ecuador, pero que no han recibido la información, por tal motivo, y en vista de que el gobierno de Venezuela retiró al país de la Comunidad Andina de Naciones, el gobierno del Ecuador se ve en la necesidad de requerir a los ciudadanos venezolanos, la “presentación del pasado judicial apostillado” (Vicepresidencia de la República del Ecuador 2019) [E4].

### **Autoridad: preparación de la regulación para la nueva política de movilidad humana**

La hipótesis planteada en el instrumento de autoridad es que el gobierno declara su intención de cambiar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. Para confirmar dicha hipótesis, la evidencia empírica recabada fue la siguiente:

En primer lugar, en el *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela*, del 6 de julio de 2010, los gobiernos del Ecuador y de Venezuela declararon estar convencidos de la “necesidad y conveniencia de facilitar la regularización migratoria y la permanencia de los flujos migratorios entre las Partes, con miras a eliminar la migración irregular” (República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela 2010,

Preámbulo). Ambos gobiernos afirman que los procesos migratorios deben respetar los principios de transparencia, buena fe ciudadana y responsabilidad [E5].

En segundo lugar, se presenta la *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*, celebrada entre el 3 y 4 de septiembre de 2018 y con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Aquí se consideró incorporar los procesos de regularización migratoria para los ciudadanos venezolanos (República Argentina et al. 2018, num. 2). Del mismo modo, resultó pertinente enfocar los esfuerzos para fortalecer las normas legales en materia de movilidad humana de los Estados involucrados, con el fin de promover el respeto hacia los DD. HH. de los migrantes y mejorar las políticas públicas migratorias de los países de destino y acogida (República Argentina et al. 2018, num. 11) [E6].

En tercer lugar, se pudo conocer que el *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (septiembre de 2018), elaborado por el MREMH, presenta un “conjunto de propuestas de acción que buscan cumplir con el mandato constitucional frente a la situación emergente que afronta nuestra región como resultado de los flujos migratorios inusuales provenientes de Venezuela” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b). En este documento se expone que como medida de apoyo para responder a las dificultades que experimenta la población venezolana a su ingreso a Ecuador, se debe “crear un sistema ágil y/o visas especiales para la regularización del estatus migratorio de ciudadanos venezolanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b) [E7].

Y, en cuarto lugar, se pudo evidenciar que en la *Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región* (4 y 5 de julio de 2019), donde participaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú y Venezuela, se hace hincapié en el fortalecimiento de las medidas para la regularización de ciudadanos venezolanos en la región (República Argentina et al. 2019, num. 6) [E8].

## **Tesoro: anuncio de los recursos necesarios para el cambio en la política de movilidad humana**

El empírico observable para el instrumento de tesoro se define en que el gobierno nacional manifiesta la intención de contribuir económicamente en la implementación de la nueva política de movilidad humana. En consecuencia, se pudo recabar la evidencia que se presenta a continuación y que confirma la hipótesis planteada.

La primera evidencia recabada fue el *Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018*, donde el Ejecutivo pide priorizar la cantidad de recursos asignados a los flujos migratorios venezolanos y diferentes organismos se comprometen a direccionar la mayor cantidad de recursos posibles para este fenómeno migratorio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Coordinación Zonal 1 Tulcán 2018). La coordinación zonal 1 del MREMH está integrada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, que representan la frontera norte del Ecuador, lugar donde se presentó la emergencia migratoria por la entrada masiva de ciudadanos venezolanos [E9].

Por su parte, la segunda evidencia encontrada es la *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región* (3 y 4 de septiembre de 2018), escenario donde se reconoce la importancia de la cooperación financiera de los organismos internacionales y se pide un incremento para tratar los flujos migratorios de ciudadanos venezolanos, con la finalidad de que dichos recursos sean usados para las acciones y programas de la regularización migratoria dirigidos a los ciudadanos venezolanos que se encuentran dentro del territorio ecuatoriano (República Argentina et al. 2018, num. 4) [E10].

La tercera evidencia está representada en el *Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región* (22 y 23 de noviembre de 2018), ya que, en el documento suscrito por los países participantes, se solicita la cooperación internacional para el financiamiento de los costos que demandaría el proceso de

documentación de los ciudadanos venezolanos. También se solicita a la banca multilateral de desarrollo, el financiamiento de políticas públicas que atiendan a los migrantes venezolanos (República Argentina et al. 2018) [E11].

Finalmente, la cuarta evidencia para este instrumento fue la *Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región* (8 y 9 de abril de 2019) por medio de la que se enfatiza la importancia de la cooperación internacional en la asistencia financiera para continuar con la implementación del “Plan de Acción del Proceso de Quito” sobre la migración venezolana (República Argentina et al. 2019, num. 4) [E12].

### **Organización: disposición de las entidades responsables de la ejecución de la nueva política de movilidad humana**

En el instrumento de organización para la entidad D, se espera observar que el gobierno expresa el propósito de fortalecer las agencias que rigen la política migratoria. Para comprobar esta hipótesis, la primera evidencia representada en el *Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018*, da a conocer que efectivamente la Cancillería promueve la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas, seccionales y la cooperación internacional, respetando las competencias y funciones de cada entidad organizacional. Por ejemplo, a través de la articulación interministerial del MREMH, del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Ministerio del Interior (MDI), se ha establecido un protocolo para atender a población vulnerable en la frontera norte (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Coordinación Zonal 1 Tulcán 2018) [E13].

Con respecto a la *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región* (3 y 4 de septiembre de 2018), se puede señalar que durante la reunión se promovió el establecimiento de un programa regional, contando con el apoyo de la

Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OIM, para el intercambio de información relacionada con los migrantes venezolanos. Asimismo, se instó tanto a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como al Mercado Común de Sur (MERCOSUR) para que se tomaran medidas urgentes que abordaran el flujo masivo de nacionales venezolanos en la región (República Argentina et al. 2018, num. 16) [E14].

Seguidamente se presenta el *Plan de acción del proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región* (22 y 23 de noviembre de 2018) donde se contempla el apoyo de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, del ACNUR y de la OIM, con la finalidad de identificar los procedimientos para la regularización de los venezolanos en los países de acogida. Asimismo, se discute sobre los procesos de fortalecimiento de las relaciones entre las diferentes oficinas consulares de los países miembros del Proceso de Quito. En este contexto, los países participantes solicitan a la CAN, al MERCOSUR, a la Secretaría General Iberoamericana, a la OIM y a la ACNUR recomendaciones para el ingreso y la permanencia de los ciudadanos venezolanos en los países de acogida (República Argentina et al. 2018, num. 7) [E15].

La última evidencia de este instrumento es la *Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*, celebrada el 8 y 9 de abril de 2019. En este evento se solicita el apoyo técnico de la OIM, de la ACNUR, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Programa Mundial de Alimentación (PMA) para continuar con los esfuerzos para implementar el Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la movilidad humana de los nacionales venezolanos (República Argentina et al. 2019, num. 8) [E16].

### **3.2.2. Entidad A: la planificación estratégica para el cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana**

Para tratar el problema de la política de movilidad humana, es necesario que el gobierno nacional plantee una estrategia para el cumplimiento de los objetivos, y aquí entra al escenario

la entidad A, que se enfoca en adoptar una estrategia para definir los medios y alcanzar los objetivos. En el contexto de la política pública que se está tratando, uno de estos medios sería la adopción de decretos ejecutivos y normativas, pero a ello se debe sumar, por ejemplo, la creación de estructuras de acogida para migrantes, la búsqueda del financiamiento a través de la ayuda internacional, la existencia de planes para el control de la migración, entre otros.

A continuación, se presentan cuatro observables empíricos por cada instrumento de política de la entidad A:

### **Nodalidad: estrategias para socializar la información sobre el cambio de la política de movilidad humana**

En la nodalidad, el empírico observable es que el gobierno nacional informa sobre los nuevos lineamientos de la política migratoria. En este sentido, se presenta como evidencia la *Ley Orgánica de Movilidad Humana* del 6 de febrero de 2017, cuyas disposiciones generales expresan que el Estado ecuatoriano, “impulsará campañas de información para que los ciudadanos suramericanos regularicen su condición migratoria” (Presidencia de la República del Ecuador 2017) [E17].

Seguidamente se presenta la *Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región*, celebrada entre el 4 y 5 de julio de 2019, y con la participación de representantes de once países latinoamericanos, quienes suscriben la necesidad de “avanzar en el instrumento de información sobre movilidad regional de los migrantes venezolanos” (República Argentina et al. 2019, num. 17) [E18].

Otra evidencia para el instrumento de nodalidad es el *Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela* (enero-diciembre 2019), documento que señala que, en el contexto ecuatoriano, y para gestionar la

asistencia de emergencia directa a los migrantes venezolanos, es necesario “generar y facilitar el acceso a la información sobre derechos, bienes y servicios que salvan vidas, utilizando un enfoque basado en género, edad y diversidad, y que oriente la respuesta humanitaria” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2019). Asimismo, para el fortalecimiento de las capacidades estatales, el plan persigue el “fortalecimiento de la gestión de la información y la coordinación para la toma de decisiones a nivel local y nacional” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2019) [E19].

La última evidencia para el instrumento de la nodalidad en la entidad A, lo representa el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* del período 2023-2024, donde se estipula que, en asistencia al proceso de registro y regularización de los ciudadanos venezolanos, los socios de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V)<sup>3</sup> se “apoyarán en las redes locales existentes para difundir información clave de manera más eficaz y buscan apoyar la campaña de información liderada por el gobierno ecuatoriano” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2023). Los socios de R4V tienen la finalidad de difundir y reforzar el alcance y la cobertura de los procesos de registro y regularización [E20].

---

<sup>3</sup> R4V está conformada por más de 200 socios, entre los que destacan la ONU, la sociedad civil, sociedades religiosas y ONG's. Para la frontera norte del Ecuador, la Plataforma R4V se sostiene con socios que intervienen en varios sectores, como agua y saneamiento, albergues, educación, integración, medios de vida, protección, salud, seguridad alimentaria, transferencias monetarias multipropósito y transporte humanitario. En este contexto, los socios en la frontera norte ecuatoriana son: ACNUR, Consejo Noruego Para Refugiados (NRC), CARE, Cruz Roja, OIM, Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), UNICEF, Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Misión Scalabriniana, Fundación de las Américas (FUDELA), Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), RET International, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Federación mujeres Sucumbíos, Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP), Fundación Tarabita, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Hermanas Salesianas, Monasterio Santa Clara, Cáritas Tulcán, Patronato, Purik Huasi.

## **Autoridad: la estrategia para regular el cambio en la política de movilidad humana**

El empírico observable en este instrumento se define cuando el gobierno promueve el cambio de la política migratoria mediante instrumentos legales y de planificación. Por esta razón, se presentan las cuatro evidencias empíricas recabadas para tal fin.

La primera evidencia la conforma el *Decreto Ejecutivo 826*, promulgado el 25 de junio de 2019 por el expresidente Lenin Moreno, documento que marcó el cambio en la política de movilidad humana dirigida a los ciudadanos venezolanos. El Decreto otorga amnistía migratoria a los venezolanos que no hubiesen violado la ley ecuatoriana, es decir, a aquellos que hayan ingresado de forma regular y por los puntos establecidos por el MREMH y que, hasta la fecha del Decreto, se encuentren en condición irregular. En consecuencia, y para lograr la regularización de los ciudadanos venezolanos, se estipula la implementación de un proceso de regularización por motivos humanitarios, mediante la organización de un censo de registro y para el posterior otorgamiento de una VERHU, dicho proceso debe culminar el 31 de marzo de 2020 (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 2) [E21].

Por otro lado, el mismo Decreto impone la medida de requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar al territorio ecuatoriano una de las siguientes visas: 1. La visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias; 2. la visa consular de turismo, y, 3. Cualquier visa que esté prevista en la LOMH (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 5). Se estipula que, la expedición de la visa será gratuita y que el ciudadano sólo deberá cancelar USD50 que corresponden al formulario de solicitud (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 2). En cuanto al otorgamiento de la VERHU, el ciudadano venezolano debe presentar, entre otros requisitos, su pasaporte (que será aceptado hasta 5 años después de la fecha de caducidad) [E21].

En segundo lugar, se presenta el *Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021* donde se afirma que el proceso

excepcional de regularización y registro migratorio de los ciudadanos venezolanos, tiene como finalidad “garantizar una migración segura, ordenada y regular de los ciudadanos venezolanos en movilidad humana” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021), también se afirma que el Ecuador “ha realizado grandes esfuerzos para regularizar su permanencia en el país, en este sentido ha llevado adelante el proceso de regularización más importante de su historia en beneficio de los ciudadanos venezolanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021) [E22].

Con respecto al *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana* (marzo 2022), se pudo conocer que el artículo 81 estipula el otorgamiento de la visa de residencia temporal de excepción para los casos particulares. En este sentido, será la autoridad de Movilidad Humana la que determine los requisitos aplicables, sin embargo, señala que “Para los procesos de regularización extraordinaria no se requerirá el cumplimiento de los requisitos esenciales previsto en la Ley” (Presidencia de la República del Ecuador 2022a, art. 81) [E23].

El artículo 119 señala que la regularización migratoria extraordinaria debe darse en “casos excepcionales debidamente motivados que respondan al interés nacional, el Estado ecuatoriano podrá decretar un proceso de regularización migratorio extraordinario que conllevaría el reconocimiento de una amnistía migratoria, un registro migratorio biométrico y la concesión de una visa” (Presidencia de la República del Ecuador 2022a). En el Reglamento también se describe el proceso para la obtención tanto de la Visa Humanitaria (art. 91) como de la Visa de Residencia temporal de excepción (art. 81) [E23].

Para finalizar con las evidencias del instrumento de autoridad en la entidad A, se expone el *Decreto Ejecutivo 436*, promulgado el 1 de junio de 2022 por el presidente Guillermo Lasso. El Decreto 436, al igual que el Decreto 826, otorga la “amnistía migratoria y el proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana” (Presidencia de la República del Ecuador 2022b), pero en esta ocasión, se integra también al grupo familiar que haya “ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación irregular a la fecha de expedición del presente Decreto

Ejecutivo” (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 1). Del mismo modo, el Decreto le otorga la responsabilidad al Ministerio del Interior, para que lleve a cabo el registro de permanencia migratoria para los ciudadanos venezolanos (art. 2), y se señala que el registro va a contribuir a la formulación de las políticas públicas en materia de movilidad humana [E24].

En el Decreto Ejecutivo 436 se cambia el nombre de la visa otorgada, llamándose ahora Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE) (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 3), y los requisitos para su obtención son similares a los impuestos en el anterior Decreto Ejecutivo 826, a saber: 1. Ingreso regular al territorio ecuatoriano por los puntos de control migratorio oficiales antes de la promulgación del Decreto; 2. Estar inscrito en el proceso de registro de permanencia migratoria; y, 3. No representar una amenaza para el Estado ecuatoriano (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 3) [E24].

Asimismo, se impone un plazo de doce meses para implementar el proceso de regularización. Un cambio importante que se presenta en este documento es que el ciudadano venezolano puede solicitar la VIRTE presentando el pasaporte, cédula de identidad o un registro consular. Es de destacar, que el Decreto Ejecutivo 826 sólo admitía el pasaporte como documento de identidad, pero en este nuevo proceso se agregan dos posibilidades que facilitan el registro y posterior asignación de la VIRTE, ya que a los ciudadanos venezolanos se les presentan dificultades significativas (representadas en costos y tiempo) para la obtención del pasaporte venezolano [E24].

### **Tesoro: recursos necesarios para implementar el cambio en la política de movilidad humana**

Para comprobar la hipótesis planteada en esta parte del mecanismo causal, se espera encontrar evidencia de que el gobierno incorpora el presupuesto destinado para implementar el cambio

de la política de movilidad humana con relación a sus fines, objetivos y configuraciones. A tal efecto, se presenta como primera evidencia el *Reglamento de conformación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana y las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana* (4 de octubre de 2018) donde se señala que la Mesa Nacional de Movilidad Humana persigue “establecer, supervisar, coordinar y evaluar la implementación de las políticas públicas a nivel interinstitucional, intersectorial y temático para la atención de las personas en situación de movilidad humana” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, art. 1) [E25], a su vez, esta Mesa tiene como objetivos:

[...] la generación de un espacio de diálogo, intercambio de experiencias, cooperación interinstitucional, participación ciudadana para el diseño de políticas públicas en favor de la población en situación de movilidad humana, en las diversas instancias de la migración en el país de: origen, tránsito, destino, retorno y refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, art 2) [E25].

En este sentido, se especifica que la Mesa Nacional de Movilidad Humana se plantea dentro de sus objetivos, la implementación de estrategias que coadyuven con la gestión eficiente y eficaz las políticas de movilidad humana, dentro de las que destaca la “gestión de recursos [...] que faciliten la gestión” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, art 3) [E25].

En segundo lugar, el *Decreto Ejecutivo 826* (25 de junio de 2019) especifica que cada una de las entidades involucradas en el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, dispondrá de los recursos del presupuesto necesarios para la implementación de este Decreto Ejecutivo (Presidencia de la República del Ecuador 2019, disposición general única) [E26].

La tercera evidencia recabada corresponde a la *Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – capítulo de Bogotá*, celebrada entre el 14 y 15 de noviembre de 2019. En este

documento, destaca el llamado urgente que hacen los países miembros (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú y Uruguay) para:

[...] que se incremente el apoyo [...] financiero internacional para contribuir en los esfuerzos nacionales de los países de acogida, así como en la implementación del Plan de Acción de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región y la Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires (República Argentina, et al. 2019, num. 12) [E27].

La cuarta evidencia es la *Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región Proceso de Quito - Capítulo de Lima* (27 y 28 de mayo de 2021), donde, en primer lugar se destaca y agradece al gobierno de Canadá la convocatoria para la “Conferencia Internacional de Donantes en Solidaridad con los Migrantes y Refugiados Venezolanos en América Latina y el Caribe, que se realizará el 17 de junio de 2021, organizada en el marco de la cooperación internacional y del principio de la responsabilidad compartida” (República Argentina et al. 2021, num. 11), y, en segundo lugar, se pide a los Estados donantes, instituciones financieras y entidades privadas, incrementar el financiamiento para continuar implementando programas en los países de acogida de la población migrante y refugiada de Venezuela [E28].

### **Organización: entidades responsables de la implementación de la nueva política de movilidad humana**

En este instrumento, el empírico observable es que el gobierno dispone a las entidades encargadas del tema migratorio, que el cambio de la política de movilidad humana sea integrado en sus gestiones. Para comprobar dicha hipótesis, se presenta como evidencia la *Mesa Nacional de Movilidad Humana* (2018-2022) donde el MREMH, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC), la Universidad Técnica de Machala (UTMACH), la Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas (UTLVE), la Universidad de Cuenca

(UCuenca), la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), los Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD), las Misiones Diplomáticas y Consulares acreditadas en el país, las Organizaciones Internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales enfocadas en movilidad humana, han discutido sobre la situación de las personas venezolanas en el Ecuador y las medidas tomadas por el Gobierno ecuatoriano en este tema, incluyendo un proceso extraordinario de regularización de dicha población (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018a) [E29].

