

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Los problemas del diseño institucional de la política migratoria ecuatoriana: el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y separados.

Gabriel Eduardo Bonilla Muñoz

Asesor/a: Alejandro Hernández Luis

Lector/a: Vanessa Montenegro Hidalgo

Quito, agosto de 2023

Dedicatoria

A mi familia, especialmente a mi padre, quién es mi ángel y fue el mayor ejemplo de dedicación.

Epígrafe

Todo por las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, pues se encuentran bajo dos variables de vulnerabilidad; su edad y la condición migratoria.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos.....	10
Introducción	11
Capítulo 1. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos.....	16
1.1. Instrumentos de agenda: Información	19
1.1.1. Pronunciamiento Oficial Defensoría del Pueblo - Julio 2018 (Ai1).....	19
1.1.2. Declaratoria de Emergencia Migratoria – Agosto 2018 (Ai2).....	19
1.1.3. Declaración de Quito sobre Movilidad Humana – Septiembre 2018 (Ai3).....	20
1.2. Instrumentos de agenda: Regulación	21
1.2.1. Plan Nacional de Movilidad Humana 2018-2021 – Mayo 2018 (Ar1).....	21
1.2.2. Pronunciamiento Oficial Defensoría del Pueblo - Agosto 2018 (Ar2).....	21
1.3. Instrumentos de agenda: Tesoro	22
1.3.1. Declaratoria de Emergencia Migratoria y solicitud de apoyo financiero (At1).....	22
1.3.2. Consultoría sobre costos de la atención en emergencia del flujo inusual de inmigrantes venezolanos (At2)	22
1.4. Instrumentos de agenda: Organización.....	24
1.4.1. Solicitud de diseño de un Plan de atención a inmigrantes venezolanos (Ao1).....	24
1.4.2. Pronunciamiento Público del Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana - 14 noviembre 2019 (Ao2).....	24
Capítulo 2. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos	26
2.1. Instrumentos de formulación: Información	26
2.1.1. Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales 2018 INEC (Fi1)	26
2.1.2. Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020 (Fi2)..	26
2.2. Instrumentos de formulación: Regulación.....	27
2.2.1. Protocolo de Protección Especial para Niñas, Niños y Adolescentes en contextos de Movilidad Humana – Mayo 2019 (Fr1)	27

2.2.2. Norma Técnica de atención la población en contexto de Movilidad Humana en situación de vulnerabilidad en ciudades de acogida – Abril 2021 (Fr2).....	28
2.3. Instrumentos de formulación: Tesoro	29
2.3.2. Reporte estadístico de fin de año Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados desde 2019 a 2023 (Ft2).....	30
2.4. Instrumentos de formulación: Organización	31
2.4.1. Designación de competencias a MIES, Ministerio del Interior y Junta Cantonal de Protección de Derechos (Fo1).....	31
2.4.2. Creación de Equipo Multidisciplinario: Fortalecimiento de capacidades de los sistemas de protección cantonales (Fo2).....	31
Capítulo 3. Discusión y análisis sobre coherencia, consistencia y/o eficiencia del mix de instrumentos	33
Conclusiones	36
Referencias	38
Anexos.....	40

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1. 1. Proyección Inmigrantes Venezolanos VS Financiamiento.....	17
Figura 1. 2. Consultoría sobre los recursos financieros requeridos 2018	23
Figura 2. 1. Gasto Público Anual	29

Tablas

Tabla 1. 1 Política Migratoria Ecuatoriana previa a la crisis humanitaria 2018	16
Tabla 2. 1. Protocolo de Protección Especial NNA en Movilidad Humana	27
Tabla 2. 2. Presupuesto Proyectado Vs Presupuesto Financiado	30

Lista de abreviaturas y siglas

ACNUR Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados

CCPD Consejo Cantonal de Protección de Derechos

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

JCPD: Junta Cantonal de Protección de Derechos

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

NNA: Niñas, niños y adolescentes.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

RMRP: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes

R4V: Plataforma Interangencial Respuesta para Venezuela.

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Gabriel Eduardo Bonilla Muñoz, autor de la tesina titulada “Los problemas del diseño institucional de la política migratoria ecuatoriana: Caso de las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Separados”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, 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, agosto de 2023

**Gabriel
Bonilla**
Gabriel Bonilla
cn=Gabriel Bonilla,
o=HIAS,
ou=Trabajador Social,
email=gabriel.bonilla
@hias.org, c=EC

Firma

Gabriel Eduardo Bonilla Muñoz

Resumen

Los problemas del diseño institucional de la política migratoria están reflejados en la vulneración sistemática de derechos de las niñas, niños y adolescentes en condición de movilidad humana y sin la presencia de sus progenitores o sus cuidadores habituales, mismos que no logran acceder a la red de servicios estatales que garanticen una mejor calidad de vida.

En torno a la problemática de la capacidad de respuesta a la crisis migratoria se planteó la siguiente pregunta de investigación que servirá como guía durante el análisis de la política migratoria desarrollada debido a la crisis humanitaria suscitada en territorio ecuatoriano desde el año 2018 hasta la actualidad, ¿el diseño de la política migratoria coadyuvó a reducir el riesgo de los NNA no acompañados y separados durante su proceso de integración local?

Con el objetivo de resolver la interrogante de investigación se realizó una identificación exhaustiva de los instrumentos de política que constituyeron la etapa de diseño de agenda y aquellos que se relacionaron durante la formulación de la política migratoria en favor de los inmigrantes venezolanos y especialmente en infantes y adolescentes. Por otro lado, se planteó el análisis documental de información pública para determinar el origen y el proceso metodológico para la formulación de estrategias gubernamentales que solventen las necesidades de protección del presente grupo etario bajo la consideración de sus especificidades.

La capacidad técnica de la recolección de información es fundamental para el posicionamiento de agenda política y determina la calidad de las estrategias operativas para su tratamiento. Finalmente, es importante destacar que se requiere procesos institucionalizados de sistematización de experiencias durante el diseño de políticas públicas migratorias para definir obstáculos, retos y oportunidades de procesos previos.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial para la Organización No Gubernamental: Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS) por la experiencia laboral y todo el despliegue humanitario realizado en el Ecuador en beneficio de migrantes y refugiados.

De igual forma a mi familia, como pilar fundamental para la consecución de los objetivos personales, académicos y profesionales.

Introducción

Planteamiento y contextualización general del problema de políticas

A lo largo de la existencia de la humanidad, los desplazamientos humanos se han originado debido a la incasable necesidad de encontrar territorios que satisfagan los requerimientos básicos para la vida. De este modo es imperante encontrar lugares o espacios geográficos que cuenten con recursos materiales y propicien normas de convivencia con los pares para garantizar una relación armónica. Sin embargo, las fronteras invisibles se han encargado de fracturar el territorio común de los seres humanos para formar espacios determinados que respondan a la necesidad de apropiación e identidad nacional.