Otra evidencia para el presente instrumento es la *Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso Quito-Capítulo de Brasilia*, celebrada entre el 30 de junio y el 1 de julio del año 2022, que destaca que los países miembros del Proceso de Quito, el Grupo de Amigos, la Organización de las Naciones Unidas, la sociedad civil interesada en los temas migratorios, las organizaciones de personas refugiadas y migrantes venezolanas, las autoridades locales y el sector privado, realizaron seminarios virtuales para visibilizar temas relacionados con las “comunidades de acogida, grupos en situación de vulnerabilidad y los estudios y avances realizados en materia de regularización migratoria en refugio y migración” (República Argentina et al. 2022, num. 17) de los ciudadanos venezolanos [E30].

Con relación al *Decreto Ejecutivo 826* (25 de junio de 2019), se establece que tanto el MREMH como el MDI serán los entes encargados de la ejecución del presente Decreto Ejecutivo, estableciendo el trabado coordinado entre estos dos entes gubernamentales (Presidencia de la República del Ecuador 2019) [E31].

El *Decreto Ejecutivo 436* (1 de junio de 2022) integra a otros entes para ejecutar dicho Decreto. En consecuencia, en las disposiciones generales se establece que el MDI, a través de la Policía Nacional, remitirá la información donde se evidencie que el ciudadano venezolano no representa una amenaza o riesgo para el Ecuador, así, el MREMH, la Fiscalía General del Estado (FGE) y otras instituciones, deberán trabajar de forma conjunta para socializar

información requerida de los nacionales venezolanos (Presidencia de la República del Ecuador 2022b). Con la intención de coordinar las acciones a ejecutar, se estipula que el MREMH, el MDI, el MIES, y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DGRCIC) deben ser informados de la promulgación del presente Decreto [E32].

### **3.2.3. Entidad B: la coordinación institucional para el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana**

Luego de presentada la estrategia para alcanzar los objetivos, se establece una coordinación institucional (entidad B) por medio de la que se coordina al interior del aparato estatal y con todas las agencias que tienen responsabilidad sobre la implementación de la política de movilidad humana para conocer de qué manera el gobierno piensa coordinar las acciones de estas distintas agencias. La hipótesis propuesta en esta entidad es que el gobierno adopta un modelo de coordinación vertical con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana, pero con un estilo de implementación descentralizado.

En la entrevista realizada con la coordinadora de la Oficina Técnica de Esmeraldas, que tiene bajo su jurisdicción las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos (frontera norte del Ecuador, donde en el 2018 se declaró la emergencia fronteriza), señaló que ha formado parte:

[...] de la recepción de migrantes de todas las edades, niveles de educación y niveles económicos. Solo receptamos directrices del gobierno nacional para la inmediata aplicación de los nuevos lineamientos de la política de movilidad humana, por lo que, puedo afirmar que sólo somos parte de la aplicación de políticas pública pero no de la toma de decisiones para los cambios o actualizaciones de esta (Ing. Rosa Reina, coordinadora de la Oficina Técnica de Esmeraldas, entrevista personal, 20 de junio de 2023).

En este sentido, se puede decir que existe una relación de complementariedad en la coordinación institucional, ya que es un modelo de coordinación centralizado, lo que significa que está controlado por el ejecutivo nacional y desde una agencia en el ejecutivo, que en este caso es el MREMH.

### **Nodalidad: la coordinación de la información sobre la nueva política de movilidad humana**

Se parte de la hipótesis de que el gobierno implementa un sistema de información para socializar los cambios en la política migratoria. Por ello, en el *Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021*, tomando la emergencia fronteriza debido a los flujos inusuales de ingreso de venezolanos, se lograron establecer algunas acciones dentro de las que figura el establecimiento de un “acuerdo de interoperabilidad para el consumo de información sobre flujos migratorios con el Ministerio de Gobierno” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2021). Del mismo modo, existe el compromiso para divulgar los requisitos y procedimientos del proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, en la página Web del MREMH [E33].

Por su parte, el MIES informó que el *proceso de regularización de ciudadanos venezolanos en Ecuador iniciará este 1 de septiembre del 2022*, y se especifica de forma detallada el procedimiento que deben seguir los migrantes venezolanos para el proceso de regularización (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2022) [E34].

Seguidamente se presenta el *Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador* como un espacio virtual del Ministerio de Gobierno que brinda información al migrante venezolano sobre el registro migratorio que debe aplicar para el proceso de regularización. En este espacio, se da respuesta a una serie de preguntas, entre las que destaca la explicación de lo que es el Registro Migratorio, quiénes deben registrarse, de qué manera se puede aplicar al

registro, cuáles son los documentos necesarios, si es obligatorio o no dicho registro, si una persona se puede registrar de forma individual o familiar, el costo del trámite, si al registrarse se está aplicando a la visa humanitaria, entre otras interrogantes (Ministerio de Gobierno 2023) [E35].

Para finalizar con las evidencias de la nodalidad, en la *Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago* (23 y 24 de septiembre de 2020) se presenta la plataforma Web del Proceso de Quito, para difundir información actualizada sobre la crisis migratoria y humanitaria venezolana en la región (República Argentina et al. 2020, num. 8) [E36].

#### **Autoridad: coordinación de la regulación sobre la política de movilidad humana**

Para este instrumento, el empírico que se espera observar se enfoca en que el gobierno adecúa los instrumentos jurídicos y las herramientas de planificación intersectoriales para garantizar la ejecución del cambio de la política migratoria. Es por ello, que se presentan cuatro evidencias que confirman el empírico observable.

En primer lugar, se presenta el *Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana*, publicado el 4 de octubre de 2018 por medio del cual se establece, supervisa, coordina y evalúa “la implementación de las políticas públicas a nivel interinstitucional, intersectorial y temático para la atención de las personas en situación de movilidad humana” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018c, art. 1). La Mesa permitirá un espacio de diálogo, cooperación interinstitucional, participación ciudadana para el diseño de políticas públicas en favor de la población migrante (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018c, art. 2) [E37].

En segundo lugar, se encuentra el *Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP)* (enero-diciembre 2022). En dicho Plan, se afirma que para el año 2022, el proceso de regularización incluirá “procedimientos de registro y de recolección de datos adicionales sobre la situación actual de las personas venezolanas en Ecuador” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 148). Este proceso avanza en paralelo con los esfuerzos de integración, y permite a los socios de R4V abordar las necesidades humanitarias inmediatas de los ciudadanos venezolanos [E38].

Inmediatamente se presenta el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)*, documento que abarca el período 2023-2024 y mediante el cual los socios de la Plataforma R4V se comprometen a brindar el apoyo técnico y material para la implementación del proceso de registro y regularización de los ciudadanos venezolanos (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2023) [E39].

En última instancia, en la *Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso de Quito. Capítulo de Brasilia*, celebrada entre el 30 de junio y el 1 de julio de 2022, se pide reforzar todas las iniciativas de los Estados y aplicar los programas de acceso a la regularización de la condición migratoria de las personas de Venezuela, “propiciando la correlación y complementariedad entre los diversos estatutos legales, incluidos los estatutos de refugiados, apátrida, protección temporal, estatutos migratorios, protección complementaria y mecanismos de regularización” (República Argentina et al. 2022, num. 11-C) [E40].

### **Tesoro: coordinación de los recursos para la implementación de la nueva política de movilidad humana**

Para el instrumento de tesoro, se espera observar que el gobierno presupuesta los recursos financieros necesarios para dar cumplimiento al cambio de la política pública migratoria. Las evidencias encontradas, indican que existe un presupuesto destinado para la implementación

de la nueva política de movilidad humana. A tal efecto, se presenta el *Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador* del 2018 que tiene dentro de sus prioridades el diseño e implementación de Registro Migratorio y el diseño e implementación de esquema para la regularización migratoria y la documentación (República del Ecuador et al. 2018, 27). Para ello, el MREMH ha presupuestado \$25.000.000, con el apoyo de la ACNUR y la OIM (República del Ecuador et al. 2018) [E41].

Asimismo, la *Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador* (enero 2021) es una Red conformada por las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador que deseen ser parte y para cuyos mandatos la migración es un tema relevante (United Nations Network on Migration 2021). Aquí se puede observar que las agencias que conforman el SNU tienen la posibilidad de otorgar financiamiento para la política de movilidad humana ecuatoriana [E42].

A continuación se presenta otra evidencia donde en el año 2021, la ACNUR comunica la necesidad de contar con “288 millones de dólares para la respuesta a las necesidades de personas refugiadas y migrantes en Ecuador en 2022” (Agencia de la ONU para los Refugiados 2022). El Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) busca “fortalecer la complementariedad del plan de recaudación con programas nacionales y vincularlo con actores de desarrollo, instituciones financieras y sector privado, con el fin de que los refugiados y migrantes venezolanos puedan regularizar su estatus migratorio en Ecuador y solicitar la protección internacional” (Agencia de la ONU para los Refugiados 2022). Se puede observar que efectivamente esta agencia internacional puede aportar económicamente para el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos en el Ecuador [E43].

Finalmente, en la *Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023*, la Coalición para la Defensa de los Derechos de las poblaciones Refugiadas, Migrantes y Desplazadas en América Latina y el

Caribe (Coalición LAC RMD)<sup>4</sup> señaló que las necesidades de los refugiados y migrantes de Venezuela incluyen tanto intervenciones humanitarias inmediatas para salvar vidas, como asistencia financiera a mediano y largo plazo. Esto incluye entre otras cosas, la regularización. Las medidas de regularización “requieren de más fondos multianuales y multipaís de manera directa a las OSC que promuevan acciones de desarrollo ya que los fondos de corto plazo limitan el impacto” (Coalición LAC RMD 2023) [E44].

### **Organización: coordinación de los entes encargados de la implementación de la nueva política de movilidad humana**

En último lugar, en la entidad C, se encuentra el instrumento de organización, cuyo empírico observable es cuando el gobierno implementa ajustes en la administración intersectorial, con la finalidad de poder aplicar el cambio de la política migratoria. Por esta razón, se recabó evidencia que comprueba la veracidad de la hipótesis, presentando en primer lugar el *Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela* (enero-diciembre 2019) donde se estableció el GTRM, dirigido por el ACNUR y la OIM y otras “Once agencias de ONU y 13 ONGs participaron en la definición de los objetivos y actividades nacionales dentro de las áreas de intervención” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V) 2019, 59) [E45].

En este contexto, se presenta el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* del 2022, donde la plataforma nacional de R4V contribuirá con el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos, “reforzando las capacidades técnicas y operativas del gobierno, facilitando la comunicación con personas refugiadas y migrantes de Venezuela y coordinando

---

<sup>4</sup> La Coalición LAC RMD es una “alianza estratégica de organizaciones de la sociedad civil” que tienen como finalidad trabajar con las poblaciones refugiadas, los migrantes y la población desplazada. Su “principal objetivo es abogar ante los Estados por una preparación y respuesta humanitaria eficaz, a corto, medio y largo plazo. Actualmente está integrada por: Aldeas Infantiles SOS, Acción contra el Hambre, Bethany, CARE, COOPI, ChildFund, CISP, DRC/DDG, FLM, HIAS, IRC, Fos Feminista, NRC, OXFAM, Plan International, RET Américas, RIADIS, Save the Children, World Vision, MdM, Mercy Corps, Premiere Urgence Internationale y IFRC (como observadores)” (Coalición LAC RMD 2023).

con los territorios la implementación del proceso” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 148) [E46].

Posteriormente se presenta el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* (2023-2024), que señala que los 71 socios de R4V en Ecuador proporcionarán asistencia directa a las personas refugiadas y migrantes venezolanas para facilitar el acceso al ejercicio de regularización. Los socios prestarán asistencia para la obtención del certificado de permanencia y la posterior solicitud de la VIRTE (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2023, 180) [E47].

Se finaliza con la presentación de la *Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023*, donde los países y comunidades de la región de América Latina han realizado esfuerzos para regularizar la situación de las personas venezolanas. Estos esfuerzos han sido apoyados por el Proceso de Quito, los bancos multilaterales de desarrollo, la R4V, coordinada por el ACNUR y la OIM -que incluye 192 aliados, entre los que se encuentran organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, ONG's, organizaciones religiosas y el Movimiento de la Cruz Roja (Coalición LAC RMD 2023) [E48].

#### **3.2.4. Entidad C: las interacciones políticas en el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana**

La entidad C parte con la hipótesis de que el gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado, es decir, centralizada y coercitiva, pero con un estilo de implementación descentralizado sobre las agencias involucradas. La entidad C da cuenta de la necesidad de tener relaciones con los actores no estatales (sociales, económicas, políticas, entre otras), tanto en el plano internacional como nacional. A dichas relaciones se les llama interacciones políticas, ya que son las que determinan la viabilidad de la política pública en cuestión. El

modelo propuesto en la presente investigación debe integrar y explicar cómo el gobierno procesa estas interacciones, es decir, a través de qué estilo de implementación de la política.

A tal efecto, se considera que existe una inconsistencia intrínseca al modo de gobernanza, es decir, en este caso se está haciendo referencia al diseño institucional, y a la inconsistencia en términos institucionales, debido a que el gobierno nacional adoptó un modelo de coordinación centralizado, y, en la lógica intrínseca de la centralización, no buscaba construir consensos sobre el cambio en la política de movilidad humana, sino más bien impuso esta decisión a través de la promulgación del Decreto Ejecutivo 826, emanado de la Presidencia de la República.

El diseño de gobernanza es consistente cuando se acopla un modelo centralizado con un estilo de implementación coercitivo. Por ejemplo, cuando el gobierno nacional impone decisiones a través de una ley, obliga a que se respeten dichas decisiones, sin establecer espacios para discutir, dialogar o construir consensos. Entonces, centralismo con coerción es muy consistente. Contrariamente, al adoptar un modelo de gobernanza descentralizado y una implementación colaborativa y orientada por la construcción de consenso (que es lo que la sociedad civil/ciudadanía reclama), también es muy consistente. En consecuencia, se puede observar que son dos modos de gobernanza radicalmente diferentes.

Ahora bien, lo que representa una complicación son los dos modelos intermedios. En la primera situación, se tiene un modo de gobernanza débil institucionalmente porque el gobierno nacional tiene un modelo de coordinación centralizado, pero expresa que quiere crear consenso, y en la praxis, eso se convierte en una contradicción. La segunda situación es cuando el gobierno nacional adopta un modo de coordinación descentralizado, pero un estilo de implementación coercitivo, y, Ecuador es ese caso donde los gobiernos descentralizados son funcionales al gobierno central. En el Ecuador, los gobiernos locales son las correas de transmisión de la política central y el ejemplo clave de esto es cómo se asignan los recursos a los gobiernos locales. Entonces, en el país, se asignan los presupuestos a los gobiernos locales en función de si corresponden o no a las prioridades del plan nacional de desarrollo, así, no se tiene ninguna autonomía en la elaboración de la planificación.

Con relación al caso de estudio de la presente investigación, se puede señalar que en Ecuador se adoptó un modelo de coordinación centralizado con un estilo de implementación descentralizado u horizontal, basado en la construcción de consensos con los entes nacionales e internacionales, y esto representa un problema debido a que los gobiernos locales no tienen los recursos para enfrentar las misiones que se les ha encargado, y, en efecto, esto es una causa de la falla de la implementación de la nueva política de movilidad humana.

En este aspecto, cabe mencionar que el clúster para el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos está articulado por cuatro instituciones nacionales del Estado: 1. MDI, 2. MREMH, 3. MIES, y, 4. DGRCIC. A ello se suman los demás ministerios, organizaciones internacionales, ONG's y sociedad civil, tal como se va a evidenciar en los próximos apartados.

Aunado a ello, según la entrevista con la coordinadora de la Oficina Técnica de Esmeraldas, se pudo conocer que:

Se realizan reuniones locales, con las instituciones públicas, como la Mesa Cantonal de Movilidad Humana (municipios), Mesa Provincial de Movilidad Humana (prefectura) y ONG'S, que aportan con recursos y patrocinio legal y económico. Por ejemplo, ACNUR, el HIAS y el Consejo Noruego, son instituciones con las que coordinamos la ayuda conforme a las necesidades que se presentan en la Oficina Técnica de Esmeraldas (Ing. Rosa Reina, coordinadora de la Oficina Técnica de Esmeraldas, entrevista personal, 20 de junio de 2023).

### **Nodalidad: interacción de información sobre la política de movilidad humana**

El empírico observable para la nodalidad se fundamenta en el hecho de que el gobierno socializa los cambios en la política migratoria con los entes gubernamentales, las ONG's y la sociedad civil. En consecuencia, se presentan las evidencias que respaldan la hipótesis mencionada.

Es así como el *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador*, elaborado en septiembre del 2018, tiene dentro de sus objetivos, “generar directrices respecto a la información y documentación para ingreso al territorio” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 82), con el apoyo del MREMH, el MDI, el MIES, la UNICEF, la OIM y el ACNUR [E49].

Dentro de las actividades que se desprenden de este objetivo, se encuentran procesos de capacitación para los funcionarios, con la finalidad de mejorar la atención a los usuarios y respetando los derechos que tiene las personas en movilidad humana. Asimismo, se busca que los usuarios extranjeros gocen de un mejor servicio en cuanto a la información sobre los requisitos exigidos para el ingreso al territorio nacional y su estadía (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 82) [E49].

Para continuar con las evidencias, la *Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima* (27 y 28 de mayo de 2021) busca “seguir trabajando en la identificación de mecanismos para el intercambio de información y buenas prácticas para dar así una asistencia sanitaria coordinada e inclusiva para migrantes y refugiados venezolanos, en particular en lo referente a mecanismos de vacunación y salud mental” (República Argentina et al. 2021, num. 5), dicha inquietud se manifiesta especialmente en el contexto de la pandemia del COVID-19, donde los procesos migratorios no pararon, a pesar de haberse registrado un descenso en los flujos migratorios [E50].

La siguiente evidencia corresponde a la *Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Brasilia* (30 de junio y 1 de julio de 2022) donde se pide que se generen ámbitos de diálogo sobre la regularización migratoria de los venezolanos y se abran espacios de intercambio con los actores involucrados, como por ejemplo, con la sociedad civil, las organizaciones académicas, las ONG’s, entre otros (República Argentina et al. 2022, num. 17) [E51].

En último lugar, se presenta el documento denominado *Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador* (febrero de 2022) el cual establece que para la segunda etapa del proceso de regularización extraordinaria, la “Cancillería cuenta con el apoyo de la OIM y el ACNUR para implementar ajustes requeridos a la plataforma virtual y cubrir necesidades de equipamiento, a fin de poder brindar servicios de visado en línea a través de la modalidad de la VIRTE para ciudadanos venezolanos” (Eguiguren, Rom y Lema 2022, 37) [E52].

### **Autoridad: diferentes actores (estatales y no estatales) que intervienen en la regulación de la nueva política de movilidad humana**

Respecto al instrumento de autoridad, se espera observar que el gobierno aplique un nuevo proceso de regularización para los ciudadanos venezolanos que se encuentren dentro del territorio nacional para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Ejecutivo 826 y el Decreto Ejecutivo 436 (2019 y 2022 respectivamente). Así, las cuatro evidencias recolectadas confirman que existe una normativa dispuesta para llevar a cabo la implementación del cambio en la política de movilidad humana, con la participación de diferentes actores. Así, se presentan las evidencias respectivas.

En el *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (septiembre de 2018) se estipula que para lograr la regularización migratoria, es importante impulsar un mecanismo que le permita al Estado ecuatoriano tener un registro de los datos de los ciudadanos venezolanos residenciados en el país, “en cuáles territorios, en qué condición educacional, habitabilidad y de salud, entre otros, con el fin de obtener insumos para que el Gobierno pueda atender a su demanda y decidir políticas públicas, tanto en la dimensión de atención humanitaria, como de esfuerzos de integración” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 48) [E53].

Ahora bien, el *Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana* del 4 de octubre de 2018 establece que el objeto de las Mesas Intersectoriales es, entre otras cosas, el diseño de la política pública en favor de “distintos grupos etarios, colectivos, procedencia, emigración, migración, refugio o tránsito” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018c, art. 8). En las Mesas Nacionales, se tratarán temas relacionados con las políticas de inclusión social, inclusión económica, investigación y estadística, comunicación e información, coordinación para la prevención de trata de personas, flujos migratorios mixtos, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018c) [E54].

Al mismo tiempo, en la *Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe* (febrero 2021) se propone la “adopción de mecanismos concertados de regularización para facilitar la movilidad humana intrarregional y la integración socioeconómica” (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 7). Esta estrategia fue diseñada a solicitud del mecanismo gubernamental del Proceso de Quito, es un esfuerzo que aporta esa visión regional coherente y coordinada que facilita los diálogos y acciones entre los Gobiernos y demás actores involucrados [E55].

Por su parte, la *Conferencia Internacional en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos y sus Países y Comunidades de Acogida de 2023*, celebrada el 9 de marzo de 2023, indica que las medidas de regularización requieren acciones complementarias como políticas de generación de ingresos, políticas laborales, políticas educativas y políticas de salud, con el fin de lograr la integración de los migrantes (Coalición LAC RMD 2023). Asimismo, en el documento, se destaca la importancia de atender a corto, mediano y largo plazo a “Las personas refugiadas y migrantes, así como las comunidades de acogida, [...] que incluyan acciones de emergencia y de nexos para reducir los riesgos, amenazas y vulnerabilidades de manera sostenible, fortaleciendo a su vez la integración” (Coalición LAC RMD 2023) [E56].

## **Tesoro: recursos provenientes de diferentes actores para la implementación de la nueva política de movilidad humana**

Para el instrumento de tesoro, se espera observar que el gobierno conceda los recursos financieros a las ONG's, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la política migratoria. Un elemento que da cuenta de este empírico observable, lo representa el *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (septiembre de 2018), ya que señala que dentro de la acción humanitaria, se garantiza el “acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 79), para lo cual se establece un presupuesto requerido, con el fin de implementar el Plan de Fortalecimiento de la Dirección de Protección Internacional del Viceministerio de Movilidad Humana, articulado con el ACNUR. Asimismo, en el Plan se afirma la necesidad de contratar personal capacitado para asegurar una respuesta efectiva y eficiente al alto flujo de migrantes y la posterior difusión de los procedimientos para aplicar a la condición de refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 79) [E57].

Otra evidencia encontrada para el instrumento de tesoro, es el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* (enero-diciembre 2022), por medio del cual se establece que en el marco del ejercicio de regularización para los ciudadanos venezolanos anunciado en 2021 por el Gobierno del Ecuador, los socios del GTRM planean priorizar la integración socioeconómica de las personas refugiadas y migrantes a través del financiamiento para políticas conjuntas de alimentación, empleo, medios de vida, alojamiento, salud, educación, documentación, entre otros (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 148). Aquí se evidencia la existencia de una interacción de diferentes políticas, con la finalidad de coadyuvar en la implementación de la política de movilidad humana [E58].

Seguidamente se presenta la *Evaluación conjunta de necesidades* (mayo 2021) donde se estipula dentro de los objetivos de las rondas de evaluación, la necesidad de contribuir a los

esfuerzos de “canalización de recursos para los refugiados y migrantes de Venezuela y las comunidades que los acogen” (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2021, 7). Además de los esfuerzos para regularizar a los refugiados y migrantes venezolanos en el país, es necesario integrarlos al sector productivo a través de estrategias que respondan a sus necesidades más inmediatas de alimentación, empleo, albergue/alojamiento, salud, acceso a documentación y cualquier otra necesidad prioritaria de esta población [E59].

Adicionalmente, la evidencia presentada en el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* del período 2023-2024, da cuenta de que los socios de la Plataforma R4V, apoyarán al Gobierno en la implementación de los ejercicios de registro y regularización, a través de apoyo financiero (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2023, 171) [E60].

**Organización: interacción de diferentes entes (gubernamentales y no gubernamentales) para el cumplimiento de la nueva política de movilidad humana**

Finalmente, en la entidad C se presenta en instrumento de organización, cuyo empírico observable es que el gobierno establece que el cambio de la política migratoria se ejecute conjuntamente con las ONG’s, los gobiernos locales y las instituciones encargadas de la gestión migratoria. En este sentido, la evidencia encontrada permite comprobar la existencia de diferentes organizaciones con la finalidad de cumplir con lo establecido en la nueva política de movilidad humana. Por ello, la primera evidencia corresponde al *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (septiembre de 2018) que tiene como finalidad, promover la regularización accesible para las personas en movilidad humana. Para tal fin, menciona que las instituciones responsables son el MREMH, el MDI, el MSP, el MIES, el Ministerio del Trabajo (MDT), la Defensoría Pública, el Consejo de la Judicatura, y la FGE (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 84) [E61].

Con relación a la segunda evidencia, se presenta el *Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana* (4 de octubre de 2018). En este documento, se pudo conocer que la Mesa Intersectorial de Flujos Migratorios Mixtos, está integrada por: MREMH, MDI, Ministerio de Turismo, MIES, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Gestión de Riesgos, Ministerio de la Gestión de la Política, Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911, Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Pastoral Social Caritas Ecuador, Servicio Jesuitas para Refugiados, Plan Internacional Ecuador, Director de la Unidad de Gestión de Servicios de Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo, Gobierno Provincial de Pichincha/Unidad Movilidad Humana, ACNUR, OIM, UNICEF, PMA y Organización Mundial de la Salud (OMS) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018c, art. 14) [E62].

La tercera evidencia es la *Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe* (2021), ya que, dentro de sus objetivos, figura la regularización y caracterización de la población proveniente de Venezuela, con la finalidad de “flexibilizar y agilizar los procesos de regularización e identificación de población migrante y retornada, y realizar estudios sobre su perfil demográfico y socioeconómico” (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 6). Para lograr esta meta, es clave que los países de la región logren reforzar los mecanismos de cooperación y adopten políticas regionales comunes (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021) [E63].

Para finalizar, se presenta la cuarta evidencia denominada *Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador* (febrero de 2022) donde se especifica que el proceso de regularización incluye el registro de permanencia migratoria para todas las personas extranjeras y la amnistía migratoria, esta etapa está cargo

del Ministerio de Gobierno, el proceso de la regularización extraordinaria está a cargo del MREMH, la emisión de la cédula de identidad queda a cargo de DIGERCIC, y, la integración económica está a cargo de las instituciones competentes en la materia (Eguiguren, Rom y Lema 2022, 37) [E64].

### **3.2.5. Entidad R: el resultado del cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana**

Al inicio de la presente investigación se manifestó que existe un cambio de paradigma en la nueva política de movilidad ecuatoriana, por ello, se espera demostrar dicho resultado, entendiendo como cambio de paradigma (Hall 1983), aquel cambio en la representación del problema de la migración. Si existe un cambio de paradigma, se presenta un cambio en la representación del problema social o público que es, en efecto, la crisis migratoria, ocasionando el cambio de paradigma en el sentido de que ya es visto y tratado como un problema humanitario.

El resultado que se va a mostrar debe evidenciar que existe un cambio de paradigma, que es un proceso causal. Ese cambio radical (porque es un cambio de tercer orden), en realidad se puede observar empíricamente a través del diseño de políticas públicas, donde el diseño de nuevas instituciones le va a permitir a ese nuevo paradigma estabilizarse. En otros términos, para que exista un cambio de paradigma, las instituciones representan la condición necesaria para que se establezca dicho paradigma.

El cambio de paradigma presenta varios momentos: 1. Crisis del paradigma existente, 2. Se presenta una competencia entre los dos paradigmas (entre el existente y el nuevo paradigma), y, 3. Hay un momento en que el paradigma nuevo se impone, pero no es definitiva esta imposición, ya que se han presentado casos donde se impone y luego vuelve a ser desplazado por el paradigma anterior.

En este aspecto, el nuevo paradigma de la política migratoria tiene que ver con el nuevo tratamiento humanitario que se da a la migración, que es la nueva representación que en la actualidad se tiene de ese fenómeno. En consecuencia, es necesario que se diseñen las instituciones que perdurarán o que resistirán a las ideas o conflictos entre los dos grupos (defensores del primer paradigma y los defensores del segundo paradigma). El punto es identificar que, en este proceso, se diseñan las instituciones que corresponden al nuevo paradigma y que sustentarían o ampararían al nuevo paradigma, para que pueda perdurar en el tiempo, en contra o pese a las alternancias en el poder.

De esta manera, se presenta la última entidad del mecanismo causal, que corresponde al resultado de la implementación de la nueva política de movilidad humana ecuatoriana, donde el empírico observable es que existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, donde el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana es la nueva representación del fenómeno migratorio.

### **Nodalidad: el resultado en la información de la política de movilidad humana**

El empírico observable para el instrumento de nodalidad en la entidad R, es que se facilita el acceso a la información relacionada con la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos. Entonces, la primera evidencia corresponde al *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (septiembre de 2018). En el documento se explica que los procesos de regularización de los extranjeros facilitan la inserción en la economía formal donde esta población pasa a pagar impuestos y a aportar a la seguridad social, además puede contribuir a tener mejores condiciones laborales, lo que implica un mejoramiento en la calidad de vida [E65].

En este sentido, mediante esta vía se puede exigir el respeto de los DD. HH de los migrantes y reforzar la atención humanitaria. Por ello, para gestionar la información y desde el punto de vista de la seguridad interna del país, “se mantiene un registro de la población que se

encuentra en situaciones de regularidad” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018b, 47) [E65].

Otro elemento importante que se configura como la segunda evidencia, es la *Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Bogotá* (14 y 15 de noviembre de 2019), debido a que se crea la plataforma tecnológica para consulta e intercambio de información migratoria. En este sentido, los Estados deben revisar, desde el punto de vista jurídico y técnico, la información que puede ser compartida con los demás países, sin interferir o perjudicar los controles internos (República Argentina et al. 2019, num. 7-A) [E66].

Los países miembros, piden la colaboración para avanzar en la “elaboración de un inventario de los centros que actualmente tienen los países participantes con el fin de alimentar la plataforma de consulta en línea de espacios de apoyo para migrantes y refugiados liderada por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela” (República Argentina et al. 2019) [E66].

La *Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe* (febrero de 2021), afirma que, uno de los complementos que debe tener el proceso de regularización es una base de datos donde se encuentren los perfiles socio laborales de los ciudadanos venezolanos, con la finalidad de conocer sus perfiles laborales y su formación, lo que puede facilitar la inserción en el campo laboral formal. También se señala que “para favorecer el proceso de adecuación entre demanda y oferta laboral, se necesita también información acerca de las características de la demanda de trabajo” (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 35) [E67].

Sin embargo, se afirma que, en la actualidad, el acceso a la información por parte de los migrantes representa obstáculos, ya que “en muchos países, la población venezolana, en particular la más vulnerable, tiene un acceso limitado a la información disponible sobre las diferentes opciones de regularización” (Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2021, 35), lo que trae un resultado negativo en la aplicación de la nueva política de movilidad humana, debido a que los migrantes, por desconocimiento y desinformación, pueden quedarse excluidos de los procesos de regularización [E67].

Como cuarta evidencia, se muestra el *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* (2022) que muestra que los socios R4V han creado un sistema de monitoreo de fronteras y caracterización de flujos que está validado por el gobierno ecuatoriano, para caracterizar flujos de población, estimar movimientos irregulares, planear respuestas y prestar asistencia. La creación del monitoreo de las fronteras surge como una estrategia de respuesta con el fin de “incrementar los servicios que den respuesta a los riesgos de protección asociados a la COVID-19 [...] y llevará a cabo evaluaciones de protección, incluidas consultas comunitarias” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 56) [E68].

Se afirma que la naturaleza cambiante de los flujos migratorios venezolanos, “ha implicado mayores riesgos de protección y un aumento de las vulnerabilidades para las personas refugiadas y migrantes, y plantea desafíos para los socios de R4V que pretenden identificar y asistir a las personas en situación de necesidad” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V) 2022, 148), que da cuenta de la necesidad de un trato humanitario para esta población, como por ejemplo, lograr ampliar el acceso de los migrantes a los servicios de salud y educación, por ello la necesidad de implementar este sistema de información [E68].

En este contexto, el Plan declara como resultado, la creación del “Producto PR4” que fortalece “el entorno de protección asegurando que se produzca y difunda información de

protección efectiva y precisa para apoyar a los actores relevantes a nivel local, nacional y regional y mejorar el acceso a los sistemas nacionales de protección” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 285). Aquí se incluyen “todos los ejercicios y productos conjuntos o independientes sobre recopilación de información de protección [...] monitoreo de protección, monitoreo de fronteras [...] orientados a mejorar el entorno de protección para las personas refugiadas y migrantes venezolanas” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 285) [E68].

### **Autoridad: los decretos, evaluaciones y regularizaciones como resultado de la política migratoria**

En este instrumento, se esperan observar dos situaciones: por una parte, el Estado ecuatoriano puede rechazar el ingreso de los venezolanos que no presenten una visa para ingresar al territorio nacional, pero, por otro lado, los venezolanos que se encuentran dentro del territorio ecuatoriano pueden regularizar su estatus migratorio, contando con el beneficio de la amnistía migratoria.

Como primera evidencia, se presenta el *Decreto Ejecutivo 826* (25 de junio de 2019) donde se solicita a los ciudadanos venezolanos la VERHU, la visa consular de turismo o cualquier otra visa exigida en la LOMH, para poder ingresar el territorio ecuatoriano (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 5). Por otro lado, se hace referencia a la posibilidad de regularizar su estatus migratorio a través del “proceso de regularización por motivos humanitarios” (Presidencia de la República del Ecuador 2019, art. 2) [E69].

La segunda evidencia está representada en el *Decreto Ejecutivo 436*, promulgado el 1 de junio de 2022, amparado, entre otros, en el Plan de Acción del Proceso de Quito sobre Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos que contempla los procesos de regularización y asistencia humanitaria para los venezolanos; en el Decreto Ejecutivo 826 que dispone la realización del proceso de regularización por motivos humanitarios (art. 2); y, el Decreto

Ejecutivo 1020 que dispone prorrogar el plazo para la amnistía migratoria y el proceso de regularización por motivos humanitarios (Presidencia de la República del Ecuador 2022b) [E70].

El Decreto 436, estipula, de la misma manera que en el Decreto 826, que, para el ingreso de los ciudadanos venezolanos al territorio ecuatoriano, deben presentar la VIRTE (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 3). De igual forma que en el Decreto anterior, se otorga una amnistía migratoria y el “proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y a su grupo familiar (Presidencia de la República del Ecuador 2022b, art. 1) [E70].

Por su parte, el documento denominado *Resultados de Ecuador. Evaluación rápida interagencial flujos sur-norte* (septiembre 2022) representa la tercera evidencia, ya que señala que los requisitos de visado para población venezolana en varios países de la región han ocasionado que “un gran porcentaje de refugiados y migrantes utilicen pasos informales para movilizarse” (Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 4), lo que implica un resultado negativo de la aplicación de políticas migratorias restrictivas y enfocadas en políticas de seguridad nacional, además, expone a los migrantes a riesgos de protección, acceso a servicios e imposibilidad de inserción laboral [E71].

Como cuarta evidencia, se presenta información emanada de las Naciones Unidas, el 11 de marzo de 2023, donde indica que *La regularización enciende una luz de esperanza para los migrantes venezolanos en Ecuador*. En este sentido, se da a conocer que, para el mes de febrero del año 2023, se tiene como resultado aproximado, que 41 000 migrantes venezolanos habían recibido ya su visa de residencia temporaria. Este estatus legal cambia todo el panorama para los ciudadanos venezolanos, ya que la regularización les permite el acceso al mercado laboral y al sistema de seguridad social, además de facilitar el acceso al goce de derechos y servicios básicos como los de educación y cuidados de la salud” (Naciones Unidas 2023) [E72].

## **Tesoro: las asignaciones presupuestarias para el cumplimiento de la política de movilidad humana**

En el instrumento de tesoro, se espera observar el aumento de la asignación presupuestaria financiera y de talento humano para dar cumplimiento al cambio establecido en la política de movilidad humana. Al respecto, las evidencias recabas pueden confirmar la asignación de recursos destinados para la implementación de la política en cuestión.

En este aspecto, la primera evidencia presentada es la *Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima* (27 y 28 de mayo de 2021) por medio de la que reconoce la voluntad para consolidar “la asistencia y cooperación, el financiamiento y la sensibilización internacional frente a la crisis migratoria y humanitaria venezolana”, gracias a la adhesión del Banco Interamericano de Desarrollo como miembro del Grupo de Amigos del Proceso de Quito (República Argentina et al. 2021, num. 13) [E73].

A continuación, se presenta el documento titulado *Programas de Transferencias Monetarias (PTM). Hoja informativa* (abril-junio 2022) como segunda evidencia. El GTR y la Plataforma R4V señalan que, con respecto a las transferencias monetarias sectoriales se entregó efectivo para cubrir los costos en el sector de protección, como por ejemplo para los “trámites de documentación como visas, cédulas y documentos” de los refugiados y migrantes venezolanos, con un monto total transferido de \$6.565.380 para el segundo trimestre de 2022 (Grupo de Trabajo Programa de Transferencias Monetarias y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2022, 1) [E74].

La tercera evidencia corresponde a la *Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles: EE. UU. y sus socios extranjeros*, del 10 de junio de 2022. En esta Declaración, los Estados Unidos de Norteamérica van a financiar, con un aporte de \$25 millones, a los países que han recibido a los mayores flujos de migración venezolana, dentro de los que se encuentra

el Ecuador. Dicho financiamiento corresponde al eje de estabilidad y asistencia a las comunidades y está destinado al proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, ya que se afirma que “Los nuevos fondos apoyarían los procesos de registro, la ampliación de los servicios sociales, y los programas de integración, y beneficiarían a las comunidades de acogida que han abierto generosamente sus puertas a los más vulnerables” (La Casa Blanca 2022) [E75].

Finalmente, la cuarta evidencia denominada *Pipeline of Joint Programmes* (febrero 2023), es un documento que se desprende del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración, donde se abordan temas relacionados con la “integración socioeconómica de migrantes, retornados y comunidades locales en Ecuador, en el contexto de la crisis de Venezuela y otros flujos migratorios mixtos regionales” (Migration Multi-Partner Trust Fund 2023, 105). Para el año 2023, el Fondo presupuestó la cantidad de USD 1.500.000 a ser ejecutados en 36 meses (Migration Multi-Partner Trust Fund 2023, 105). Es importante resaltar que el Programa tiene un enfoque que busca asegurar la participación de los migrantes y aumentar las oportunidades de subsistencia, lo que implica la visión humanitaria hacia el tema migratorio venezolano [E76].

### **Organización: instituciones creadas para la política de movilidad humana**

Para el instrumento de organización de la entidad R, el empírico observable establece que el gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado con un estilo de implementación descentralizado sobre las agencias, para lograr el cambio de la política migratoria. En este sentido, las evidencias encontradas confirman que, a pesar de que la decisión del cambio en la política de movilidad humana fue tomada por el ejecutivo nacional (modelo centralizado), efectivamente existe un clúster de entes que van a ayudar en la implementación de la política estudiada (implementación descentralizada).