La migración considerada como aquel desplazamiento humano, puede estar caracterizado por la motivación y voluntad de las personas frente algunos elementos del contexto que determinan la decisión de salir del país de origen. De esta manera, se puede diferenciar a aquellas personas que planifican, deciden y ejecutan un proceso ordenado de movilización, y por otro lado se encuentran poblaciones que, debido a la vulneración sistemática de derechos humanos, caos interno, conmoción social y/o amenazas contra la vida deciden viajar para salvaguardar la integridad física y emocional de sus familias.

La migración como proceso social también está sujeto a varios elementos que coexisten y suponen consecuencias de orden social, económico, cultural y de nuevos contratos sociales. Al igual que el diseño de políticas públicas que requiere una relación de causalidad para entenderlo como un proceso racional que tiene como objetivo el cambio de la realidad, que no supone una solución definitiva, pero presenta una propuesta de acción gubernamental frente a los requerimientos de sus mandantes.

A nivel mundial existen cerca de 8000 millones de personas, de los cuáles 281 millones fueron y son migrantes internacionales según el informe realizado por la Organización Internacional de Migración, desde este punto OIM¹, en el año 2022. Referente a las presentes estadísticas se precisa la importancia del estudio de la migración para determinar cuáles son las unidades de análisis para explicar aquellos procesos de desplazamiento humano alrededor del mundo. Existen varios factores que pueden dar una explicación a dicho fenómeno, entre ellos los agentes “expulsores”, brechas históricas de desigualdad socioeconómica bajo la

¹ Organización Internacional para las Migraciones: Véase también: <https://www.iom.int/es>

lógica centro-periferia, la vulneración de derechos fundamentales en países de origen e incluso motivaciones personales, entre otras.

A nivel regional desde el 2016 hasta la actualidad se estructuró uno de los desplazamientos humanos más grandes de la historia sudamericana, misma que fue y es protagonizada por ciudadanos venezolanos.

Son los países latinoamericanos quiénes receptaron a dicha población, sin menoscabar los países de hemisferio norte que también receptaron personas migrantes venezolanas bajo otras condiciones, mismas que fueron determinadas por la capacidad económica de los migrantes.

La situación actual de Venezuela ha repercutido notablemente en los flujos migratorios de la región, y sigue constituyendo una de las mayores crisis de desplazamiento y migración del mundo. A junio de 2021, habían abandonado el país unos 5,6 millones de venezolanos, y aproximadamente el 85% de ellos (alrededor de 4,6 millones) se habían trasladado a otro país de América Latina y el Caribe (OIM 2021, 101).

Bajo este primer análisis se debe realizar una diferenciación respecto a la movilidad humana venezolana y sus modalidades, puesto que existe una variedad de clasificaciones debido a criterios basados en la voluntariedad de las personas para desplazarse, hasta la huida beligerante para salvaguardar la integridad física. Las presentes consideraciones son necesarias para realizar un acercamiento profundo del objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

A nivel nacional, durante la crisis venezolana iniciada en 2016, Ecuador se constituyó como un país de tránsito con conexiones a países del sur del continente y posteriormente como país de acogida como lo afirma Cancillería del Ecuador. Además, la crisis migratoria según cifras del Ministerio de Gobierno escaló a niveles exorbitantes con una estimación como la que se presenta a continuación:

Desde el 2016 hasta el 18 de agosto de 2020, se registra el ingreso de 1.863.812 ciudadanos venezolanos, de los que, 350.498 permanecen en el país. Este registro no considera a las personas que han ingresado por pasos fronterizos irregulares, por lo que se estima que en Ecuador están radicados alrededor de 417 mil ciudadanos venezolanos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020).

Sin menoscabar la importancia de atención a todos los grupos etarios de personas que se encuentran en una condición de movilidad humana dentro del territorio del país, es fundamental abstraer los efectos de la migración irregular y su relación con las niñas, niños y

adolescentes no acompañados y separados, en adelante referidos como NNA, puesto que durante este proceso de integración social podrían existir circunstancias que propicien una vulneración de derechos fundamentales que están consagrados en el marco jurídico del Ecuador y los organismos internacionales.

Finalmente, el fenómeno de la migración se transporta a los inicios de la humanidad y se complejiza bajo los parámetros de la sociedad moderna, por esta razón los gobiernos nacionales, intermedios y locales requieren de políticas públicas que respondan a los efectos de una migración irregular, insegura, desordenada, peligrosa con el objetivo de reducir sus efectos negativos y garantizar el ejercicio de derechos fundamentales y acceso eficaz a servicios estatales.

Durante el proceso de desplazamiento humano el gobierno de Ecuador precisó ciertos retos en el manejo adecuado del ingreso masivo de personas de nacionalidad venezolana, cabe destacar que existieron grupos de personas que utilizaron puntos regularizados por la oficina de Migración, mientras que otros lo realizaron por pasos irregulares aumentando el riesgo de extorsión, tráfico y trata de migrantes, riesgos para la salud y predestinados a una condición irregular de permanencia dentro del territorio ecuatoriano.

Dentro del análisis de la información provista por los puntos migratorios oficiales y la comunidad internacional se determinó “que aproximadamente ingresaron por vía terrestre 82 595 NNA. La presente información fue recogida durante agosto 2018 y se determinó que el 9% se trata de NNA separados y 1% de NNA no acompañados” (UNICEF 2018). Es así que se determinó la presencia aproximada de 7433 NNA separados y 825 no acompañados que no cuentan con protección estatal bajo la premisa de atención especializada por ser parte de los grupos de atención prioritaria reconocida en el marco normativo ecuatoriano.

A partir de las premisas anteriores surge la interrogante de investigación ¿el diseño de la política migratoria coadyuvó a reducir el riesgo de los NNA no acompañados y separados durante su proceso de integración local? Interrogante que se desglosará en los siguientes apartados bajo la actividad investigativa sobre la puesta en agenda y la formulación de la política pública migratoria durante la crisis humanitaria suscitada en Ecuador.

Finalmente, la identificación de los grupos de atención prioritaria y especialmente aquella población de NNA no acompañados² o separados³, sugiere la creación de una política especializada debido a las especificidades del grupo etario y la responsabilidad del Estado como ente garantista del interés superior de NNA.