Como primera evidencia se presenta la creación de la *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)*, como mandato del secretario general de las Naciones Unidas en abril de 2018. La Plataforma R4V busca responder a las necesidades de las personas venezolanas en condición de movilidad humana que se desplazan por América Latina y el Caribe. Está “conformada por más de 200 organizaciones (incluyendo Agencias ONU, sociedad civil, organizaciones religiosas y ONGs, entre otras) que coordinan sus esfuerzos bajo el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela [...] en 17 países de América Latina y el Caribe” (Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela 2018). En Ecuador, la Plataforma R4V realiza evaluaciones conjuntas de las necesidades de los migrantes venezolanos, con el fin de conocer cuáles son las prioridades de esta población vulnerable [E77].

Por su parte, en la *Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago* (23 y 24 de septiembre de 2020) se expresa la gratitud por la “conformación de la Secretaría Técnica del Proceso de Quito” (República Argentina et al. 2020, num. 15), integrada por la OIM y el ACNUR, para la asistencia técnica y gestión de seguimiento del proceso [E78].

Otra evidencia para este instrumento es la *Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador* (enero 2021) que tiene como objetivo “contribuir al fortalecimiento nacional y regional de los mecanismos de coordinación de Naciones Unidas en materia de migración” (United Nations Network on Migration 2021). Ahora bien, esta Red se conforma en el Ecuador para “establecerse como un mecanismo interagencial que dé respuesta a la migración desde su abordaje integral como país de origen, tránsito y destino de migrantes”, en consecuencia, y para abordar los flujos migratorios venezolanos, el SNU, la OIM y la Plataforma R4V, conformaron el GTRM en el Ecuador [E79].

Como última evidencia en este instrumento, se presenta la creación del *Foro de Examen de la Migración Internacional* que será de carácter cuatrienal y vinculado a la Red de Naciones Unidas para las Migraciones. En su primera edición, celebrada entre el 20 y 30 de junio de

2022, se señaló la necesidad de replicar los procesos de regularización, ya que representan un primer paso para el acceso a derechos e integración socioeconómica, proceso que está llevando el Ecuador para actualizar el estatus migratorio de los ciudadanos venezolanos. También se destacaron como buenas prácticas: el certificado de residencia precaria, regularización de niños, niñas y adolescente sin documentos de origen, Estatuto Temporal de Protección para venezolanos, visados humanitarios a diversas nacionalidades, entre otras (Organización Internacional para las Migraciones y Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2022) [E80].

### 3.3. Análisis de las evidencias a través de la formalización bayesiana

Posterior a la presentación de las evidencias recolectadas, se procede a la validación de la hipótesis del mecanismo causal a través del teorema de Bayes, por medio del cual se va a comprobar la calidad de las evidencias usadas. Para efectos del desarrollo de las pruebas en la formalización bayesiana, y según Fontaine (2019, 129), se tiene la siguiente descripción:

$p$ = probabilidad $h$ = hipótesis $e$ = evidencia $\neg h$ = hipótesis alternativa $\neg e$ = ausencia de evidencia
--

Para Bennett (2015, 218-282) el significado de las probabilidades es el siguiente:

$p(h e)$ es la probabilidad posterior de la hipótesis ( $h$ ) condicionada por la evidencia ( $e$ ); $p(h)$ es la probabilidad previa de que la hipótesis sea verdadera; $p(e h)$ es la probabilidad de la evidencia ( $e$ ) si la hipótesis ( $h$ ) es verdadera; $p(\neg h)$ es la probabilidad previa de que la hipótesis ( $h$ ) sea falsa, y $p(e \neg h)$ es la probabilidad de la evidencia ( $e$ ) si la hipótesis ( $h$ ) es falsa.
--

Por consiguiente, la fórmula para probar las hipótesis o para calcular su confianza, según Beach y Pedersen (2013) y Fontaine (2019; 2020) se representa de la siguiente manera:

Para una prueba positiva:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

Para una prueba negativa:

$$p(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)}$$

La tabla 3.1 muestra los resultados del cálculo de las pruebas positivas y negativas, comenzando con una confianza inicial  $p(h) = 0.5$  en cada una de las pruebas, tomando el ejemplo de la probabilidad de lanzar una moneda al aire, donde existe el 50 % de probabilidad de que caiga en cara y el 50 % de probabilidad de que caiga en sello.

**Tabla 3.1. Formalización bayesiana de pruebas convencionales**

Tipo de tests	p(h)	p(¬h)	p(e h)	p(¬e h)	p(e ¬h)	p(¬e ¬h)	p(h e)	p(h ¬e)	C1= p(h e)- pr(h)	C2= p(h ¬e)- pr(h)
Paja en el viento	0,50	0,50	0,40	0,60	0,30	0,70	0,57	0,46	0,07	-0,04
Aro	0,50	0,50	0,80	0,20	0,30	0,70	<b>0,73</b>	0,22	0,23	-0,28
Pistola humeante	0,50	0,50	0,60	0,40	0,10	0,90	0,86	0,31	0,33	-0,14
Doble decisivo	0,50	0,50	0,90	0,10	0,10	0,90	0,9	0,1	0,40	-0,40

Elaborado por la autora con base en Fontaine (2019, 128).

**Elaboración de los cálculos:**

**Pruebas positivas**

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\neg h)p(e|\neg h)}$$

<p><b>Paja en el viento</b></p> $p(h e) = \frac{0.50*0.40}{0.50*0.40 + 0.50*0.30} = 0.57$	<p><b>Aro</b></p> $p(h e) = \frac{0.50*0.80}{0.50*0.80 + 0.50*0.30} = 0.73$
<p><b>Pistola humeante</b></p> $p(h e) = \frac{0.50*0.60}{0.50*0.60 + 0.50*0.10} = 0.86$	<p><b>Doblemente decisiva</b></p> $p(h e) = \frac{0.50*0.90}{0.50*0.90 + 0.50*0.10} = 0.90$

**Pruebas negativas**

$$p(h|\neg e) = \frac{p(h)p(\neg e|h)}{p(h)p(\neg e|h) + p(\neg h)p(\neg e|\neg h)}$$

<p><b>Paja en el viento</b></p> $p(h \neg e) = \frac{0.50*0.60}{0.50*0.60 + 0.50*0.70} = 0.46$	<p><b>Aro</b></p> $p(h \neg e) = \frac{0.50*0.20}{0.50*0.20 + 0.50*0.70} = 0.22$
<p><b>Pistola humeante</b></p> $p(h \neg e) = \frac{0.50*0.40}{0.50*0.40 + 0.50*0.90} = 0.31$	<p><b>Doblemente decisiva</b></p> $p(h \neg e) = \frac{0.50*0.10}{0.50*0.10 + 0.50*0.90} = 0.10$

Luego de los cálculos desarrollados, se presenta la tabla 3.2, por medio de la que se muestran los resultados obtenidos de la prueba de aro en cada entidad del diseño de la política pública:

**Tabla 3.2. Formalización bayesiana 4x4 series de tests de la prueba Aro**

Entidad	Tests empíricos	Resultado del tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C1 = p(h e) - p(h)$
Puesta en Agenda (T)	PT1	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.73</b>	0.22	0.07
	PT2	+	0.73	0.27	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.88</b>	0.44	0.15
	PT3	+	0.88	0.12	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.95</b>	0.68	0.07
	PT4	+	0.95	0.05	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.98</b>	0.84	0.03
Planificación estratégica (A)	PA1	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.73</b>	0.22	0.07
	PA2	+	0.73	0.27	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.88</b>	0.44	0.15
	PA3	+	0.88	0.12	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.95</b>	0.68	0.07
	PA4	+	0.95	0.05	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.98</b>	0.84	0.03
Coordinación institucional (B)	PB1	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.73</b>	0.22	0.07
	PB2	+	0.73	0.27	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.88</b>	0.44	0.15
	PB3	+	0.88	0.12	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.95</b>	0.68	0.07
	PB4	+	0.95	0.05	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.98</b>	0.84	0.03
Interacciones políticas (C)	PC1	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.73</b>	0.22	0.07
	PC2	+	0.73	0.27	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.88</b>	0.44	0.15
	PC3	+	0.88	0.12	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.95</b>	0.68	0.07
	PC4	+	0.95	0.05	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.98</b>	0.84	0.03
Resultado de la Política (R)	PR1	+	0.50	0.50	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.73</b>	0.22	0.07
	PR2	+	0.73	0.27	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.88</b>	0.44	0.15
	PR3	+	0.88	0.12	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.95</b>	0.68	0.07
	PR4	+	0.95	0.05	0.80	0.20	0.30	0.70	<b>0.98</b>	0.84	0.03

Elaborado por la autora con base en Fontaine (2019, 129).

Los resultados de la entidad D (puesta en agenda) dieron positivo en las cuatro pruebas empíricas, donde se pudo comprobar que la probabilidad posterior de la hipótesis condicionada por la evidencia  $p(h/e)$ , siempre fue mayor que la probabilidad previa de que la hipótesis sea verdadera  $p(h)$ .

En este sentido, los resultados de los instrumentos de políticas, comenzando con la nodalidad que arrojó un nivel de confianza posterior de 0.73, la autoridad con un 0.88, el tesoro con un

0.95 y la organización con un 0.98, muestran que el nivel de confianza posterior fue en aumento y arrojando pruebas positivas, situación que se presentó también en las entidades A, B, C y R. En consecuencia, con los resultados de la formalización bayesiana y de la prueba de aro, se puede señalar que la hipótesis inicial se confirma con un nivel de confianza posterior del 0.98.

En definitiva, el cálculo de la prueba de aro en las entidades del mecanismo causal y en los instrumentos de políticas que integran cada entidad, fueron positivos, y como ya se mencionó, fueron aumentando de forma progresiva en cada uno de los instrumentos de cada entidad, hasta lograr un nivel de confianza posterior acumulada de 0.98. Esta información confirma que es verdadera la hipótesis inicial donde se señala que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asumió un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión humanitaria.

## Conclusiones

Al término de la investigación se pueden señalar un conjunto de aspectos que, analizados desde una perspectiva crítica, permiten estudiar con rigurosidad y sistematización el cambio de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana durante el período 2019-2022. Este ejercicio investigativo da respuesta a la pregunta ¿por qué se produce un cambio paradigmático en la política de movilidad humana ecuatoriana luego de la crisis migratoria del año 2018?, la cual ha servido de eje articulador entre los planteamientos epistémicos y teórico-metodológicos y el *corpus* capitular donde se presentan los casos seleccionados desde un enfoque analítico y a profundidad.

El estudio permite apreciar la emergencia en la frontera norte del Ecuador durante el período en estudio, lo que acarrea la identificación, abordaje y observación de una serie de consecuencias que ha ocasionado un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana en el país. De esta manera, el trabajo aporta de forma integral elementos de discusión que permiten resaltar la necesidad de valorar diseños realistas de políticas públicas que reconozcan la relación entre políticas públicas y migración, de cara a abordar la movilidad humana como un fenómeno complejo que requiere la aplicación de perspectivas teóricas a escenarios específicos en busca de contribuciones conceptuales, categoriales y metódicas sobre una base empírica y congruente.

En este estudio se reconoce la conveniencia de los modelos que permiten articular una mirada crítica sobre los procesos migratorios en el siglo XXI, teniendo como eje central el impacto de la migración venezolana como un hecho histórico que ha puesto sobre la mesa de debates los cambios que se están generando en materia de movilidad humana en la región. La etapa temprana de este fenómeno demográfico estimuló estudios de impacto directo que son referentes para la amplitud de la investigación migratoria, sin embargo, en esta segunda etapa se identificó cómo fue el cambio de la política de movilidad humana, y se pudo conocer que el eje se mueve hacia aquellos aportes que analizan la movilidad humana en ámbito específicos como el contexto ecuatoriano, ya que permite visualizar, no solo la migración

masiva a razón del tránsito y la permanencia en el territorio, sino la respuesta que dan las instituciones del Estado en materia de políticas públicas.

Es por ello que se hace énfasis en una perspectiva metodológica que considere la aplicación de la reconstitución de procesos (*process tracing*), ya que desde este ángulo metodológico es posible explicar la complejidad del fenómeno en estudio, tal y como se ha hecho en este trabajo de investigación. Es así como se ha podido lograr una aproximación razonada en lo relativo al cambio de la política de movilidad humana admitida por el Estado ecuatoriano y dirigida en este caso particular hacia los ciudadanos venezolanos. La reconstitución de procesos ha sido, la herramienta que ha permitido alcanzar un mayor nivel de explicación del objeto de estudio, ya que considera de manera directa el aspecto causal caracterizado por las relaciones entre los actores, así como una panorámica amplia de los eventos acaecidos en el marco de un contexto espacio-temporal que involucra distintos escenarios de América del Sur, lo que permite establecer inferencias descriptivas y causales significativas dentro del debate sobre la temática expuesta.

En esta investigación se ha logrado profundizar analíticamente en la temática planteada, lo que ya es un aporte en sí mismo, sin embargo, cabe señalar que, partiendo de la evidencia de los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro del caso venezolano, el estudio aporta elementos sustanciales que permiten exponer el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana durante un período complejo (2019-2022) no solo para Venezuela, sino especialmente para Colombia y Ecuador, quienes se han conectado de facto en un circuito migratorio que tiene fluctuaciones a nivel cuantitativo y profundas repercusiones en las localidades de tránsito y destino a nivel cualitativo.

Como se ha podido observar dentro del *corpus* capitular de esta investigación trabajo, se expone una serie de eventos, variables y mecanismos que permiten, en una primera instancia, indagar sobre la presencia o ausencia de aquellos efectos de interacción que están presentes y conforman las variables explicativas, y, en una segunda instancia, observar desde las políticas públicas cómo la política de movilidad humana del Ecuador está siendo dinamizada por

movimientos migratorios como el venezolano de manera significativa, situando el debate no solo en materia de emigración (país con miles de ciudadanos en distintas partes del mundo), sino en materia de inmigración (países receptor de significativos contingentes de migrantes regionales).

En este contexto, el trabajo se inclinó por explicar la importancia del valor probatorio de las evidencias recabadas. Esto significa que se consideró un total de ochenta evidencias que integraron de manera argumentativa el mecanismo causal. Como se ha podido observar en el desarrollo de cada capítulo, prima sobre la investigación y el trabajo práctico una teorización rigurosa que permite la operacionalización del mecanismo causal respondiendo al diseño de las pruebas empíricas explicadas en la tesis, teniendo como piedra angular una selección de casos óptima la cual ha permitido alcanzar una mayor congruencia en la exploración y un mayor alcance analítico, lo que permite calificar el tema como un estudio de caso a profundidad. En suma, la investigación se sustentó en teorías reconocidas en el campo de las Ciencias Políticas, con el fin de aplicar sus razonamientos y localizar el detonante, el mecanismo causal y el resultado a partir de una hipótesis principal y una hipótesis alternativa.

En concordancia se puede concluir que, al incluirse en el diseño un conjunto de pruebas empíricas, se ha podido obtener un conjunto de resultados analíticos que suman al debate sobre el tema en cuestión, así como aportar elementos que permitan profundizar en el análisis de los instrumentos propios de la Ciencia Política tan necesarios para el desarrollo de los estudios migratorios y las acciones institucionales que demanda el país. En este sentido, la selección de casos no solo es notoria en términos cuantitativos y cualitativos, sino que permite observar a detalle el caso venezolano como un hecho particularmente complejo en el contexto latinoamericano, ya que desde este enfoque es posible situar y evaluar las políticas públicas del Ecuador dentro de la cartografía migratoria global.

Entre los aspectos más notorios de esta investigación se puede resaltar la pertinencia a nivel institucional que tiene el análisis de las políticas públicas y su efecto directo en la población afectada (migrante y residente). De tal manera, en este trabajo se ha podido observar cómo los hechos se mueven de un eje de discusión a formas progresivas de respuesta. Los resultados

confirman la emergencia migratoria venezolana en la frontera norte del Ecuador y cómo se ha provocado un cambio de paradigma en la política de movilidad humana ecuatoriana, la cual debe analizarse en función de sus aciertos y contradicciones. Por ende, revela cómo el gobierno asume la crisis migratoria como un problema público que debe ser atendido a través de políticas públicas efectivas y eficientes.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que Ecuador reconoce que la política migratoria del país estuvo en un primer momento más orientada a atender a quienes salían (emigrantes) y menos a quienes llegaban (inmigrantes), por lo que la migración venezolana supuso un cambio en la agenda institucional y abrió un debate más integral del fenómeno migratorio tanto en los espacios locales, como nacionales e internacionales. Esta es la razón por la cual en este momento la planificación estratégica se erige como una acción concreta a nivel político, la cual es puesta en práctica a través de instrumentos que coadyuvan a una mejor prevención, organización y atención *in situ* de las dinámicas migratorias latinoamericanas y globales.

Un tercer aspecto que debe considerarse en este marco de estudio, es que los resultados de la política migratoria actual invitan a la creación de instituciones que representen un cambio de paradigma que gestionen los procesos de movilidad humana del nuevo siglo. La incertidumbre pone en vilo el futuro, por eso, estudios de este tipo buscan aportar luces sobre la dinámica venezolana, ya que no se puede asegurar si la misma será permanente o transitoria. En el caso de otras formas de migración, la movilidad humana se denota como una variable que está en aumento a nivel mundial, lo que demanda estudios de este tipo con el fin de impulsar niveles cada vez más altos de comprensión acerca del tratamiento reglamentado que se perfila en los próximos años en el escenario migratorio nacional.

Un último aspecto importante a considerar es la prospectiva de esta investigación, la cual permite advertir la posibilidad de abordar aspectos del temario expuesta en cinco horizontes específicos, a saber:

1. Acciones gubernamentales y políticas migratorias integrales;
2. Ámbito laboral como eje de la explosión migratoria regional y mundial;

3. Integración social como un aspecto positivo de la interacción migratoria;
4. Riesgos de violación de DD.HH. de los migrantes, y,
5. Manejo legal e integral de las crisis migratorias.

En consecuencia, al cierre del estudio se exponen un conjunto de implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas que pueden ayudar a tener una mirada integral de este esfuerzo investigativo. Así, dentro de las implicaciones teóricas se tiene que la teorización permite situar conceptual y categorialmente el detonante, las entidades y los resultados del estudio, además, permite advertir cómo los cambios de paradigma en los estudios migratorios demanda incluir otras variables como los números de agendas, tipología de la planificación estratégica, niveles de coordinación institucional, estilos de implementación de los mecanismos causales y los resultados de las políticas públicas. El estudio permite generar aportes para la identificación del cambio en la definición del problema, es decir, en la política migratoria ecuatoriana y en la coordinación intersectorial a la cual es inherente. Además, permite identificar, como tema de análisis, cómo el gobierno ecuatoriano establece un nuevo estilo de implementación de la política migratoria en función de la emergencia migratoria de ciudadanos venezolanos.

La perspectiva teórica implementada da cuenta de cómo se ha dado una estabilización del nuevo paradigma de política, ya que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, lo que impulsó una sustitución del paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos; asumiendo un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión más humanitaria, hecho que ha llevado a la elaboración de una nueva estrategia para recibir a la población migrante de Venezuela considerando los derechos fundamentales. Visto así, el gobierno adopta un estilo de gobernanza vertical donde se impone la decisión del cambio con una implementación descentralizada, delegando responsabilidades a los entes de migración. Sin duda, existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, ya que el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana se asume como una nueva representación del fenómeno migratorio.

Con respecto a las implicaciones metodológicas, se señala que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 al ocasionar un cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana, obligó a mirar metodológicamente el problema considerando la reconstitución de procesos como método idóneo para profundizar coherentemente el tema, a lo que se sumó el desarrollo de un protocolo de investigación que incluye la formalización bayesiana, integrados para abordar un diseño de pruebas empíricas articuladas y alineadas con los objetivos generales y específicos. De esta forma se puede abordar de manera sistemática y argumentativa el desarrollo de las agendas políticas, la planificación estratégica, las formas de coordinación institucional, los estilos de implementación de las políticas públicas y los resultados de dichas políticas.

La reconstitución de procesos ha permitido valorar el análisis comparativo de las políticas a partir de reflexiones científicas amplias y no sesgadas, lográndose así diferenciar el método, la metodología y las técnicas, con el fin de pensar en procesos donde se asumen los mecanismos sociales en el centro de un proceso causal, entendidos como fuerzas detectables y susceptibles a ser estudiadas de manera rigurosa a través de la evidencia recabada. El diseño de políticas se observa metodológicamente como una forma de abordar la formulación de políticas, lo que incluye abarcar la coordinación intersectorial y las interacciones políticas y, finalmente, replicar el análisis de un proceso causal con mayor transparencia y una precisión más alta.

A modo de síntesis, se puede señalar que cada parte del mecanismo causal permite referir los hallazgos y los resultados de la investigación. En consecuencia, se señala que:

- El mecanismo causal analiza las configuraciones causales que vinculan mecanismos sociales genéricos en un modelo de causalidad multinivel;
- Para explicar la reconstitución de procesos se deben considerar gráficos causales, mecanismo de relación causal, mapas de historia de eventos, inferencias descriptivas e inferencias causales;
- La inferencia descriptiva, por medio de la cual se verifica que existe una correspondencia entre el mecanismo causal y el mapa de la historia de eventos, permite aclarar los aspectos metodológicos de esta fase de la investigación;

- Dentro del proceso causal se consideraron la causalidad, la instrumentación, la intervención y la evaluación;
- La caracterización del cambio de la política de movilidad humana se analiza considerando el cambio, nuevos objetivos, formulación de problemas de políticas públicas y la construcción de agendas;
- Se observan interacciones al interior y al exterior del aparato estatal;
- Para la operacionalización del mecanismo causal y en función tanto de la hipótesis como de la pregunta de investigación, se trata de un cambio de tercer orden donde se plantea el nivel teórico, operativo e hipotético de dicho mecanismo;
- Se analizó una planificación estratégica precisa para hallar evidencia empírica relacionada con la nueva estrategia gubernamental;
- Se abordó la coordinación institucional como entidad B, la cual se adopta desde el gobierno como un modelo de coordinación centralizado con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana;
- Se recabó evidencia sobre la socialización de los cambios en la política migratoria con las ONG's y la sociedad civil, y,
- Finalmente, para el resultado de la política y para comprobar que existió un cambio de paradigma, se encontraron evidencias sobre el acceso a la información relacionada con la política de movilidad humana dirigida a los ciudadanos venezolanos.

Por su parte, las implicaciones empíricas determinaron que la emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 efectivamente marca un cambio en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asume con una visión humanitaria que demanda de la elaboración de estrategias de protección y de atención al inmigrante, esto hace que deba analizarse empíricamente los modelos de coordinación centralizado del Estado y su alcance institucional, así como su capacidad para alcanzar diálogos abiertos y un mayor consenso con los actores involucrados, ya que al cambiar el paradigma en esta política, el tratamiento se representa distinto y por ende el enfoque cambia la idea que se tiene del fenómeno migratorio.

Actualmente el gobierno expresa la intención de actualizar y/o adecuar la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos, lo que por extensión marca un precedente para otras nacionalidades. Esto hace que se presenten los nuevos lineamientos de la política migratoria como temática a estudiar y debatir en las esferas de la política nacional. La implementación de un conjunto de sistemas de información que admiten socializar los cambios en la política migratoria permite observar, cómo se ha mostrado en esta investigación, cómo los entes gubernamentales, las ONG's y la sociedad civil son actores llamados a trabajar de manera concreta en la asimilación y ejecución de estas políticas en pro de los migrantes y residentes en las comunidades receptoras.

Al explorar cómo el gobierno prepara informes jurídicos y propuestas normativas para el cambio de la política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos, es posible observar el alcance de las políticas públicas en el marco de la elaboración de instrumentos jurídicos y herramientas de planificación intersectoriales que permitan garantizar una mejor ejecución de la política migratoria. Asimismo, es posible abrir el interés en función de aspectos como los decretos ejecutivos para la regularizar de los estatus migratorios, la designación de talento humano y la asignación presupuestaria financiera necesaria para fortalecer las agencias que rigen la política migratoria, incluyendo los gobiernos locales.

En definitiva, este estudio parte de una teorización sobre la cual se sustenta el problema de investigación, pero se debe obligatoriamente a un contexto histórico que da cuenta de los componentes que están presentes en la problemática seleccionada. Este tipo de fenómenos migratorios al generar irremediamente cambios en la política de movilidad humana, afectan la concepción ecuatoriana de la migración. Al hacer una revisión de la literatura especializada, tanto a nivel temático como jurídico, es posible comprender a profundidad la dimensión del problema y cómo el tema está en alza debido a sus implicaciones sociopolíticas, económicas y culturales. La investigación planteó fundamentos teórico-metodológicos que incluyen un marco analítico necesario, donde resalta, además de los conceptos de movilidad humana y DD. HH., aspectos como la gobernanza y el rol de las políticas públicas integrales. En este caso, cobra intensidad el enfoque neoinstitucional ya que permite abrir la discusión acerca de lo que significa diseñar políticas migratorias en el mismo momento en que se dan los procesos acelerados y masivos.

Con esta investigación se ha podido comprobar que los instrumentos de la política pública son ineludibles en el contexto actual, la modernidad demanda mecanismos que puedan examinar y evaluar las causas de fenómenos tan inusuales como el venezolano. Por ende, se requiere cada vez más de marcos analíticos que permitan constituir diseños amplios y actualizados para ser frente a la realidad local, regional y nacional, sobre todo en las principales zonas de entrada y tránsito como la frontera norte ecuatoriana. Por lo que la relación entre teoría y observación empírica cobra un valor superlativo, ya que amplía el marco metodológico y hace de la reconstitución de procesos un método adecuado para alcanzar pruebas empíricas que expliquen con mayores detalles el fenómeno en cuestión.

La migración venezolana se asume así como un fenómeno catalizador que demanda acciones por parte de las autoridades competentes, así como una regulación a tono con los DD. HH; reconociendo que es indispensable contar con los recursos necesarios para el cambio. No se puede mejorar la organización si no existen recursos teóricos y materiales que fomenten la disposición de las entidades responsables y permitan la ejecución planificada de nuevas políticas de movilidad humana; así como no se pueden aplicar políticas si no se disponen de trabajos que desvelen los entresijos del problema.

Finalmente, cabe destacar que durante el desarrollo de la investigación no se encontró evidencia contraria que afirmara la ausencia del cambio de la política de movilidad humana. Toda la evidencia consultada y recolectada, ciertamente hace referencia al cambio de dicha política y al nuevo tratamiento humanitario hacia la migración venezolana, confirmando así, un cambio de tercer orden, tema que abre el debate sobre el cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana de los últimos años.

## Referencias

- Aceves López, Liza Elena. 2006. "El desmantelamiento del Estado". En *El Estado y sus otros*, editado por Pilar Calveiro, 101-20. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Acosta, Diego, Cécile Blouin, y Luisa Feline Freier. 2019. *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Madrid: Fundación Carolina. <https://n9.cl/gc2lk>
- Acosta, Diego, y Jeremy Harris. 2022. *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/141za>
- Agencia de la ONU para los Refugiados. 2022. "Se requieren 288 millones de dólares para la respuesta a las necesidades de personas refugiadas y migrantes en Ecuador en 2022". ACNUR. 9 de marzo de 2022. <https://n9.cl/0pi71>
- Aguilar Villanueva, Luís. 2020. *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. 1ra edición. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Aguirre, Julio Leonidas. 2017. "Mecanismos causales y process tracing. Una introducción". *Revista SAAP* 11 (1): 1-9. <https://n9.cl/z1qit>
- Alfaro Pareja, Francisco José. 2020. "Archipiélagos políticos bajo la tormenta en Venezuela: Coaliciones, actores y autocratización". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 0 (109): 21. <https://doi.org/10.32992/erlacs.10568>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2023. "Las personas refugiadas y migrantes de Venezuela y sus comunidades y países de acogida necesitan ayuda para trazar un futuro más brillante". UNHCR. 14 de marzo de 2023. <https://n9.cl/u7rfm>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2009. *Ley General de Migración y Extranjería. Gaceta N° 170*. Vol. N° 8764. <https://n9.cl/oheup>
- Asamblea Nacional. 2008. *Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0*. Vol. Registro Oficial 449. <https://n9.cl/yefcs>
- Asmann, Parker, y Eimhin O'Reilly. 2020. «¿Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019». *InSight Crime* (blog). 2020. <https://n9.cl/oep4z>
- Associated Press Associated. 2022. "Panamá pide apoyo para atender migración de venezolanos". *Los Angeles Times*, 26 de octubre de 2022, sec. Internacional. <https://n9.cl/ev448>
- Aviles, Edgar Alberto. 2018. "Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis". *Revista de Sociología y Política* 26 (67): 21-37. <https://n9.cl/o8mhg>
- Bajo Santos, Nicolás. 2007. "Conceptos y teorías sobre la inmigración". *Anuario jurídico y económico escurialense* 40: 817-40. <https://n9.cl/lewas>
- Banco Mundial. 2019. "Migración venezolana: 4.500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad". World Bank. 26 de noviembre de 2019. <https://n9.cl/noe20>
- Banco Mundial. 2020. *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. Quito: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Banco Mundial. <https://n9.cl/x5ttx>
- Barrios, Douglas, y Miguel Ángel Santos. 2018. *Venezuela: Anatomía de un colapso*. Massachusetts: Universidad de Harvard, Center for International Development. <https://n9.cl/vgbxe>
- BBC News Mundo. 2018. "Ecuador declara estado de emergencia en 3 provincias para brindar atención humanitaria ante la masiva llegada de migrantes de Venezuela - BBC News Mundo". Noticias. BBC News Mundo. 9 de agosto de 2018. <https://n9.cl/ozuck>

- Beach, Derek. 2022. "Causal case studies for comparative policy analysis". En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 238-53. Cheltenham, UK Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal case study methods foundations and Guidelines for comparing, matching, and tracing*. Michigan: University of Michigan.
- Bennett, Andrew. 2006. "Stirring the Frequentist Pot with a Dash of Bayes". *Political Analysis* 14 (3): 339-44. <http://www.jstor.org/stable/25791858>
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: Disciplining our conjectures Systematizing process tracing with Bayesian". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-98. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey T. Checkel. 2015. "Process tracing from philosophical roots to best practices and Introduction". En *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 3-38. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bermúdez, Yovanny, Rina Mazuera-Arias, Neida Alborno-Arias, y Miguel Ángel Morffe Peraza. 2018. "Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran [9 de abril al 6 de mayo de 2018]". San Cristóbal: Servicio Jesuita a Refugiados.
- Blatter, Joachim, y Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Londres: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>
- Borge, Dalia. 2006. "Migración y políticas públicas: elementos a considerar para la administración de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica". *Población y Salud en Mesoamérica* 3 (2): 1-18. <https://doi.org/10.15517/psm.v3i2.4566>
- Bril-Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet, y Pierre-Louis Mayaux. 2017. "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". *Revista de ciencia política (Santiago)* 37 (3): 659-84. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Briones Aguirre, Renato Josué, y Jeverson Santiago Quispe Gaibor. 2019. "Análisis ético de la crisis humanitaria en Venezuela frente a la dictadura del presidente Nicolás Maduro y la migración de venezolanos hacia el Ecuador". *Caribeña de Ciencias Sociales* abril (abril): 1-8. <https://n9.cl/fteii>
- Bull, Benedicte. 2020. "Élites y capacidad estatal en América Latina: una perspectiva basada en recursos sobre los cambios recientes en El Salvador". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, editado por Pablo Andrade, 139-68. Quito: Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Burbano Alarcón, Mauricio, Abraham Zaldívar, y Mónica Fernanda Vera Puebla. 2019. «La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana». *Revista Facultad de Jurisprudencia RFJ* 6: 121-37.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F.: Secretaría de Servicios Parlamentarios. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2011. *Ley de Migración. Última Reforma DOF 19-05-2017*. <https://n9.cl/jq871>
- Canela Morales, Luis Alberto, y Ulises Alberto Rincón Zárate. 2016. "Sobre los conceptos de inmigrante y frontera: aproximaciones desde un planteamiento socio -

- fenomenológico". *Revista de Filosofía Open Insight* VII (11): 57-73.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421643624005>
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7-31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>
- Carrasco, Ignacio, y José Ignacio Suárez. 2018. *Migración internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Cooperación alemana Deutsche Zusammenarbeit. <https://n9.cl/zowepo>
- Castillo Vado, Houston. 2022. "Costa Rica anuncia un plan para agilizar el tránsito de los venezolanos que buscan llegar a EEUU". *Voz de América*, 12 de octubre de 2022. <https://n9.cl/3q28z>
- Célleri, Daniela. 2018. "Migración, derechos humanos y desarrollo. Avances y desafíos en la política migratoria ecuatoriana 2009-2016". En *Hacia un salto cualitativo. Migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica*, editado por Bornschein Dirk, 337-52. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Ceriani Cernadas, Pablo, Raísa Cetra, Elizabeth Chacko, Natalie Dietrich Jones, Michael Espinel, Luciana Gandini, Berti Olinto, et al. 2023. *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. <https://n9.cl/17zca>
- Chiarello, Leonir Mario. 2020. *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network (SIMN).
- Coalición LAC RMD. 2023. *La Coalición LAC RMD hace un llamado a la acción en el marco de la Conferencia Internacional en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos y sus Países y Comunidades de Acogida de 2023*. <https://n9.cl/w2oyh>
- Cociña-Cholaky, Martina. 2022. "Contradicciones de la política migratoria chilena (2018-2022)". *Derecho PUCP* 89 (noviembre): 229-60. <https://n9.cl/re2km>
- Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing". *PS: Political Science & Politics* 44 (4): 823-30. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Comisión del Acuerdo de Cartagena. 1996. *Decisión 397. Tarjeta Andina de Migración (TAM)*. *Gaceta Oficial* 229. <https://n9.cl/gj5wl>
- Congreso de la República de Colombia. 2021. *Ley 2136 de 2021, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano*. No. 51.756. <https://n9.cl/si32c>
- Congreso de la República de Guatemala. 2016. *Código de Migración. 44-2016*. Vol. 70. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>
- Congreso Nacional de Honduras. 2004. *Ley de Migración y Extranjería. 208-2003*. <https://n9.cl/513lt>
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. 2003. *Decisión 545. Instrumento Andino de Migración Laboral*.
- Consejo Presidencial Andino. 2002. "Carta andina para la promoción y protección de los Derechos Humanos", 26 de julio de 2002. <https://n9.cl/6yauD>
- Cruz-Rubio, Cesar Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo* 39 (54): 99-118. <https://doi.org/10.22431/25005227.139>

- Deutsche Welle. 2022. "Costa Rica solicitará visa a los ciudadanos venezolanos". *dw.com*, 18 de febrero de 2022, sec. Política. <https://n9.cl/u09sk>
- Dunn, William N., y B. Guy Peters. 2020. "Qualitative Comparative Analysis for comparative policy analysis". En *Handbook of Methods in Comparative Policy Analysis*, editado por Peters Guy y Guillaume Fontaine, 254-76. H Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Dussauge Laguna, Mauricio. 2009. "¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición". *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública* 13: 23-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3329705>
- Dussauge Laguna, Mauricio, y María del Carmen Pardo, eds. 2018. *De los Modelos a los instrumentos de reforma administrativa*. 1ra edición. México: Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Eguiguren, María Alicia, Etzon Rom, y Katy Lema. 2022. *Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador*. Quito: Organización Internacional del Trabajo. <https://n9.cl/wt6hx>
- Ellner, Steve. 2010. *Rethinking venezuelan politics. Class, conflict, and the Chávez phenomenon*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- España N, Luis Pedro. 2018. "Del mayor nivel histórico de pobreza a la crisis humanitaria". En *Espejo de la crisis humanitaria venezolana Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017 (ENCOVI)*, editado por Anitza Freitez, 27-40. Universidad Católica Andrés Bello.
- Esponda, Jaime. 2021. *Constituciones Políticas y Migraciones en América Latina. Cuadernos Migratorios N° 12*. Buenos Aires, Argentina: Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). <https://n9.cl/aypo7>
- Fairfield, Tasha, y Andrew Charman. 2019. "A Dialogue with the Data: The Bayesian Foundations of Iterative Research in Qualitative Social Science". *Perspectives on Politics* 17 (1): 154-67. <https://doi.org/10.1017/S1537592718002177>
- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143-66. <https://n9.cl/br644>
- Fontaine, Guillaume. 2010. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. 1a. edición. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de las políticas públicas*. Anthropos y FLACSO-Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015b. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* V (2): 80-98. <https://n9.cl/0asbu>
- Fontaine, Guillaume. 2015c. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 19 (53): 11. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>
- Fontaine, Guillaume. 2019. "Una aproximación realista al diseño de políticas públicas". *Cuadernos del CENDES* 36: 117-48.
- Fontaine, Guillaume. 2020. "Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach". En *Handbook of Methods in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 277-95. H Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Fontaine, Guillaume. 2022. "Protocolo de Investigación". Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano Caviedes, y Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*.