El marco analítico de diseño de políticas

El marco analítico basado en las coaliciones promotoras se enmarca como la herramienta que apuntala el desarrollo de la investigación sobre la política migratoria ecuatoriana y posibilita abstraer el conocimiento de sus actores sociales, políticos y culturales. Es así que, “este marco analítico es reflexivo, dado que sirve a la vez para evidenciar cómo se comportan los actores independientes del análisis de políticas y retroalimenta este rol, esta evaluación que pueden hacer los expertos de una situación” (Fontaine 2021, 150).

Desde la perspectiva del autor el presente marco de análisis permite entender la relación que existe entre los diferentes puntos de vista de los múltiples actores frente al mismo problema público. Además, realiza una valoración sobre los roles de los actores y su incidencia durante la puesta en agenda y la formulación de la estrategia.

El marco analítico referenciado en las coaliciones permitirá una determinación sobre las acciones del gobierno ecuatoriano contextualizadas en los diferentes momentos de la crisis humanitaria bajo las sugerencias de los organismos internacionales. Además, posibilita entender cómo las instituciones especializadas pueden conectarse con el gobierno para dar soluciones a corto y largo plazo durante el ciclo de diseño de la política objetivo. Es importante reconocer que las decisiones deben estar sustentadas en estadísticas fiables para conseguir resultados eficaces.

Desde la teorización, la puesta en agenda se precisa como aquel análisis de priorización bajo los preceptos políticos de las autoridades de turno “la jerarquización de prioridades” (Fontaine 2021). Cabe mencionar que las interacciones entre actores del diseño de la política pública mediante diferentes actividades pueden incidir en dicho proceso de priorización basado en intereses, intenciones y/o motivaciones de toda índole. Por otro lado, basado en la legitimidad otorgada a la autoridad de turno también existe cierto nivel de voluntad política que guía la estructuración de la agenda política durante el periodo de su mandato.

² NNA No acompañados: persona menor de 18 años sin la compañía de sus progenitores o cuidador habitual. Véase también: <https://www.acnur.org/5cf926764.pdf>

³ NNA Separado: persona menor de 18 años que se encuentre con alguna figura de cuidado bajo elementos de consanguinidad o costumbre, sin ser sus progenitores. Véase también: <https://www.acnur.org/5cf926764.pdf>

El desplazamiento humano endógeno y/o exógeno genera diferentes formas de interacción social, mismas que requieren una reconstrucción del contrato social predeterminado y el fortalecimiento institucional que garanticen la convivencia entre pares. El interés del gobierno se contrapone en ocasiones a la postura de la sociedad o sus actores generando apatía por ciertos temas y empatía por otros. En este sentido, surge la importancia del empoderamiento de los actores para incidir en el diseño de políticas integrales y holísticas frente a la atención de sectores vulnerables.

La formulación de política gira entorno a los medios para conseguir los fines “medios de acción” (Fontaine 2021). Elementos claves para la implementación de las estrategias operativas y la consecución parcial de los objetivos planteados para la atención a la problemática identificada. En el presente caso de estudio es necesario identificar aquellas iniciativas para la atención a migrantes desde los actores estatales responsables del levantamiento de información, generación de planes de contingencia bajo estándares de asistencia humanitaria, colaboración de organismos multilaterales y acciones afirmativas para propender procesos de integración local.

El análisis instrumental de la política pública permite esbozar aquellos recursos que se relacionan y actúan para dar respuestas estatales. De este modo, se sugiere que “esta perspectiva instrumental (...) define a los instrumentos de política como recursos y medios con los que cuenta un gobierno para alcanzar sus metas” (Paz 2020, 136).

El presente estudio de investigación facilitará la recolección de información representados en los instrumentos de política pública y su interrelación entre la problemática, la puesta en agenda, implementación, análisis de resultado y coherencia entre lo planificado, ejecutado y generado a partir de la política migratoria ecuatoriana bajo la taxonomía NATO (modalidad-información/autoridad/tesoro-finanzas/organización).

Capítulo 1. El diseño de la agenda de políticas: análisis de los instrumentos

El presente fenómeno requirió coordinación interinstitucional para la respuesta integral de la situación Venezuela en el país, de esta forma se determinó que la población objetivo será aquel grupo de NNA no acompañados y separados migrantes venezolanas en situación de irregularidad, que no ha logrado satisfacer sus necesidades básicas y sociales por falta del despliegue estatal y subestatal.

A continuación, se presenta el rumbo de la política migratoria previo la declaración de crisis migratoria venezolana por parte del gobierno ecuatoriano y sus carteras estatales con el objetivo de entender cuál es el contexto de la política migratoria previo a la situación Venezuela. Además, se logró identificar el marco normativo y la operativización de las instituciones públicas como entes garantistas de los derechos de las personas bajo la condición de movilidad humana.

Tabla 1. 1 Política Migratoria Ecuatoriana previa a la crisis humanitaria 2018

POLÍTICA	PODER DEL ESTADO/INSTITUCIÓN RESPONSABLE	OBJETIVO	AÑO
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO TODA UNA VIDA	Poder Ejecutivo	Protección y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y en el exterior.	2017-2021
PLAN NACIONAL DE MOVILIDAD HUMANA	Ministerio De Relaciones Exteriores Y Movilidad Humana	Ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones	2018

PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL MREMH	Ministerio De Relaciones Exteriores Y Movilidad Humana	Generar acciones estratégicas para promover una migración segura, ordenada y regular.	2017-2021
---	--	---	-----------

Elaborado por el autor mediante revisión documental a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2023)

En el transcurso del 2018 al 2022 el gobierno ecuatoriano desplegó algunas acciones afirmativas para la atención de la crisis migratoria, sin embargo, es perceptible que existen parámetros nacionales que no necesariamente aterrizan a territorio. Es por esta razón que se presenta a continuación las proyecciones realizadas por la plataforma interagencial de respuesta para Venezuela, desde el presente punto como R4V⁴, mediante el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes realizada para el año 2024, información que se contrasta a las cifras oficiales manejadas por gobierno ecuatoriano y donde se precisa lo siguiente:

Figura 1. 1. Proyección Inmigrantes Venezolanos VS Financiamiento

PLAN DE RESPUESTA ECUADOR RMRP 2023 – R4V	
Alcance	Población en Miles (K)
Proyección de Población	886,8 K
Personas con necesidad de protección	688 K
Población Meta	439,5 k

Fuente: Figura del Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados, R4V 2023 .

Para el año 2023 se tiene proyectado que exista 886 8000 personas migrantes de las cuáles 688 000 requerirán alguna asistencia material o inmaterial por parte del Estado, organizaciones no gubernamentales y/o socios estratégicos a nivel del territorio ecuatoriano.

Las estadísticas presentadas generan nuevas metas y desafíos para la administración pública y especialmente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que bajo el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización COOTAD, los faculta para generar

⁴ R4V: Plataforma Interagencial de Respuesta para Venezuela. Véase también: <https://www.r4v.info/>

estrategias de atención a personas migrantes desde la cosmovisión y recursos disponibles en las diferentes jurisdicciones.