- International Series on Public Policy. Cham: Springer International Publishing.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9>
- Fontaine, Guillaume, Taymi Milán, y Alejandro Hernández-Luis. 2022. "Four models of causation in the design of anti-corruption policies". En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters B y Guillaume Fontaine, 136-54. Cheltenham, UK Northampton: Edward Elgar Publishing Limited. <https://n9.cl/hm24s>
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narvaez, y Susan Velasco. 2018. "Explaining a Policy Paradigm Shift: A Comparison of Resource Nationalism in Bolivia and Peru". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20 (2): 142-57.  
<https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1272234>
- Gagliardi, Armando. 2017. "De la democracia a la dictadura: una visión macroeconómica". En *Fragmentos de Venezuela. 20 Escritos sobre economía*, editado por Ronald Balza y Humberto García, 131-46. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- García Larralde, Humberto. 2017. "La transición económica: aspectos de economía política". En *Fragmentos de Venezuela. 20 Escritos sobre economía*, editado por Ronald Balza y Humberto García Larralde, 47-166. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Gerltler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, y Cristel M. J. Vermeersch. 2017. *La evaluación de impacto en la práctica*. 2da edición. Estados Unidos: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y Banco Mundial.  
<https://n9.cl/7amgi>
- Gobierno de la República de Honduras. 2016. *Decreto Legislativo 86-2016. Requisitos y procedimientos para aplicar al beneficio de la amnistía migratoria*.  
<https://n9.cl/5yppq>
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Grijalva, Agustín. 2006. "Derechos humanos de inmigrantes internacionales, refugiados y desplazados en Ecuador" 6: 245-69. <https://n9.cl/4tg7t>
- Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2021. *Informe de Resultados. Evaluación conjunta de necesidades*. Quito: GTR y R4V. <https://n9.cl/yj9w4>
- Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2022. *Resultados de Ecuador. Evaluación rápida interagencial flujos sur-norte*. GTR y R4V. <https://n9.cl/spgg5>
- Grupo de Trabajo Programa de Transferencias Monetarias, y Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2022. "Programas de Transferencias Monetarias (PTM). Hoja informativa". <https://n9.cl/8fbqn>
- Guerra Burbano, Andrés Marcelo. 2021. "Relaciones Bilaterales Interestatales Ecuador-Venezuela en el periodo 2007-2017". Tesis de grado, PUCE - Quito.  
<http://repositorio.puce.edu.ec:80/handle/22000/18495>
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-96.
- Harguidéguy, Jean-Baptiste. 2015. *Análisis de las Políticas Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, y Pilar Baptista Lucio. 2014. *Metodología de la investigación*. Madrid: McGraw Hill España. <https://n9.cl/d9ujxn>
- Herrera, Gioconda, y Gabriela Cabezas Gálvez. 2019. "Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018". En *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, editado por Luciana Gandini, Fernando Lozano

- Ascencio, y Victoria Prieto, 125-56. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government*. Londres: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>
- Hood, Christopher C. 1986. *The Tools of Government*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Hood, Christopher C., y Helen Z. Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Londres: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-06154-6>
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 2003. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Nueva York: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2020. *Studying public policy. Principles and processes*. Fourth edition. Ottawa: Oxford University Press Canada.
- Human Rights Watch. 2022. "México/América Central: Nuevos visados hacen sufrir a venezolanos". Human Rights Watch. 5 de julio de 2022. <https://n9.cl/enlft>
- Illari, Phyllis McKay, y Federica Russo. 2014. *Causality: philosophical theory meets scientific practice*. First edition. Oxford: Oxford University Press.
- Jaime, Fernando Martín, Gustavo Dufour, Martín Alessandro, y Paula Amaya. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez Aguilar, Carlos Manuel. 2013. "La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial". *Papel Político* 18 (1): 227-59. <https://n9.cl/p20t7>
- Junta del Acuerdo de Cartagena. 1996. *Resolución 433. Reglamento del Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM)*. *Gaceta Oficial* 229.
- Koechlin, José, Eduardo Vega, y Ximena Solórzano. 2018. "Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado". En *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, editado por José Koechlin y Joaquin Eguren, 47-96. Perú: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Konrad Adenauer Stiftung e.V. OIM y OBIMID.
- La Casa Blanca. 2022. *La Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles: EE.UU. y sus socios extranjeros*. Washington D.C.: La Casa Blanca. <https://n9.cl/fof5o3>
- Legarda Sevilla, Mónica Alejandra, y Johnson Marcelo Folleco Chalá. 2019. "La Migración Venezolana a Ecuador y su Prospectiva" 7 (1): 14-21. <https://n9.cl/xu1bhk>
- León-Rojas, Alejandra. 2022. "Migración y políticas públicas: infancia y adolescencia migrante venezolana en Medellín". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2022. <https://n9.cl/3sw6f>
- Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle, y Roberto Moreno, eds. 2012. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México D.F.: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/4388>
- Licheri, David, María Laura Romero, y Benjamín Boccia. 2022. *Impacto Económico de la Migración Venezolana en Ecuador: Realidad vs. Potencial*. Lima: Cámara Empresarial Venezolana Peruana y la Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Linder, Steven, y B. Guy Peters. 1991. "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". *Knowledge and Policy* 4 (1-2): 125-51. <https://doi.org/10.1007/BF02692751>
- Longo, Francisco. 2010. "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 46: 73-102. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678003>

- Luzes, Marta, Luisa Feline Freier, Marta Castro, y Gustav Brauckmeyer. 2021. *Inmigración Venezolana en el Perú: Regularización Migratoria y el Sistema de Refugio*. Equilibrium. Centro para el Desarrollo Económico. <https://n9.cl/5845q>
- Macías-Díaz, Adriana Doménica, Rously Eedyah Atencio-González, Gitta Antonella Andrade-Olvera, Adriana Doménica Macías-Díaz, Rously Eedyah Atencio-González, y Gitta Antonella Andrade-Olvera. 2022. "Regulación de la migración en el marco de la Ley de movilidad humana en Ecuador". *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas* 7 (12): 48-52. <https://n9.cl/xj9z7>
- Mazuera-Arias, Rina, Neida Albornoz-Arias, Carmen Zenaida Vivas-Franco, y Estefany María Sánchez Páez. 2022. *Informe de movilidad humana venezolana V. Caminantes: un peregrinaje que no se detiene (1º de octubre de 2021 al 31 de marzo de 2022)*. Táchira: Observatorio de Investigaciones Sociales en Frontera (ODISEF). <https://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/9654>
- Mazurek, Hubert, ed. 2009. *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. 1ra edición. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos y Universidad Mayor de San Simón.
- Migration Multi-Partner Trust Fund. 2023. "Pipeline of Joint Programmes". Switzerland: Migration MPTF Fund Management Unit UN Network on Migration Secretariat. <https://mptf.undp.org/fund/mig00>
- Milán Paradela, Taymi. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?" *Cuadernos del Cendes* 102 (septiembre-diciembre): 87-115. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7391899>
- Ministerio de Gobierno. 2019. "Entró en vigencia el visado para ciudadanos venezolanos – Ministerio de Gobierno". Ministerio de Gobierno del Ecuador. 26 de agosto de 2019. <https://n9.cl/ydp88>
- Ministerio de Gobierno. 2023. "Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador". 2023. <https://n9.cl/rsudj>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2022. "El proceso de regularización de ciudadanos venezolanos en Ecuador iniciará este 1 de septiembre del 2022 – Ministerio de Inclusión Económica y Social". Ministerio de Inclusión Económica y Social. 31 de agosto de 2022. <https://n9.cl/0i7k9>
- Ministerio de Interior y Seguridad Pública de Chile. 2021. *Ley 21325. Ley de Migración y Extranjería*. 21.325.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia. 2017. *Resolución 5797, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia*. No. 50.307. <https://n9.cl/2eiwm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. 2017. "Visas para extranjeros". Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. 2017. <https://n9.cl/xr47m>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018a. *Mesa Nacional de Movilidad Humana*. <https://n9.cl/yh1x4>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018b. *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador*. Quito: MREMH. <https://n9.cl/lh5pm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018c. *Reglamento de conformación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana y las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana*. 000275.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2021. *Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021*. MREMH. <https://n9.cl/sq4v9>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Coordinación Zonal 1 Tulcán. 2018. "Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018". Tulcán: MREMH. <https://n9.cl/mfzr3>
- Ministerio del Interior de Chile, y Sub Secretaría del Interior. 2010a. *Ley 20430. Establece disposiciones sobre protección de refugiados. 20.430*. <https://n9.cl/7kd1o>
- Ministerio del Interior de Chile, y Sub Secretaría del Interior. 2010b. *Decreto 837 que aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados. Núm. 837*.
- Moncayo Cisneros, Alegría. 2020. "Motivaciones Gubernamentales para el establecimiento de la Visa VERHU (2019), como parte de la nueva política migratoria del Ecuador". Tesis de grado, Universidad Internacional del Ecuador. <https://n9.cl/qurdwn>
- Montero Bagatella, Juan Carlos. 2012. "Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 57 (216): 09-23. <https://n9.cl/4ww3c>
- Morán-Mejía, Mónica Mabel, Rously Eedyah Atencio-González, y Pamilys Milagros Moreno-Arvelo. 2022. "Vulneración de los derechos humanos a migrantes venezolanos en tiempos de pandemia en Ecuador". *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminológicas* 7 (12): 16-26. <https://n9.cl/pepco>
- Moreno, Lenin. 2019. "¡Todos somos Diana!" Twitter. <https://n9.cl/z4vsj>
- Naciones Unidas. 2023. "La regularización enciende una luz de esperanza para los migrantes venezolanos en Ecuador". 11 de marzo de 2023. <https://n9.cl/asaoe>
- Nejamkis, Lucila. 2010. "Políticas migratorias y prácticas transnacionales de los migrantes. Un estudio del Estado argentino". *REMHU - Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana* 18 (35): 171-88. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012009>
- Novick, Susana. 2008. *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/novick/>
- Organización Internacional del Trabajo, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2021. *Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe. Estrategia regional de integración socioeconómica*. Ginebra: OIT y PNUD. <https://n9.cl/t0bwjh>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2019. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: OIM. <https://publications.iom.int>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021a. *Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria*. San José: OIM. <https://n9.cl/dd98s>
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021b. *Indicadores de Gobernanza de La Migración Segundo Informe 2021 - República Del Ecuador*. Ginebra: OIM. <https://n9.cl/4kpn1>
- Organización Internacional para las Migraciones, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2022. *Foro de Examen de la Migración Internacional*. Nueva York: Naciones Unidas. <https://n9.cl/thzqm>
- Organización Latinoamericana de Energía. 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El caso ecuatoriano*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía. <https://n9.cl/sxehe>
- Parra, Juan David. 2017. "Introducción a la evaluación realista y sus métodos: ¿Qué funciona, para quién, en qué aspectos, hasta qué punto, en qué contexto y cómo?" *Economía & Región* 11 (2): 11-44. <https://revistas.utb.edu.co/economiayregion/article/view/163>
- Parreño Álava, Allison Gabriela. 2021. "Las respuestas institucionales ecuatorianas ante el fenómeno migratorio: el caso de la inmigración venezolana en su tercera ola 2017-2020". Tesis, Quito: PUCE - Quito. <https://n9.cl/sx2hi>

- Peces-Barba Martínez, Gregorio. 2010. "Ética pública en las sociedades democráticas". En *Calidad y buen Gobierno*, editado por Antonio Díaz Méndez, Oscar Camargo, Ana María Corces Pardo, y Paula María Caballero Partido, 53-66. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Pedroza, Luicy, y José Luis López Noriega. 2020. *Paz y Seguridad. Las Políticas Migratorias en América Latina ante los recientes flujos intra y extrarregionales*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://n9.cl/g6aq5>
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy, y Guillaume Fontaine, eds. 2020. *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Cheltenham, UK Northampton: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788111195>
- Peters, B. Guy, y Jon Pierre. 2005. "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo i Martínez, 123-43. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2018. "Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)". R4V Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 2018. <https://www.r4v.info/es/laplataforma>
- Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2019. *Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Enero-diciembre 2019*. R4V. <https://n9.cl/adufnv>
- Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2022. *Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP)*. R4V. <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol>
- Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. 2023. *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP). Enero 2023 - diciembre 2024*. R4V. <https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024>.
- Plataforma digital única del Estado Peruano. 2023. "Obtener visa para ingresar al Perú - Visa humanitaria para ciudadanos venezolanos". 15 de enero de 2023. <https://n9.cl/bf7bs>
- Presidencia de la República de Panamá. 2008a. *Decreto Ley N° 3, el cual crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones. No. 25986*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf>
- Presidencia de la República de Panamá. 2008b. *Decreto Ejecutivo No. 320, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones. No 26104*. <https://n9.cl/by86j>
- Presidencia de la República de Panamá. 2012. *Decreto Ejecutivo N° 547, el cual establece el procedimiento y los requisitos de los procesos de regularización migratoria extraordinaria. No 27085-A*. <https://www.migracion.gob.pa/2012-10-15-16-22-29/2013-07-22-16-29-09>
- Presidencia de la República de Panamá. 2016. *Decreto Ejecutivo N°167 que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General. No. 28045-C*. <https://n9.cl/nsto6>
- Presidencia de la República del Ecuador. 2017. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Vol. 0. <https://n9.cl/bgv52>
- Presidencia de la República del Ecuador. 2019. *Decreto Ejecutivo 826*. 826.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2022a. *Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Vol. Tercer Suplemento N° 18. <https://n9.cl/z4jmf>

- Presidencia de la República del Ecuador. 2022b. *Decreto Ejecutivo 436 del 01 de junio de 2022 sobre proceso de regularización de ciudadanos venezolanos, primera etapa*. 436. <https://n9.cl/r8dcjn>
- Presidencia de la República del Ecuador. 2023. *Decreto Ejecutivo 753*. <https://www.refworld.org.es/pdfid/648261254.pdf>.
- Presidencia de la República del Perú. 2020. *Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras. N° 010-2020-IN*. <https://n9.cl/w8yjm1>
- Quiloango Tipanluisa, Susana. 2011. *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.
- Reina, Rosa. 2023. Entrevista para tesis de maestría de investigación en políticas públicas. Reunión personal en la ciudad de Quito.
- República Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República de Paraguay, República de Perú y República Oriental de Uruguay. 2020. *Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago*. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito\\_vi.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito_vi.pdf)
- República Argentina, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, y República Bolivariana de Venezuela. 2019. "Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región". <https://n9.cl/k58ik>
- República Argentina, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República del Paraguay, República del Perú, y República Oriental del Uruguay. 2018. "Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región". <https://n9.cl/y519be>
- República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Panamá, República de Guyana, Estados Unidos Mexicanos, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay. 2019. *Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – capítulo de Bogotá*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf>
- República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, República Dominicana y República Oriental del Uruguay. 2021. *Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región Proceso de Quito - Capítulo de Lima*. <https://n9.cl/ukmey>
- República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, República Cooperativa de Guyana, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú, República Dominicana y República Oriental del Uruguay. 2022. *Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso Quito-Capítulo de Brasilia*.

- República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República Dominicana, República del Ecuador, et al. 2019. "Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región". <https://n9.cl/jws71>
- República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y, y República Oriental del Uruguay. 2018. *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*. <https://n9.cl/fzuhkh>
- República de Panamá. 2017. "Gobierno anuncia requisito de visa para ingreso de venezolanos a Panamá". Migración, Servicio, Excelencia y Control. 1 de octubre de 2017. <https://n9.cl/i4729>
- República de Panamá, y Ministerio de Seguridad Pública. 2022. *Decreto Ejecutivo N° 77, que adopta medidas en relación con el ingreso de ciudadanos venezolanos a la República de Panamá y dicta otras disposiciones. No. 29606*. <https://n9.cl/zgj3i>
- República del Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. "Resolución No. 000152". <https://n9.cl/ctlj1>
- República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2018. *Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador*. Quito, Ecuador: MREMH. <https://n9.cl/vkkg5>
- República del Ecuador y República Bolivariana de Venezuela. 2010. *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela*.
- Rodriguez de Caires, Carlos, y Jesús Sánchez Azuaje. 2018. "La supervivencia del autoritarismo en Venezuela: legados institucionales y estrategias mixtas (2013-2017)" 8 (2): 48-71. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63135>
- Rojas Rendón, Daliseth Coromoto. 2021. "Las medidas políticas y socioeconómicas del gobierno venezolano como causa primordial de la emigración venezolana (2015-2019)". Tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rosales, Antulio. 2020. "Auge y colapso del socialismo bolivariano: Estado, rentismo y Revolución bolivariana". En *Nuevos enfoques para el estudio de los Estados latinoamericanos*, editado por Pablo Andrade, 223-50. Quito: Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ruiz González, Iván Bolívar. 2021. "Petróleo y democracia: El vínculo causal que une la liberalización de la industria petrolera y el aumento de los controles democráticos en Colombia (2002-2018)". Tesis de maestría, Quito: FLACSO. <https://n9.cl/avvic>
- Schneider, Carsten Q., y Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research". *Sociological Methods & Research* 42 (4): 559-97. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>
- Schneider, Carsten Q, y Claudius Wagemann. 2012. *Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sección Consular de Chile en Washington DC. 2023. "Información para ciudadanos venezolanos sobre Visto de Turismo y Visa de Responsabilidad Democrática". Ministerio de Relaciones Exteriores Gobierno de Chile. 2023. <https://n9.cl/r2sgc>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, y Embajada de México en Venezuela. 2023. "Visas". Gubernamental. 29 de marzo de 2023. <https://n9.cl/5yuly>

- Secretaría Nacional del Migrante. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010)*. Quito: Secretaría Nacional del Migrante.
- Secretaría Nacional del Migrante. 2010. *Plan Bienvenid@s a casa. Por un Regreso Voluntario, Digno y Sostenible*. Quito: Secretaría Nacional del Migrante.
- Serna Duque, Santiago. 2019. "FMI: inflación de Venezuela para el 2019 será de 10.000.000% ". *Anadolu Agency*. <https://n9.cl/qpri0>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. 2023. "La mayoría de los migrantes que entraron a Honduras en 2022 son de Cuba y Venezuela". 17 de enero de 2023. <https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20230117/si/85142/la-mayoria>
- Sistema Latinoamericano y del Caribe. 2022. "Visa para Costa Rica: estas son las nuevas normas para los venezolanos". Sistema Latinoamericano y del Caribe - SELA. 16 de agosto de 2022. <https://n9.cl/wtxhc>
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- SWI. 2021. "La pobreza de ingresos en Venezuela llega al 94,5 %, según encuesta". Noticias. SWI swissinfo.ch. 29 de septiembre de 2021. <https://n9.cl/j8aijf>
- SWI Swissinfo.cl. 2022. "Guatemala expulsó a 13.284 migrantes en 9 meses de 2022, un 76 % venezolanos - SWI swissinfo.ch", 19 de octubre de 2022. <https://n9.cl/ie7bb>
- United Nations Network on Migration. 2021. *Términos de referencia de la Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador*. <https://n9.cl/6ha5z>
- United Nations Population Division. 2020. «International Migrant Stock». United Nations Population Division. 2020. <https://n9.cl/4q2eh>
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. 2008. "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo". En *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?, 2008, págs. 1-33*, 1-33. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomómico. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5764587>
- Vergara, Mónica. 2020. "Las relaciones de Venezuela con Ecuador y Bolivia en el ámbito de la cooperación internacional durante y después del gobierno de Hugo Chávez". *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina* 131 (junio): 29-46. <https://doi.org/10.35305/cc.vi131.79>
- Vicepresidencia de la República del Ecuador, dir. 2019. "Cadena nacional del Vicepresidente Otto Sonnenholzner". Quito. <https://n9.cl/m697rn>
- Villa, Marta. 2008. "Políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia: una lectura desde las representaciones sociales". En *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, editado por Susana Novick, 229-48. Buenos Aires: CLACSO.
- Villarreal Villamar, María del Carmen. 2022. "Migración venezolana y diplomacia migratoria en América Latina: el Proceso de Quito". Presentado en XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Brasil. <https://n9.cl/4b07x>
- Vivas Peñalver, Leonardo, y Tomas Páez. 2017. "The Venezuelan Diaspora, Another Impending Crisis?" *Freedom House Report*, 1-36. <https://n9.cl/apsyp>
- Waldner, David. 2015. "Process Tracing and Qualitative Causal Inference". *Security Studies* 24 (2): 239-50. <https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1036624>
- Zaharaiadis, Nikolaos. 2010. "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A.