En la sección de anexos, la persona lectora podrá encontrar la codificación de los instrumentos de política (véase anexo 2 y anexo 3 respectivamente), mismos que fueron analizados durante la puesta en agenda y el diseño de la estrategia estatal bajo la lógica de causalidad siguiendo el siguiente formato:

- **Instrumentos de Agenda**
 - Nodalidad-Información: Ai#
 - Autoridad-Regulación: Ar#
 - Tesoro-Finanzas: At#
 - Organización: Ao#

- **Instrumentos de Formulación**
 - Nodalidad-Información: Fi#
 - Autoridad-Regulación: Fr#
 - Tesoro-Finanzas: Ft#
 - Organización: Fo#

La desatención de niñas, niños y adolescentes migrantes en Ecuador es un fenómeno que se viene desarrollando desde el 2018, donde hasta ese momento el gobierno precisó que existe una crisis migratoria protagonizada por ciudadanos venezolanos sin precedentes.

De esta forma, bajo las condiciones del ingreso inusual de personas venezolanas las autoridades de territorio identificaron la presencia de NNA sin la compañía de sus progenitores o cuidadores, momento donde fue necesario plantear estrategias nacionales para responder de manera integral a las necesidades del mencionado grupo etario. Sin embargo, fueron en algunos momentos y en diferentes contextos donde se reconoció dicha necesidad de realizar esfuerzos adicionales que garanticen la especificidad de atención.

Los presentes instrumentos se encuentran identificados y fueron aquellos que permitieron inscribir la presente problemática en la agenda política del gobierno democrático de Lenin Moreno 2017-2021. De este modo, el gobierno nacional articuló diferentes estrategias con los

gobiernos intermedios-locales para la identificación de población en el territorio y el despliegue institucional.

1.1. Instrumentos de agenda: Información

Durante el año 2018 se percibió explícitamente que, durante el tránsito de personas, migraban NNA en compañía de responsables que no guardaban ningún tipo de relación consanguínea o de afinidad, alertando a las autoridades migratorias. En este sentido, se identificó la figura de NNA no acompañados y separados de sus progenitores, concomitantemente se planteó la responsabilidad estatal para la generación de datos previa a la toma de decisiones.

1.1.1. Pronunciamiento Oficial Defensoría del Pueblo - Julio 2018 (Ai1)

Para julio 2018 la Defensoría del Pueblo exhortó al gobierno de Ecuador la generación de procesos de admisión de documentos de identidad como certificados de nacimiento de NNA venezolanos, considerando que no poseen cédula de ciudadanía/identidad hasta que cumplan los 9 años en su país de origen. Adicionalmente, sugirió que el MREMH en coordinación con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a partir de ahora MIES, diseñe un sistema de protección complementario para NNA garantizando el interés superior del niño.

En este caso, fue fundamental que desde la Defensoría del Pueblo identifique la necesidad de un sistema de atención interdisciplinario para la atención integral de migrantes para garantizar los derechos humanos de los grupos de atención prioritaria, especialmente a las NNA no acompañados.

El despliegue del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana junto con el MIES hacia las fronteras significó el reconocimiento del problema sobre la desatención de NNA migrantes y que requieren medidas de protección administrativas que busquen una atención interinstitucional y holística para la integración local bajo un enfoque de derechos.

1.1.2. Declaratoria de Emergencia Migratoria – Agosto 2018 (Ai2)

Desde los medios de comunicación tradicional y digital, existió la cobertura de la crisis migratoria sin precedentes en la región, bajo la declaratoria de emergencia por parte del viceministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Santiago, declaratoria que elevó la necesidad de planificar acciones inmediatas bajo parámetros mínimos de asistencia humanitaria en los puntos fronterizos.

La crisis migratoria estuvo caracterizada por tres momentos; en su primera fase hasta 2018 migró población que en promedio perteneció a clase media-alta en Venezuela y tuvo medios económicos para lograr cometido. Posteriormente existió un grupo de la población perteneciente a clase media-baja que optó por condiciones de viaje sin mayores comodidades y con limitados recursos económicos para su proceso de integración social. Finalmente, en 2019-2020 junto con los efectos de la pandemia llegó a Ecuador la población de escasos recursos económicos pertenecientes a clase baja y extrema pobreza que estuvo vinculada a mecanismos negativos de afrontamiento como mendicidad, trabajo infantil y separación de familiares durante el proceso de desplazamiento.

Para el Estado fue evidente los diferentes contextos descritos anteriormente, pues se requirió de asistencia técnica y presupuestaria de organismos internacionales para satisfacer necesidades básicas de alojamiento temporal, alimentación, atención psicosocial y generación de medios de vida sostenibles.

1.1.3. Declaración de Quito sobre Movilidad Humana – Septiembre 2018 (Ai3)

Espacio intergubernamental conformado por representantes de los gobiernos de la región, que hasta ese momento se encontraban bajo los estatutos de UNASUR y buscaban generar un plan regional de atención a la situación Venezuela.

El intercambio de información entre gobiernos permitió identificar buenas prácticas de recolección de datos demográficos para realizar proyecciones de inversión pública. Además, cabe destacar que el gobierno de turno liderado por Lenin Moreno, durante la Declaración de Quito, optó por una política de fronteras abiertas y apego a declaraciones internacionales para garantizar el derecho a migrar y la ciudadanía universal.

Adicionalmente, bajo el enfoque de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, permitió proyectar diversas políticas públicas para la respuesta integral a la ola migratoria garantizando procesos de intercambio cultural con la población de acogida.

Cabe destacar que la participación de los organismos multilaterales fue otra de las principales consideraciones durante la reunión de representantes gubernamentales, debido a la capacidad instalada de cada uno de los países y las propias características de la región.

1.2. Instrumentos de agenda: Regulación

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana explicó que Ecuador se consolidó como un país de tránsito y posteriormente en un país de acogida o destino final en los diferentes procesos de desplazamiento humano suscitados en la región, especialmente para población colombiana con necesidad de protección internacional. Cabe mencionar que la presentación del presente plan fue en mayo 2018 y representa una intención clara de erigir una plataforma de atención al migrante nacional y extranjero, pues para este momento ya existía una diáspora de migrantes venezolanos previo a la crisis migratoria en noviembre del mismo año.

1.2.1. Plan Nacional de Movilidad Humana 2018-2021 – Mayo 2018 (Ar1)

El instrumento se caracteriza por ser concebido bajo los parámetros de la Constitución del Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, COOTAD y parámetros internacionales, para objeto de estudio se precisa los objetivos de las siguientes políticas públicas:

Política 2: Fortalecer la protección de población en movilidad humana bajo la universalidad y gratuidad de servicios estatales para reducir el nivel de vulnerabilidad de los grupos prioritarios. De esta manera se propende a la integración social de las personas.