- Sabatier, 69-98. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina.
- Zeller, Norberto. 2007. *Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Buenos Aires: INAP Editorial.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos* 19 (38): 39-64. <https://n9.cl/7ihui>

## Anexos

### Anexo 1. Tabla consolidada de evidencias

Entidades	N	Puesta en agenda (D)	N	Planificación estratégica (A)	N	Coordinación institucional (B)	N	Interacciones políticas (C)	N	Resultado de la política (R)
Instrumentos										
Operacionalización		Fines, objetivos y configuraciones de la política		Cambio en la política sectorial (política migratoria ecuatoriana)		Cambio en la coordinación intersectorial		El gobierno ecuatoriano establece un nuevo estilo de implementación de la política migratoria en función de la emergencia migratoria de ciudadanos venezolanos		Cambio de la política migratoria ecuatoriana en el contexto de la migración venezolana
Hipótesis		La emergencia en la frontera norte del Ecuador en el año 2018 ocasionó un cambio de tercer orden en la política de movilidad humana ecuatoriana, sustituyendo al paradigma anterior que veía a los venezolanos como migrantes económicos, y se asumió un nuevo paradigma donde se comienza a tratar a la migración venezolana con una visión humanitaria		El gobierno elabora una estrategia para alcanzar los objetivos del cambio de la política de movilidad humana dirigida a los ciudadanos venezolanos.		El gobierno adopta un modelo de coordinación vertical con las instituciones sectoriales para poner en marcha el cambio de la política de movilidad humana.		El gobierno adopta un modelo de coordinación centralizado coercitivo, pero con un estilo de implementación descentralizado sobre las agencias involucradas.		Existe un cambio de paradigma en la política de movilidad humana del Ecuador, donde el tratamiento humanitario hacia la migración venezolana es la nueva representación del fenómeno migratorio.
Nodalidad	E1	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018": se declara la emergencia de la frontera norte (provincias de Carchi, Pichincha y El Oro) debido al inusual flujo migratorio de ciudadanos venezolanos, el cual debe ser atendido de forma inmediata.	E17	"Ley Orgánica de Movilidad Humana" (5 de enero de 2017): el Estado ecuatoriano, impulsará campañas de información para que los ciudadanos suramericanos regularicen su condición migratoria (disposiciones generales).	E33	"Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021": se establece un acuerdo de interoperabilidad para el consumo de información sobre flujos migratorios con el Ministerio de Gobierno y se divulgan los requisitos y procedimientos del proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, en la web del MREMH.	E49	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): el documento busca generar directrices respecto a la información y documentación para ingreso al territorio, con el apoyo del MREMH, el Ministerio del Interior, MIES, la UNICEF, la OIM y el ACNUR.	E65	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): se mantiene un registro de la población que se encuentra en situaciones de regularidad.
	E2	"Resolución 000152-2018 del MREMH" (9 de agosto de 2018): el Ecuador, a través del MREMH, promulga la declaratoria del estado de emergencia en movilidad humana, a partir del 9 de agosto de 2018, en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha.	E18	"Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (4 y 5 de julio de 2019): avanzar en el instrumento de información sobre movilidad regional de los migrantes venezolanos.	E34	"El proceso de regularización de ciudadanos venezolanos en Ecuador iniciará este 1 de septiembre del 2022": información suministrada por el MIES, donde especifican los pasos que deben seguir los migrantes venezolanos para el proceso de regularización.	E50	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021): seguir trabajando en la identificación de mecanismos para el intercambio de información y buenas prácticas para dar así una asistencia sanitaria coordinada e inclusiva para migrantes y refugiados venezolanos, en particular en lo referente a mecanismos de vacunación y salud mental.	E66	"Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Bogotá" (14 y 15 de noviembre de 2019): se crea la plataforma tecnológica para consulta e intercambio de información migratoria. En este sentido, los Estados deben revisar, desde el punto de vista jurídico y técnico, la información que puede ser compartida. Se pide alimentar la plataforma de consulta en línea de espacios de apoyo para migrantes y refugiados liderada por la R4V.
	E3	Tuit del presidente Lenin Moreno (20 de enero de 2019): con el Hashtag #TodosSomosDiana, el presidente se pronuncia tras el femicidio de la ciudadana ecuatoriana Diana Carolina a manos de su pareja sentimental, un ciudadano venezolano. El presidente expresa que ha	E19	"Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela" (enero-diciembre 2019): en el contexto ecuatoriano, se busca generar y facilitar el acceso a la información sobre derechos, bienes y	E35	"Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador": es un espacio virtual del Ministerio de Gobierno que brinda información al migrante venezolano sobre el registro migratorio que debe aplicar para el proceso de regularización.	E51	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022): generar ámbitos de discusión sobre la regularización migratoria y abrir un	E67	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe" (febrero de 2021): se afirma que, en muchos países, la población venezolana, en particular la

		dispuesto la conformación de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera del Ecuador.		servicios que salvan vidas. Asimismo, el plan busca el fortalecimiento de la gestión de la información y la coordinación para la toma de decisiones a nivel local y nacional.			espacio de intercambio con la sociedad civil y las organizaciones académicas.		más vulnerable, tiene un acceso limitado a la información disponible sobre las diferentes opciones de regularización.	
	E4	"Cadena nacional del vicepresidente Otto Sonnenholzner" (21 de enero de 2019): se anuncia el fortalecimiento de los controles a través de un registro migratorio para los ciudadanos venezolanos.	E20	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024): en apoyo al proceso de registro y regularización, los socios del R4V se apoyarán en las redes locales existentes para difundir información clave de manera más eficaz y buscan apoyar la campaña de información liderada por el gobierno ecuatoriano. Los socios se centrarán en difundir y reforzar el alcance y la cobertura de los procesos de registro y regularización.	E36	"Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago" (23 y 24 de septiembre de 2020): presentación de la plataforma Web del Proceso de Quito, para difundir información actualizada sobre la crisis migratoria y humanitaria venezolana en la región.	E52	"Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador" (febrero de 2022): para la segunda etapa del proceso de regularización extraordinaria, la Cancillería cuenta con el apoyo de la OIM y el ACNUR para implementar ajustes requeridos a la plataforma virtual y cubrir necesidades de equipamiento, a fin de poder brindar servicios de visado en línea a través de la modalidad de la VIRTE para ciudadanos venezolanos.	E68	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2022): los socios R4V han creado un sistema de monitoreo de fronteras y caracterización de flujos que está validado por el gobierno ecuatoriano, para caracterizar flujos de población, estimar movimientos irregulares, planear respuestas y prestar asistencia en consecuencia.
Autoridad	E5	"Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela" (6 de julio de 2010): los gobiernos del Ecuador y de Venezuela declaran que están convencidos de la "necesidad y conveniencia de facilitar la regularización migratoria y la permanencia de los flujos migratorios entre las Partes, con miras a eliminar la migración irregular". (Preámbulo)	E21	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019): se implementa un proceso de regularización por motivos humanitarios, mediante la organización de un censo a los extranjeros, para el posterior otorgamiento una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para los ciudadanos venezolanos (art. 2).	E37	"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018): espacio para establecer, supervisar, coordinar y evaluar la implementación de las políticas públicas a nivel interinstitucional, intersectorial y temático para la atención de las personas en situación de movilidad humana. La Mesa permitirá un espacio de diálogo, cooperación interinstitucional, participación ciudadana para el diseño de políticas públicas en favor de la población migrante.	E53	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe": se propone la adopción de mecanismos concertados de regularización para facilitar la movilidad humana intrarregional y la integración socioeconómica. Esta estrategia fue diseñada a solicitud del mecanismo gubernamental del Proceso de Quito, es un esfuerzo que aporta esa visión regional coherente y coordinada que facilita los diálogos y acciones entre los Gobiernos y demás actores involucrados.	E69	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019): donde se les solicita a los ciudadanos venezolanos la VERHU, la visa consular de turismo o cualquier otra visa exigida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para poder ingresar el territorio ecuatoriano.
	E6	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018): se consideran incorporar procesos de regularización migratoria a los ciudadanos venezolanos, así como el fortalecimiento de la normativa jurídica legal de los Estados en materia migratoria, con el fin de mejorar las políticas públicas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida.	E22	"Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana" (marzo 2020): para los procesos de regularización extraordinaria, será la autoridad de Movilidad Humana la que determine los requisitos aplicables. Se describe el proceso para la obtención de la Visa Humanitaria y de la Visa por excepciones, determinada por la autoridad de movilidad humana. Asimismo, se describe el proceso para la regularización migratoria extraordinaria, el cual conlleva al reconocimiento de una amnistía migratoria, un registro migratorio biométrico y la concesión de una visa.	E38	"Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022): se afirma que para el año 2022, el proceso de regularización incluirá procedimientos de registro y de recolección de datos adicionales sobre la situación actual de las personas venezolanas en Ecuador. Este proceso avanza en paralelo con los esfuerzos de integración, y permite a los socios de R4V abordar las necesidades humanitarias inmediatas de los ciudadanos venezolanos.	E54	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): Para lograr la regularización migratoria, es importante impulsar un mecanismo que le permita al Estado contar con datos de las personas de nacionalidad venezolana que viven en el país, en cuáles territorios, en qué condición educacional, habitabilidad y de salud, entre otros, con el fin de obtener insumos para que el Gobierno pueda atender a su demanda y decidir políticas públicas, tanto en la dimensión de atención humanitaria, como de esfuerzos de integración.	E70	"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022): para el ingreso al territorio ecuatoriano, se les exige a los ciudadanos venezolanos la presentación de la VITRE.

	E7	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): en el documento se expone que como medida de apoyo para responder a las dificultades que experimenta la población venezolana a su ingreso a Ecuador, se debe crear un sistema ágil y/o visas especiales para la regularización del estatus migratorio de ciudadanos venezolanos	E23	"Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021": se especifica el proceso de regularización y registro migratorio de los ciudadanos venezolanos, donde se señala que Ecuador "ha llevado adelante el proceso de regularización más importante de su historia en beneficio de los ciudadanos venezolanos".	E39	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024): los socios de R4V brindarán apoyo técnico y material para la implementación del proceso de registro y regularización de los ciudadanos venezolanos.	E55	"Conferencia Internacional en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos y sus Países y Comunidades de Acogida de 2023" (9 de marzo de 2023): las medidas de regularización requieren acciones complementarias como políticas de generación de ingresos, políticas laborales políticas educativas y políticas de salud, con el fin de lograr la integración de los migrantes.	E71	"Resultados de Ecuador. Evaluación rápida interagencial flujos sur-norte" (septiembre 2022): se señala que los requisitos de visado para población venezolana en varios países de la región han ocasionado que un gran porcentaje de refugiados y migrantes utilicen pasos informales para movilizarse.
	E8	"Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (4 y 5 de julio de 2019): se pide reforzar las medidas para la regularización de ciudadanos venezolanos.	E24	"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022): decreta que se efectúe el proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar que se encuentren dentro del territorio nacional y que hayan ingresado por los puntos oficiales de control migratorio (art. 1).	E40	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso de Quito. Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022): se pide reforzar las iniciativas y programas de acceso a la regularización de la condición migratoria de las personas de Venezuela, propiciando la correlación y complementariedad entre los diversos estatutos legales, incluidos los estatutos de refugiados, apátrida, protección temporal, estatutos migratorios, protección complementaria y mecanismos de regularización.	E56	"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018): el objeto de las Mesas Intersectoriales es, entre otras cosas, el diseño de la política pública en favor de distintos grupos etarios, colectivos, procedencia, emigración, migración, refugio o tránsito. Se tratarán temas relacionados con las políticas de inclusión social, inclusión económica, investigación y estadística, comunicación e información, coordinación para la prevención de trata de personas, flujos migratorios mixtos, entre otros.	E72	"Historias de la migración: La regularización enciende una luz de esperanza para los migrantes venezolanos en Ecuador" (11 de marzo de 2023): para el mes de febrero de 2023, aproximadamente 41.000 migrantes venezolanos habían recibido ya su visa de residencia temporaria.
Tesoro	E9	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018": el Ejecutivo pide priorizar la cantidad de recursos asignados a los flujos migratorios venezolanos y diferentes organismos se comprometen a direccionar la mayor cantidad de recursos posible para este fenómeno migratorio.	E25	"Reglamento de conformación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana y las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana" (4 de octubre de 2018): gestionar los recursos para implementar las estrategias en las políticas de movilidad humana.	E41	"Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador" (2018): dentro de sus prioridades se encuentra el diseño e implementación de Registro Migratorio y el diseño e implementación de esquema para la regularización migratoria y la documentación. Para ello, el MREMH ha presupuestado \$30.000.000, con el apoyo del ACNUR y la OIM.	E57	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): dentro de la acción humanitaria, se garantiza el acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, para lo cual se establece un presupuesto requerido, con el fin de implementar el Plan de Fortalecimiento de la Dirección de Protección Internacional del Viceministerio de Movilidad Humana, articulado con el ACNUR. Asimismo, se necesita contratar personal capacitado para asegurar una respuesta efectiva y eficiente al alto flujo de migrantes y la posterior difusión de los procedimientos para aplicar a la condición de refugio.	E73	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021): consolidación de la asistencia y cooperación, el financiamiento y la sensibilización internacional frente a la crisis migratoria y humanitaria venezolana.

	E10	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018): se reconoce la importancia de la cooperación financiera de los organismos internacionales y se pide un incremento para tratar los flujos migratorios de ciudadanos venezolanos con la finalidad de ser usados para las acciones y programas de la regularización migratoria.	E26	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019): se especifica que cada una de las entidades involucradas en el proceso de regularización de los ciudadanos venezolanos, dispondrá de los recursos del presupuesto necesarios para la implementación de este Decreto Ejecutivo (disposición final).	E42	"Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador" (enero 2021): la Red se conformará por las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas en Ecuador que deseen ser parte y para cuyos mandatos la migración es un tema relevante.	E58	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022): en el marco del ejercicio de regularización para los ciudadanos venezolanos anunciado en 2021 por el Gobierno del Ecuador, los socios del GTRM planean priorizar la integración socioeconómica de las personas refugiadas y migrantes a través del financiamiento para políticas conjuntas de alimentación, empleo, medios de vida, alojamiento, salud, educación, documentación, entre otros.	E74	"Programas de Transferencias Monetarias (PTM). Hoja informativa" (abril-junio 2022): respecto a las transferencias monetarias sectoriales, se entregó efectivo para cubrir los costos de trámites de documentación como visas, cédulas y documentos de los refugiados y migrantes venezolanos, con un monto total transferido de \$6.565.380 para el segundo trimestre de 2022.
	E11	"Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región" (22 y 23 de noviembre de 2018): solicita la cooperación internacional para el financiamiento de los costos que demandaría el proceso de documentación de los ciudadanos venezolanos. También se solicita a la banca multilateral de desarrollo, el financiamiento de políticas públicas que atiendan a los migrantes venezolanos.	E27	"Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – capítulo de Bogotá" (14 y 15 de noviembre de 2019): se pide el incremento en el apoyo financiero internacional para continuar con la implementación del Plan de Acción de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región y la Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires.	E43	"Se requieren 288 millones de dólares para la respuesta a las necesidades de personas refugiadas y migrantes en Ecuador en 2022" (marzo 2021): el GTRM busca fortalecer la complementariedad del plan de recaudación con programas nacionales y vincularlo con actores de desarrollo, instituciones financieras y sector privado, con el fin de que los refugiados y migrantes venezolanos puedan regularizar su estatus migratorio en Ecuador y solicitar la protección internacional.	E59	"Evaluación conjunta de necesidades" (mayo 2021): dentro de los objetivos de las rondas de evaluación figura la necesidad de contribuir a los esfuerzos de canalización de recursos para los refugiados y migrantes de Venezuela y las comunidades que los acogen. Además de los esfuerzos para regularizar a los refugiados y migrantes venezolanos en el país, es necesario integrarlos al sector productivo a través de estrategias que respondan a sus necesidades más inmediatas de alimentación, empleo, albergue/alojamiento, salud, acceso a documentación.	E75	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022): el BM y el BID organizaron y realizaron webinarios sobre mecanismos de financiamiento internacional, identificando oportunidades y formatos de acceso al financiamiento y apoyo técnico de proyectos.
	E12	"Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (8 y 9 de abril de 2019): se enfatiza la importancia de la cooperación internacional en la asistencia financiera para continuar con la implementación del "Plan de Acción del Proceso de Quito" sobre la migración venezolana.	E28	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021): se pide a los Estados donantes, instituciones financieras y entidades privadas a incrementar el financiamiento para continuar implementando programas en los países de acogida de la población migrante y refugiada de Venezuela.	E44	"Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023": se afirma que las necesidades de los refugiados y migrantes de Venezuela incluyen tanto intervenciones humanitarias inmediatas para salvar vidas, como asistencia financiera a mediano y largo plazo. Esto incluye entre otras cosas, la regularización. Las medidas de regularización requieren de más fondos multilaterales y multipaís de manera directa a las OSC que promuevan acciones de desarrollo ya que los fondos de corto plazo limitan el impacto.	E60	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024): los socios de R4V apoyarán al Gobierno en la implementación de los ejercicios de registro y regularización, a través de apoyo financiero.	E76	"Pipeline of Joint Programmes" (febrero 2023): documento que se desprende del "Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración", donde se abordan temas relacionados con la integración socioeconómica de migrantes, retornados y comunidades locales en Ecuador, en el contexto de la crisis de Venezuela y otros flujos migratorios mixtos regionales. Para el año 2023, el Fondo presupuestó la cantidad de USD 1.500.000 a ser ejecutados en 36 meses.
<b>Organización</b>	E13	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018": se promueve la coordinación interinstitucional entre las entidades públicas, seccionales y la cooperación internacional, respetando las	E29	"Mesa Nacional de Movilidad Humana" (2018-2022): el MREMH, la UPEC, la UTMACH, la UTLVE, la UCuenca, la UNACH, los GAD, las Misiones Diplomáticas y Consulares acreditadas en el país, las Organizaciones Internacionales, organizaciones de la sociedad civil,	E45	"Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela" (enero-diciembre 2019): se estableció el GTRM, dirigido por el ACNUR y la OIM. Once agencias de la ONU y 13 ONGs participaron en la definición de los objetivos y	E61	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe": dentro de sus objetivos, figura la regularización y caracterización de la población proveniente de Venezuela. Para lograr esta meta, es clave que los países de	E77	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe": esta estrategia fue una solicitud del Proceso de Quito (esquema intergubernamental) al PNUD y a la OIT, y desde ese

	competencias y funciones de cada entidad organizacional.		incluidas asociaciones de migrantes y organizaciones no gubernamentales enfocadas en movilidad humana, han discutido sobre la situación de las personas venezolanas en el Ecuador y las medidas tomadas por el Gobierno ecuatoriano al respecto, incluyendo un proceso extraordinario de regularización de dicha población.		actividades nacionales dentro de las áreas de intervención.		la región logren reforzar los mecanismos de cooperación y adopten políticas regionales.		momento, ese requerimiento exigió una coordinación importante con los gobiernos de la región que además reconociera las particularidades nacionales.
E14	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018): se promueve el establecimiento de un programa regional, incluyendo el apoyo de la ONU, la OIM, para el intercambio de información relacionada con los migrantes venezolanos. Asimismo, se insta tanto la CAN como al MERCOSUR para que se tomen medidas urgentes que aborden el flujo masivo de nacionales venezolanos.	E30	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso Quito-Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022): participación de países miembros del Proceso de Quito, Grupo de Amigos, ONU, sociedad civil, organizaciones de personas refugiadas y migrantes venezolanas, autoridades locales y sector privado, para visibilizar temas relevantes en materia de regularización migratoria.	E46	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2022): La plataforma nacional de R4V contribuirá con el proceso de regularización de ciudadanos venezolanos, reforzando las capacidades técnicas y operativas del gobierno, facilitando la comunicación con personas refugiadas y migrantes de Venezuela y coordinando con los territorios la implementación del proceso.	E62	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018): promover la regularización accesible para las personas en movilidad humana. Instituciones responsables MREMH, MDI, MSP, MIES, MDT, Defensoría Pública, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado.	E78	"Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago" (23 y 24 de septiembre de 2020): conformación de la Secretaría Técnica del Proceso de Quito, integrada por la OIM y el ACNUR, para la asistencia técnica y gestión de seguimiento del proceso.
E15	"Plan de acción del proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (22 y 23 de noviembre de 2018): se contempla el apoyo de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, ACNUR, OIM, para identificar los procedimientos para la regularización de los venezolanos en los países de acogida. fortalecer las relaciones entre las diferentes oficinas consulares de los países miembros del "Proceso de Quito". Se solicita a la CAN, al MERCOSUR, a la Secretaría General Iberoamericana, a la OIM y al ACNUR recomendaciones para el ingreso y la permanencia de los ciudadanos venezolanos en los países de acogida.	E31	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019): en la disposición final se establece que el MREMH y el MDI serán los entes encargados de la ejecución del presente Decreto Ejecutivo.	E47	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024): 71 socios de R4V en Ecuador proporcionarán asistencia directa a las personas refugiadas y migrantes venezolanas para facilitar el acceso al ejercicio de regularización. Los socios prestarán asistencia para la obtención del certificado de permanencia y la posterior solicitud de la VIRTE.	E63	"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018): la Mesa Intersectorial de Flujos Migratorios Mixtos, está integrada por: MREMH, MDI, Ministerio de Turismo, MIES, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, MDSP, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Gestión de Riesgos, Ministerio de la Gestión de la Política, Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911, MDMQ, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, Pastoral Social Caritas Ecuador, Servicio Jesuitas para Refugiados, Plan Internacional Ecuador, Director de la Unidad de Gestión de Servicios de Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo, Gobierno Provincial de Pichincha/Unidad Movilidad Humana, ACNUR, OIM, UNICEF, PMA y OMS.	E79	"Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador" (enero 2021): con miras a gestionar de forma segura y ordena los flujos mixtos procedentes de Venezuela, el Sistema de Naciones Unidas (ACNUR y la OIM), en el marco de la Plataforma R4V, tuvo como respuesta la creación del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes en el Ecuador.

	<p>E16</p> <p>"Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (8 y 9 de abril de 2019): apoyo técnico de la OIM, ACNUR, UNICEF, PMA para continuar con los esfuerzos por implementar el "Plan de Acción del Proceso de Quito" sobre la movilidad humana de los nacionales venezolanos.</p>	<p>E32</p> <p>"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022): El MDI, la Policía Nacional, el MREMH, la Fiscalía General del Estado y otras instituciones, deberán trabajar de forma conjunta para socializar información requerida de los nacionales venezolanos (disposición general tercera). Los organismos que deben ser informados de la emisión del presente Decreto son: MREMH, MDI, y, MIES, DGRCCIC.</p>	<p>E48</p> <p>"Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023": países y comunidades de la región AL han tenido esfuerzos para regularizar la situación de las personas venezolanas. Estos esfuerzos han sido apoyados por el Proceso de Quito, los bancos multilaterales de desarrollo, la R4V, coordinada por el ACNUR y la OIM -que incluye 192 aliados, entre los que se encuentran organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, ONG's, organizaciones religiosas y el Movimiento de la Cruz Roja.</p>	<p>E64</p> <p>"Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador" (febrero de 2022): el proceso de regularización incluye el registro de permanencia migratoria para todas las personas extranjeras y la amnistía migratoria, esta etapa está cargo del Ministerio de Gobierno. El proceso de la regularización extraordinaria está a cargo del MREMH. La emisión de la cédula de identidad queda a cargo de DIGERCIC. Y, la integración económica está a cargo de las instituciones competentes en la materia.</p>	<p>E80</p> <p>"Informe sobre el Foro de Examen de la Migración Internacional, a cargo de representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)" (20 al 30 de junio de 2022): se señaló que una experiencia replicable son los procesos de regularización, ya que representan un primer paso para el acceso a derechos e integración socioeconómica. También se desatacaron como buenas prácticas: el certificado de residencia precaria, regularización de NNA sin documentos de origen, Estatuto Temporal de Protección para venezolanos, visados humanitarios a diversas nacionalidades, entre otras.</p>
--	---	--	--	---	---

Elaborado por la autora.

## Anexo 2. Listado de evidencias y fuentes

Entidad		N°	Descripción	Fuente
Puesta en agenda (D)	Nodalidad	E1	"Resolución 000152-2018 del MREMH" (9 de agosto de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_emergencia_2018.pdf</a>
		E2	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018"	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf</a>
		E3	Tuit del presidente Lenin Moreno (20 de enero de 2019)	<a href="https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153">https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153</a>
		E4	"Cadena nacional del vicepresidente Otto Sonnenholzner" (21 de enero de 2019)	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=NvL3mU7ICqk">https://www.youtube.com/watch?v=NvL3mU7ICqk</a>
	Autoridad	E5	"Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela" (6 de julio de 2010)	<a href="https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATOTIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf">https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/ESTATUTO-MIGRATOTIO-ECUADOR-VENEZUELA.pdf</a>
		E6	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf</a>
		E7	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>
		E8	"Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (4 y 5 de julio de 2019)	<a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5d2d023e4.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5d2d023e4.pdf</a>
	Tesoro	E9	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018"	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf</a>
		E10	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf</a>
		E11	"Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región" (22 y 23 de noviembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf</a>
		E12	"Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (8 y 9 de abril de 2019)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/declaracion-conjunta.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/declaracion-conjunta.pdf</a>
	Organización	E13	"Informe de rendición de cuentas coordinación zonal 1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2018"	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-rendicio%CC%81n-de-cuentas-convertido.pdf</a>
		E14	"Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (3 y 4 de septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf</a>
		E15	"Plan de acción del proceso de Quito sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (22 y 23 de noviembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf</a>
		E16	"Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región" (8 y 9 de abril de 2019)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/declaracion-conjunta.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/04/declaracion-conjunta.pdf</a>
Formulación de la política nodal	Nodalidad	E17	"Ley Orgánica de Movilidad Humana" (5 de enero de 2017)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf</a>
		E18	"Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de nacionales venezolanos en la región" (4 y 5 de julio de 2019)	<a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5d2d023e4.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5d2d023e4.pdf</a>

<b>Coordinación institucional (B)</b>	<b>Autoridad</b>	E19	"Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela" (enero-diciembre 2019)	<a href="https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf">https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf</a>	
		E20	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024)	<a href="https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024">https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024</a>	
		E21	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019)	<a href="https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/">https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/</a>	
		E22	"Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana" (marzo 2020)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/reglamento_ley_de_movilidad_humana_reformado_abril_2018.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/reglamento_ley_de_movilidad_humana_reformado_abril_2018.pdf</a>	
		E23	"Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021"	<a href="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">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</a>	
		E24	"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022)	<a href="https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa">https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa</a>	
	<b>Tesoro</b>	E25	"Reglamento de conformación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana y las Mesas Intersectoriales Permanentes de Movilidad Humana" (4 de octubre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf</a>	
		E26	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019)	<a href="https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/">https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/</a>	
		E27	"Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – capítulo de Bogotá" (14 y 15 de noviembre de 2019)	<a href="https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf">https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf</a>	
		E28	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf</a>	
	<b>Organización</b>	E29	"Mesa Nacional de Movilidad Humana" (2018-2022)	<a href="https://www.unach.edu.ec/xxii-mesa-nacional-de-movilidad-humana/">https://www.unach.edu.ec/xxii-mesa-nacional-de-movilidad-humana/</a>	
		E30	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso Quito-Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf</a>	
		E31	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019)	<a href="https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/">https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/</a>	
		E32	"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022)	<a href="https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa">https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa</a>	
	<b>Nodalidad</b>	E33	"Plan integral para la atención y protección de la población venezolana en movilidad humana en Ecuador 2020 – 2021"	<a href="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">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</a>	
		E34	"El proceso de regularización de ciudadanos venezolanos en Ecuador iniciará este 1 de septiembre del 2022"	<a href="https://www.inclusion.gob.ec/el-proceso-de-regularizacion-de-ciudadanos-venezolanos-en-ecuador-iniciara-este-1-de-septiembre-del-2022/">https://www.inclusion.gob.ec/el-proceso-de-regularizacion-de-ciudadanos-venezolanos-en-ecuador-iniciara-este-1-de-septiembre-del-2022/</a>	
		E35	"Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador"	<a href="https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador/">https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador/</a>	
		E36	"Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago" (23 y 24 de septiembre de 2020)	<a href="https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito_vi.pdf">https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito_vi.pdf</a>	
		<b>Autoridad</b>	E37	"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf</a>
			E38	"Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol">https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol</a>
			E39	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024)	<a href="https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024">https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024</a>
			E40	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de personas venezolanas en la región. Proceso de Quito. Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf</a>

	Tesoro	E41	"Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador" (2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/marco_cooperacion_internacional.pdf</a>	
		E42	"Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador" (enero 2021)	<a href="https://ecuador.un.org/es/171279-la-red-de-naciones-unidas-para-la-migraci%C3%B3n-se-activa-oficialmente-en-ecuador">https://ecuador.un.org/es/171279-la-red-de-naciones-unidas-para-la-migraci%C3%B3n-se-activa-oficialmente-en-ecuador</a>	
		E43	"Se requieren 288 millones de dólares para la respuesta a las necesidades de personas refugiadas y migrantes en Ecuador en 2022" (marzo 2021)	<a href="https://www.acnur.org/noticias/news-releases/se-requieren-288-millones-de-dolares-para-la-respuesta-las-necesidades-de">https://www.acnur.org/noticias/news-releases/se-requieren-288-millones-de-dolares-para-la-respuesta-las-necesidades-de</a>	
		E44	"Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023"	<a href="https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es">https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es</a>	
	Organización	E45	"Plan regional de respuesta para refugiados y migrantes. Para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela" (enero-diciembre 2019)	<a href="https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf">https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf</a>	
		E46	"Plan de respuesta a refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol">https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol</a>	
		E47	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024)	<a href="https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024">https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024</a>	
		E48	"Conferencia internacional de solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos y sus países y comunidades de acogida de 2023"	<a href="https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es">https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es</a>	
Interacción de las políticas (C)	Nodalidad	E49	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>	
		E50	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf</a>	
		E51	"Declaración conjunta de la VIII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Brasilia" (30 de junio y 1 de julio de 2022)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2022-07/DECLARACIOe%CC%93N%20CONJUNTA%20CAP%20C3%8DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%20C3%91OL.pdf</a>	
		E52	"Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador" (febrero de 2022)	<a href="https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-03/Barreras%20para%20el%20acceso%20al%20SPS%20Ecuador_feb_2022_OIM.pdf">https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-03/Barreras%20para%20el%20acceso%20al%20SPS%20Ecuador_feb_2022_OIM.pdf</a>	
	Autoridad	E53	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>	
		E54	"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf</a>	
		E55	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe" (febrero 2021)	<a href="https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde">https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde</a>	
		E56	"Conferencia Internacional en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos y sus Países y Comunidades de Acogida de 2023" (9 de marzo de 2023)	<a href="https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es">https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/venezuela/2023-international-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants-and-their-host-countries_es</a>	
	Organización	Tesoro	E57	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>
			E58	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol">https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol</a>
		Organización	E59	"Evaluación conjunta de necesidades" (mayo 2021)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/grm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2021">https://www.r4v.info/es/document/grm-ecuador-evaluacion-conjunta-necesidades-mayo-2021</a>
			E60	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (2023-2024)	<a href="https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024">https://www.r4v.info/es/PERCapituloRMRP2023-2024</a>
E61			"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>	
E62			"Reglamento de conformación de la mesa nacional de movilidad humana y las mesas intersectoriales permanentes de movilidad humana" (4 de octubre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/ACUERDO-MINISTERIAL_0000069.pdf</a>	

		E63	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe" (febrero 2021)	<a href="https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde">https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde</a>
		E64	"Barreras para el acceso al sistema de protección social que enfrenta la población migrante y refugiada en Ecuador" (febrero de 2022)	<a href="https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-03/Barreras%20para%20el%20acceso%20al%20SPS%20Ecuador_feb_2022_OIM.pdf">https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-03/Barreras%20para%20el%20acceso%20al%20SPS%20Ecuador_feb_2022_OIM.pdf</a>
<b>Resultado de la política (R)</b>	<b>Nodalidad</b>	E65	"Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador" (septiembre de 2018)	<a href="https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf">https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf</a>
		E66	"Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito – Capítulo de Bogotá" (14 y 15 de noviembre de 2019)	<a href="https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quito_v.pdf">https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quito_v.pdf</a>
		E67	"Estrategia regional OIT - PNUD para la integración socioeconómica de los migrantes desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe" (febrero de 2021)	<a href="https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde">https://migrationnetwork.un.org/es/practice/estrategia-regional-oit-pnud-para-la-integracion-socioeconomica-de-los-migrantes-desde</a>
		E68	"Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)" (enero-diciembre 2022)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol">https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol</a>
	<b>Autoridad</b>	E69	"Decreto Ejecutivo 826" (25 de junio de 2019)	<a href="https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/">https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/entro-en-vigencia-el-visado-para-ciudadanos-venezolanos/</a>
		E70	"Decreto Ejecutivo 436" (1 de junio de 2022)	<a href="https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa">https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa</a>
		E71	"Resultados de Ecuador. Evaluación rápida interagencial flujos sur-norte" (septiembre 2022)	<a href="https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-rapida-interagencial-de-flujos-sur-norte">https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-evaluacion-rapida-interagencial-de-flujos-sur-norte</a>
		E72	"La regularización enciende una luz de esperanza para los migrantes venezolanos en Ecuador" (11 de marzo de 2023)	<a href="https://news.un.org/es/story/2023/03/1519287">https://news.un.org/es/story/2023/03/1519287</a>
	<b>Tesoro</b>	E73	"Declaración conjunta de la VII reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Proceso de Quito - Capítulo de Lima" (27 y 28 de mayo de 2021)	<a href="https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf">https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-05/DECLARACIOe%CC%87N%20CONJUNTA%20DE%20LA%20VII%20REUNIOe%CC%87N%20CAP%20LIMA.%20CASTELLANO.pdf</a>
		E74	"Programas de Transferencias Monetarias (PTM). Hoja informativa" (abril-junio 2022)	<a href="https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-10/FactsheetGT%20Abril-Junio.pdf">https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-10/FactsheetGT%20Abril-Junio.pdf</a>
		E75	"Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles: EE. UU. y sus socios extranjeros" (10 de junio de 2022)	<a href="https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/la-declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles-ee-uu-y-sus-socios-extranjeros/">https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/la-declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles-ee-uu-y-sus-socios-extranjeros/</a>
		E76	"Pipeline of Joint Programmes" (febrero 2023)	<a href="https://mptf.undp.org/fund/mig00">https://mptf.undp.org/fund/mig00</a>
	<b>Organización</b>	E77	"Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)"	<a href="https://www.r4v.info/es/laplataforma">https://www.r4v.info/es/laplataforma</a>
		E78	"Declaración conjunta de la VI reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Capítulo de Santiago" (23 y 24 de septiembre de 2020)	<a href="https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito_vi.pdf">https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/quito_vi.pdf</a>
		E79	"Red de Naciones Unidas para las Migraciones en Ecuador" (enero 2021)	<a href="https://ecuador.un.org/es/171279-la-red-de-naciones-unidas-para-la-migraci%C3%B3n-se-activa-oficialmente-en-ecuador">https://ecuador.un.org/es/171279-la-red-de-naciones-unidas-para-la-migraci%C3%B3n-se-activa-oficialmente-en-ecuador</a>
		E80	"Informe sobre el Foro de Examen de la Migración Internacional, a cargo de representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)" (20 al 30 de junio de 2022)	<a href="https://crpd.cepal.org/4/sites/crpd4/files/presentations/oim-intervencion_en_plenaria_crpd.pdf">https://crpd.cepal.org/4/sites/crpd4/files/presentations/oim-intervencion_en_plenaria_crpd.pdf</a>

Elaborada por la autora.

## Anexo 3

### Guía en entrevistas a funcionarios públicos



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador  
Departamento de Políticas Públicas  
Convocatoria 2021-2023  
Maestría de Investigación en Políticas Públicas

#### Guía de entrevista para funcionarios públicos

Estimado/estimada participante: si Usted acepta participar en el presente estudio, debe responder a las preguntas que se presentan a continuación, con el fin de brindar información para el desarrollo de la tesis titulada “El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana (2019-2022)” desarrollada por la *MSc.* Daliseth Coromoto Rojas Rendón y dirigida por el Dr. Guillaume Fontaine.

La investigadora tiene el compromiso de usar la información de la presente entrevista sólo para fines académicos y para dar respuesta a los objetivos del tema de investigación. De igual forma, se compromete a guardar la confidencialidad y el anonimato de los datos personales de los participantes.

De antemano se le agradece por toda la información que pueda suministrar y por su participación libre y voluntaria.

1. En el año 2018 que fue la época de mayor afluencia de migrantes venezolanos en la frontera norte del Ecuador (que integra las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos), ¿se realizaron reuniones con los gobiernos locales, las ONG's, la sociedad civil, las organizaciones de migrantes, entre otras, para evaluar y analizar esta situación y establecer acuerdos para el cumplimiento de funciones y responsabilidades en todos los niveles?
2. Cuando el gobierno nacional informó sobre los nuevos lineamientos para el ingreso de los inmigrantes venezolanos al territorio ecuatoriano (año 2019), ¿se habían realizado reuniones previas con los funcionarios responsables del área de migración para dialogar sobre el tema migratorio y establecer ámbitos de competencia?
3. ¿Los funcionarios de la Coordinación Zonal 1, recibieron capacitaciones específicas acordes con los nuevos lineamientos de la política de movilidad humana ecuatoriana, así como recursos financieros para implementar la nueva política migratoria dirigida a los venezolanos?
4. ¿La Coordinación Zonal 1, coordina con otras organizaciones algunas actividades para la implementación de la nueva política migratoria dirigida a los ciudadanos venezolanos?  
¿Cuáles actividades? ¿Con cuáles organizaciones?
5. ¿La Coordinación Zonal 1, estableció algún mecanismo de evaluación para poder determinar el nivel de implementación de la nueva política de movilidad humana?

## Anexo 4

### Guía de entrevista a migrantes venezolanos



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador  
Departamento de Políticas Públicas  
Convocatoria 2021-2023  
Maestría de Investigación en Políticas Públicas

#### Guía de entrevista para ciudadanos venezolanos

Estimado/estimada participante: si Usted acepta participar en el presente estudio, debe responder a las preguntas que se presentan a continuación, con el fin de brindar información para el desarrollo de la tesis titulada “El cambio de la política de movilidad humana ecuatoriana en el contexto de la crisis migratoria venezolana (2019-2022)” desarrollada por la *MSc.* Daliseth Coromoto Rojas Rendón y dirigida por el Dr. Guillaume Fontaine.

La investigadora tiene el compromiso de usar la información de la presente entrevista sólo para fines académicos y para dar respuesta a los objetivos del tema de investigación. De igual forma, se compromete a guardar la confidencialidad y el anonimato de los datos personales de los participantes.

De antemano se le agradece por toda la información que pueda suministrar y por su participación libre y voluntaria.

1. ¿Cómo se enteró sobre los nuevos requisitos para el ingreso al Ecuador?  
Por favor explique
2. ¿Le pareció fácil o difícil el proceso para registrarse en el censo?  
Por favor explique
3. ¿Pudo recabar todos los documentos que le exigían para solicitar la VERHU o la VIRTE?  
Por favor explique
4. ¿Cuál fue el resultado obtenido luego de entregar toda la documentación requerida en la solicitud de la VERHU o la VIRTE?  
Por favor explique