Política 3: Mejorar los controles migratorios para disminuir los riesgos de una migración irregular y la actividad de traficantes de migrantes. Además, mantener un catastro actualizado sobre ingreso y salidas de migrantes.

Bajo la influencia de las políticas públicas descritas y una vez realizada la declaratoria de emergencia, el gobierno decidió poner en marcha la simplificación de procedimientos administrativos para la obtención de visas, reconocimiento-homologación-validación de títulos profesionales y garantizar acceso a salud-educación en todos sus niveles.

1.2.2. Pronunciamiento Oficial Defensoría del Pueblo - Agosto 2018 (Ar2)

Defensoría del Pueblo bajo su mandato y en el marco de sus competencias exhortó al Estado la modificación legal correspondiente para que NNA no acompañados o separados cuenten con un protocolo de atención especial debido a sus especificidades bajo la responsabilidad del MIES y el sistema de protección de los gobiernos autónomos descentralizados. La norma técnica es una propuesta que para ese momento fue el inicio de la transformación del MIES y su mandato de proteger a poblaciones vulnerables. El presente instrumento significó un

cambio en la metodología de intervención social, puesto que se trata de otro grupo poblacional que hasta la fecha de su creación (2021) no estaba siendo atendido desde el Estado

1.3. Instrumentos de agenda: Tesoro

Los recursos económicos van de la mano con la planificación de actividades para garantizar la consecución de objetivos y el abordaje de la población participante bajo parámetros técnicos y humanitarios.

1.3.1. Declaratoria de Emergencia Migratoria y solicitud de apoyo financiero (At1)

Posterior a la declaración pública del MREMH existió un estado de emergencia debido a que la capacidad instalada gubernamental no estaba dando abasto a las necesidades de los inmigrantes, de este modo se solicitó apoyo técnico y financiero a organismos multilaterales especializados como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, a partir de este momento ACNUR, con presencia de más de dos décadas en el país en el contexto del desplazamiento forzado de colombianos. Sin embargo, la situación Venezuela fue totalmente diferente puesto que bordeaba los 6000 ingresos diario por frontera.

Ecuador evaluó la posibilidad de acceder a créditos blandos ofrecidos por la CAF o conocido actualmente como Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo como alternativa presupuestaria. Desde MREMH también se optó por trabajar en el ámbito de la Cooperación Internacional y establecer una mesa de donantes internacionales.

1.3.2. Consultoría sobre costos de la atención en emergencia del flujo inusual de inmigrantes venezolanos (At2)

A continuación, se presenta un resumen del presupuesto destinado para la respuesta al desplazamiento inusual de personas venezolanas en el territorio ecuatoriano, cabe mencionar que el presente cuadro refleja el trabajo realizado durante la primera fase del proceso migratorio y tiene como objetivo la asistencia humanitaria y de emergencia, entre otras actividades la creación de albergues, corredores humanitarios, alimentación, atención a mujeres embarazadas, NNA no acompañados y separados, finalmente a grupos de atención prioritaria.

El gobierno ecuatoriano realizó una proyección de gasto público mediante consultoría externa, misma que permitió estratificar y caracterizar los recursos económicos por medio de las carteras estatales y fortalecer el acceso a servicios estatales básicos para mejorar las

condiciones de vida. Finalmente, se evidencia que existe una priorización de gasto bajo el enfoque de edad, género y diversidad considerando las particularidades de los grupos prioritarios dentro de la población en situación de movilidad humana.

Figura 1. 2. Consultoría sobre los recursos financieros requeridos 2018

CUADRO DE CONSOLIDACIÓN DE COSTOS FASE DE RESPUESTA A LA EMERGENCIA DEL FLUJO MIGRATORIO INUSUAL DE VENEZOLANOS Y DECLARACIÓN DE EMERGENCIA	
MINISTERIOS	TOTAL USD
Ministerio de Salud Pública (ene-jul 2018)	5.693.449,00
Ministerio de Educación (anual 2018)	9.330.597,85
Ministerio de Inclusión Económica y Social (ene-sep 2018)	1.336.610,34
Ministerio del Interior (sep-dic 2018)	92.017,29
Ministerio de Transporte y Obras públicas (agosto 2018)	18.000,00
Secretaría de Gestión de Riesgos	36.596,94
Ministerio de Trabajo	52.500,00
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	4.384.482,36
Total USD	20.944.253,78

Fuente: Figura del Equipo de Consultores Viceministerio de Movilidad Humana 2018.

El MIES se configuró como la institución rectora en respuesta a migrantes extranjeros en coordinación con el apoyo de organización internacionales para garantizar enfoques de movilidad humana, edad, género y diversidad del grupo objetivo, sin menoscabar los procesos dirigidos- a la población local.

El MINEDUC y MSP se focalizaron en la atención médica de emergencia y acceso gratuito y universal sin discriminación por nacionalidad o etnia. Se emprendieron procesos de fortalecimiento de la capacidad instalada previamente al desplazamiento humano, mismo que exigió la atención estatal.

Desde el Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en cooperación con el MIES y la secretaría de gestión de riesgos establecieron pautas para el registro migratorio, entrevistas especializadas, categorización de riesgo-vulnerabilidad y activación del sistema de protección nacional y municipal bajo el protocolo de atención específica para inmigrantes. (véase anexo 1)

1.4. Instrumentos de agenda: Organización

Las instituciones públicas requieren operativizar e interiorizar procesos para la atención especializada de la población en movilidad humana.

1.4.1. Solicitud de diseño de un Plan de atención a inmigrantes venezolanos (Ao1)

Debido al alto número de ingresos diarios por frontera, sin considerar los ingresos irregulares, las instituciones del Estado se fueron desbordando y surgió la necesidad de realizar cambios institucionales, bajo la figura de una medida cautelar se garantizó el derecho a migrar y la reestructuración de las instituciones públicas para la provisión de bienes y servicios:

- "Que el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Viceministerio de Movilidad Humana, en el ámbito de sus competencias presenten un plan integral de atención para la crisis humanitaria para la población venezolana enmarcada en derechos humanos.
- Descentralización y desconcentración estatal del MREMH en 8 administraciones zonales.
- Fortalecimiento de las competencias de los GADs Cantonales para la atención integral de la población venezolana y especialmente NNAs.
- El Plan Integral de atención se realizará bajo los enfoques de edad, género, diversidad y derechos humanos.

1.4.2. Pronunciamiento Público del Grupo de Trabajo de Movilidad Humana

Venezolana - 14 noviembre 2019 (Ao2)

Pasado el año desde la creación del Plan integral para la atención y protección a población venezolana radicada en Ecuador, la sociedad civil realiza el presente pronunciamiento debido a que no se ha logrado cumplir con el diseño de una estrategia de atención a NNA no acompañados y separados que requieren atención especializada.

La incidencia de la sociedad civil permitió que exista el reconocimiento de los beneficiarios directos en procesos participativos para la toma de decisiones o al menos estar informados sobre la actividad de la administración pública. Además, fue imprescindible su influencia para considerar los enfoques de edad, género y diversidad para la planificación de planes, programas y proyectos.

El mencionado requerimiento viene acompañado de las nuevas asignaciones de funciones-competencias de las carteras de Estado involucradas para el tratamiento de la presente problemática.

Capítulo 2. El diseño de la formulación de políticas: análisis de los instrumentos

La formulación de la política migratoria es el resultado del proceso previo donde se identificó la problemática y se estableció una lógica causal para el abordaje de la crisis migratoria por parte del gobierno nacional.

2.1. Instrumentos de formulación: Información

2.1.1. Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales 2018 INEC (Fi1)

El Instituto Nacional de Estadística y Censo para julio 2019 extendió un informe respecto al registro de ingresos de extranjeros al Ecuador por las diferentes jefaturas de migración en 2018. La base de datos fue un instrumento clave para las autoridades, considerando que existió un ingreso inusual de aproximadamente de 2´427.660 personas, de las que, el 39.4% estuvo representado por personas de nacionalidad venezolana. De esa población, el 12.3% fueron NNA en el rango de 0 a 17 años de edad, dato que permite dimensionar que existieron aproximadamente 117.649 NNA que ingresaron al país.

La presente cifra está cotejada bajo los parámetros oficiales de Migración, pero es posible, que haya existido un número indeterminable de personas que por diversas razones ingresaron por pasos irregulares bajo condiciones de inseguridad, desprotección y vulnerabilidad, y sin realizar un registro oficial.

2.1.2. Registro Migratorio de ciudadanos venezolanos en el Ecuador 2019-2020 (Fi2)

El presente documento fue publicado en el 2022, con la debida consideración de que trata de las cifras arrojadas del 2019-2020 donde existió un número representativo de personas que ingresaron de manera irregular y sin un registro migratorio en los puntos de migración ubicados en los pasos fronterizos. Es así que existe un considerable número de personas que no formaron parte del proceso de regularización a través de la Visa de excepción por razones humanitarias.

El registro migratorio comenzó el 26 septiembre 2019 hasta 31 marzo 2020 donde existió la amnistía a las deudas migratorias por exceder el tiempo límite permitido en condición de turista, el presente incentivo se realizó con el objetivo de incrementar la participación activa de los migrantes en un censo de población.

Sin embargo, la ejecución del presente instrumento estableció algunas trabas para NNA no acompañados y separados como; no admitía certificados de nacimiento venezolanos sin apostilla y certificación, únicamente personas mayores de 18 años podían agenciar dicho

registro en la web, no existía un protocolo especializado, falta de representatividad estatal y ausencias de medidas de protección especial.

Durante el análisis del presente instrumento se determina que no existe ni si quiera la existencia de datos cuantitativos sobre NNA no acompañados y separados, posiblemente debido al desconocimiento técnico-conceptual, inadmisión de personas menores de edad sin representante o cuidador habitual y falta de notificación de la presencia de los mencionados casos desde las unidades migratorias hacia la base nacional de datos.

2.2. Instrumentos de formulación: Regulación

2.2.1. Protocolo de Protección Especial para Niñas, Niños y Adolescentes en contextos de Movilidad Humana – Mayo 2019 (Fr1)

Bajo la publicación del Acuerdo Ministerial 095 se estructuró la plataforma de atención a NNAs en situación de movilidad humana considerando a Ecuador como un país garantista de derechos humanos. De esta forma se permitieron estructurar un proceso lógico donde se visualiza las instituciones responsables y sus intervenciones frente a los casos de niñez y adolescencia de la siguiente manera:

Tabla 2. 1. Protocolo de Protección Especial NNA en Movilidad Humana

INSTITUCIÓN	COMPETENCIA	OBSERVACIONES
Ministerio del Interior – Migración	Solicitud de documentación	Pasaporte, Cédula, Tarjeta Andina, Partida de Nacimiento
Ministerio del Interior – Migración	Refiere casos inadmitidos a MIES	NNA Inadmitidos: Documentos incompletos, deteriorados, caducados, sin documentos y otros
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Categorización de los perfiles	Casos NNA No acompañados y Separados Inadmitidos Registro Migratorio
Junta Cantonal de Protección de Derechos	Dispone MIES para entrevista especializada a NNA No	Informe de indicios sobre vulneración de derechos del

	acompañado o Separado	NNA
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Implementación de Entrevista Especializada	Identificación de indicios: Reunificación familiar Regularización Migratoria Derechos Sociales (salud, alimentación, atención emergente). Necesidad de protección internacional Ausencia de cuidador habitual (negligencia/violencia) Restitución Internacional
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Presentación de informe a JCPD.	
Junta Cantonal de Protección de Derechos	Imposición de medidas administrativas o judiciales de protección	Referencia a instituciones públicas para garantizar derechos del NNA

Fuente: Protocolo de Protección Especial NNA. Base de datos del Ministerio de Inclusión Social y Económica. (2019).

2.2.2. Norma Técnica de atención la población en contexto de Movilidad Humana en situación de vulnerabilidad en ciudades de acogida – Abril 2021 (Fr2)

Según lo dispuesto en el acuerdo ministerial Nro.MIES-2021-018, se precisa que debe existir una norma técnica de atención a migrantes venezolanos considerando que no existe temporalidad definida para que el tránsito, permanencia y reingreso de migrantes finalice. Además, expresamente se estipula que para el 2021 se extiende la presente norma a personas de diferente origen nacional sin limitarse a la población venezolana únicamente.

El reconocimiento de otras nacionalidades en la atención a inmigrantes ratifica que el Estado desde el 2018 al 2021 reconoció los retos y aprendizajes suscitados durante la crisis migratoria venezolana. En este sentido, se puede identificar que existieron las consideraciones del caso para entender que existen grupos de atención prioritaria que experimentan múltiples

vulnerabilidades como NNA sin representante o cuidador habitual, migrante y bajo un status irregular.

Dentro del análisis de la norma técnica reconoce la importancia de los sistemas de protección integral, estrategias de integración comunitaria, desarrollo de habilidades, capacidades, medios de vida y ejercicio de derechos fundamentales.

2.3. Instrumentos de formulación: Tesoro

A pesar de la revisión documental, no se logró abstraer información sobre los instrumentos de tesoro con respecto a la política migratoria y aún más complicados datos específicos de NNA no acompañados y separados. Varios organismos multilaterales tuvieron que establecer su metodología de recolección de información y proyecciones de los insuficientes datos para obtener proyecciones de los recursos implementados en la presente política.

2.3.1. Gasto público asociado con la afluencia de venezolanas (Ft1)

Desde el Banco Mundial existe un estudio sobre los retos y oportunidades de la migración venezolana donde se desglosa el gasto público en diferentes aristas como se observa en la siguiente figura:

Figura 2. 1. Gasto Público Anual

GASTO PÚBLICO ANUAL POR MIGRACIÓN VENEZOLANA		
0.07 % PIB o 80 millones USD		
SECTOR	CONCEPTO	COSTO FISCAL (USD Millones)
Educación	Servicios	28.1
Salud	Servicios	39.1
Protección Social	Programas niñez, 3ra edad y escolares en especie	3.5
Movilidad Humana	Servicios migratorios	6.0
TOTAL	-	76.7

Fuente: Figura del Gasto Público Anual, Banco Mundial, 2020.

2.3.2. Reporte estadístico de fin de año Plan de Respuesta para Migrantes y Refugiados desde 2019 a 2023 (Ft2)

Desde 2018 existe una carta de entendimiento entre ACNUR y MIES como representante del Estado ecuatoriano, para el apoyo técnico y presupuestario orientado al diseño de política pública migratoria.

Durante el proceso de investigación se ha identificado la influencia de organismos internacionales en la dotación de recursos financieros para costear algunas estrategias afirmativas para garantizar una migración ordenada y segura. Además, el principal interés de la comunidad internacional está cimentada en la garantía de derechos y obligaciones de la población de interés sin interferir en las decisiones estatales.

En este sentido, se presenta un diagrama basado en los recursos direccionados desde la plataforma interagecjal basado en los Programas de Respuesta (RMRP) desde el 2019 hasta las proyecciones del año 2024.

Tabla 2. 2. Presupuesto Projectado Vs Presupuesto Financiado

PLAN DE RESPUESTA ECUADOR RMRP 2023 – R4V		
Año	Proyectado Millones (USD)	Financiado
2019	117 000 000	-
2020	199 300 000	95 600 000
2021	237 000 000	69 500 000
2022	288 290 000	92 890 000
2023	300 920 000	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información provista por la plataforma R4V, 2023.

Es evidente que la inversión de los organismos internacionales fue y es fundamental para la atención integral de la población migrante y específicamente a NNAs. A pesar de las proyecciones realizadas desde 2019 existe una constante anual al crecimiento de los recursos requeridos, exceptuando el año 2024 y reflejando que desde el inicio de la crisis migratoria se

necesita mayor presupuesto puesto que aumentan las necesidades de la población y se encuentran con el objetivo de integración local.

Según la información recabada entre el 2020 y 2021 a partir de los reportes de fin de año se percibe que con el transcurso del tiempo existen menos oportunidades para gestionar los recursos económicos que se proyectan.

2.4. Instrumentos de formulación: Organización

A partir de la designación de competencias se precisa un tema de descentralización a gobiernos subnacionales para el tratamiento de la población de interés mediante el sistema de protección integral de cada territorio.

2.4.1. Designación de competencias a MIES, Ministerio del Interior y Junta Cantonal de Protección de Derechos (Fo1)

El Ministerio del Interior y su presencia en los diferentes puntos fronterizos del país serán quienes valorarán las necesidades de protección y realizarán un tamizaje para la identificación de perfiles de interés en el marco del protocolo.

Dentro del Protocolo de Protección existe un rediseño del funcionamiento del MIES, específicamente en la unidad de Protección Especial, misma que se encarga de los grupos de atención prioritaria y finalmente durante la aplicación de la política migratoria se encargará de la niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana, considerando los enfoques de edad, género y diversidad.

Desde el sistema nacional de protección integral se ubica al Consejo Cantonal de Protección de Derechos como el ente municipal encargado de la formulación de política pública dentro de su jurisdicción y el establecimiento de los consejos consultivos que representan a los grupos prioritarios.

Por otro lado, la Junta Cantonal de Protección de Derechos es una institución que dictará las medidas administrativas de protección en favor de las niñas, niños y adolescentes para el ejercicio de sus derechos y el acceso a servicios estatales.

2.4.2. Creación de Equipo Multidisciplinario: Fortalecimiento de capacidades de los sistemas de protección cantonales (Fo2)

La norma técnica de atención a inmigrantes requirió un equipo multidisciplinario que posea las habilidades y capacidades requeridas especialmente para el abordaje de NNA No

acompañados y separados migrantes, considerando que se encuentran frente a personas menores de edad sin ningún representante legal y en condición migratoria irregular.

Dicho equipo técnico estuvo y estará conformado por psicólogos, trabajadores sociales, promotores comunitarios y profesionales administrativos que garanticen la ejecución presupuestaria asignada.

Dentro del Protocolo de Atención se determinó que el tamizaje de casos para la identificación de los perfiles de atención prioritario lo realizará el Ministerio del Interior en los puntos migratorios fronterizos. Posteriormente se percibe la que el MIES por medio del equipo técnico realiza la entrevista especializada bajo los principios de no devolución y el interés superior del niño garantizando su participación durante todo el proceso. El principal insumo que ofrece MIES es el informe social que permitió a la Junta Cantonal de Protección de Derechos, posteriormente JCPD, la estimación de medidas administrativas de protección para NNA no acompañados y separados.

Capítulo 3. Discusión y análisis sobre coherencia, consistencia y/o eficiencia del mix de instrumentos

Hasta 2018 la tendencia migratoria en la región estaba dirigida desde el sur hacia el norte, específicamente a países europeos y/o Estados Unidos, sin embargo, debido a las condiciones políticas de Venezuela, muchas personas decidieron viajar hacia países Latinoamericanos como Colombia, Ecuador, Perú, Chile y en menor cantidad Argentina y Brasil. La presencia masiva de personas de nacionalidad venezolana en la región obligó a los países a diseñar planes de contingencia para garantizar las necesidades básicas de los migrantes y establecer un movimiento migratorio ordenado.

El desplazamiento exorbitante de ciudadanos venezolanos se constituyó en la principal razón para que existiera una crisis humanitaria dentro del territorio ecuatoriano, y fue asumida como tal desde el Gobierno de Lenin Moreno bajo una declaración pública bastante escueta y sin fundamentos sobre el costo de la atención a dicha crisis. En el caso de Ecuador, fue evidente la debilidad del control fronterizo, puesto que el punto migratorio de Rumichaca no abasteció y por ende no pudo para garantizar información confiable sobre el ingreso regular a territorio ecuatoriano. Desde el 2018 el gobierno de turno adoptó la decisión de libre circulación de los ciudadanos de los países que conformaban la UNASUR y se requirió a toda persona ingresar con tarjeta andina, pasaporte y/o cédula de identidad del país de origen. Sin embargo, la ausencia de personal migratorio, seguridad fronteriza y protección social desató la proliferación de accesos irregulares y peligrosos controlados por grupos delictivos que lucraban del tráfico de migrantes, aumentando la condición de vulnerabilidad.

Además, en un inicio de la crisis migratoria se implementó un sistema de registro equívoco y atentatorio a los derechos humanos, no se permitía el ingreso regular a personas mayores de edad y NNA que no posean pasaporte con vigencia de 6 meses previos a su caducidad. La rigurosidad de la norma descrita impactó en la población objetivo incentivando al ingreso irregular. Falsificación de documento e inadmisión de NNA que no poseen pasaporte. Finalmente, existieron pronunciamientos de Defensoría del Pueblo para rever dicha disposición considerando que aumentaba la situación de vulnerabilidad debido a la condición migratoria irregular.

Es importante destacar que se pudo realizar un mejor registro de ingreso regular para las personas que ingresaban por puntos fronterizos mediante el despliegue de mayor cantidad de personal público para obtener información con mayores estándares de confiabilidad. La

información durante una crisis es fundamental para el proceso de toma de decisiones y eficiente ejecución de recursos que de por sí son limitados. Es así como la presencia inmensurable de migrantes en frontera permitió el posicionamiento en la agenda sobre la desatención de NNAs en situación de movilidad humana, pues busca precisar la responsabilidad del Estado frente a dicho grupo de atención prioritaria mediante la articulación efectiva de las carteras de Estado para la garantía de derechos y acceso a servicios estatales.

Los instrumentos de agenda permitieron cuantificar el número de NNA No Acompañados y separados que requería atención especializada inmediata, sin embargo, los funcionarios públicos carecían de los insumos técnicos para la implementación de un enfoque de movilidad humana transversalizado en su accionar profesional, causando el desconocimiento de muchos casos que no fueron evaluados correctamente como NNA no acompañados y separados.

Por otro lado, los instrumentos de formulación estuvieron apegados al apoyo técnico-presupuestario de los organismos multilaterales que mediante cartas de entendimiento fortalecieron la capacidad de respuesta. La asistencia humanitaria permitió establecer procesos que garanticen espacios dignos y seguros para inmigrantes para continuar con el tránsito hacia otros países o aquellos con vocación de permanencia.

Con respecto a los instrumentos de regulación se puede inferir que existe la intención de normar un protocolo de atención especializado, mismo que no se encuentra efectivamente socializado a las instituciones de terreno, especialmente a los sistemas municipales de protección. Es así que las JCPD emiten medidas administrativas de protección y carecen de una etapa de seguimiento al cumplimiento efectivo mediante la activación de las instituciones del sistema de protección, por ende, no existen mecanismos de retroalimentación y cierre de casos.

Concomitantemente los instrumentos de organización estuvieron focalizados en la reestructuración de la unidad de protección especial del MIES para generar protocolos de atención especializada, sin embargo, a nivel distrital aún existen obstáculos para la debida articulación de los servicios sociales en favor de los grupos de atención prioritaria de la población inmigrante. Dentro de los obstáculos se puede precisar equipos multidisciplinarios reducidos con bajo conocimiento técnico de movilidad humana y falta de claridad de las competencias otorgadas en la norma técnica a las instituciones de atención directa en terreno.

Es así como el Estado bajo conceptos de desconcentración y descentralización de competencias y por medio de los distritos correspondientes a las carteras estatales en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se erige el sistema de protección integral donde las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son las encargadas de emitir medidas administrativas de protección para garantizar los derechos de los NNA no acompañados y separados.

Básicamente se busca que quiénes no cuenten con una figura de cuidado pasen a ser representados por el Estado ecuatoriano bajo sus medidas de cuidado alternativo y, por otro lado, que para quiénes se encuentran con familiares que guarden algún grado de consanguinidad y afinidad comprobada pueda ser reconocida como cuidador/a emergente responsable del bienestar de la niña, niño o adolescente hasta el cumplimiento de la mayoría de edad.

La falta de especialización sobre temas migratorios y algunos impedimentos durante la provisión de servicios estatales como la inscripción al sistema educativo o acceso a salud de extranjeros obligó al Estado a reestructurar el diseño de las carteras estatales que bajo mandato constitucional son universales y gratuitas para todos los NNA que residen en territorio ecuatoriano.

Finalmente, la politización de las Juntas Cantonales de Protección, debido a que mediante la designación directa de los alcaldes se posesiona al secretario ejecutivo del Consejo Cantonal de Protección de Derechos, quién bajo sus competencias establece un proceso para la designación de los miembros de JCPD. Esto implica que no exista un reglamento general y quede a consideración del secretario ejecutivo establecer un mecanismo de selección de los miembros de la JCPD. Por otro lado, la falta de presupuesto se constituye como factores que limitan la respuesta frente a los casos de NNA que fueron puestos en conocimiento del sistema de protección.

Conclusiones

El desplazamiento masivo de personas de nacionalidad venezolana generó cambios operativos en las instituciones públicas que tienen como mandato la provisión de servicios estatales para garantizar el ejercicio de derechos fundamentales consagrados en la constitución del Ecuador.

La presencia inusual de personas de nacionalidad venezolana frente a la capacidad de respuesta del Estado fue desproporcionada, produciendo así una desatención a las demandas y requerimientos de los inmigrantes y especialmente a NNA no acompañados y separados

El derecho internacional establece un panorama general de cumplimiento y respeto a los derechos de las personas migrantes. En este sentido, desde el Estado se implementó alternativas migratorias para la regularización de personas venezolanas con la finalidad de mejorar el acceso a derechos fundamentales.

El análisis del proceso de diseño de la política migratoria permitió establecer una relación de causalidad bajo la consideración de una crisis migratoria y la respuesta estatal propuesta bajo los principios del derecho internacional y en consecuencia a una crisis migratoria sin precedentes.

La falta de acceso público a la información presupuestaria estatal limita la capacidad de análisis y corroboración de los resultados arrojados de la atención especializada a NNA no acompañados y separados desde el 2018 hasta la actualidad.

Para la implementación de la política migratoria especializada en NNA no acompañados y separados debió iniciar bajo un programa permanente de capacitación y sensibilización frente a las necesidades específicas de protección y el alcance de las instituciones públicas para el manejo específico de NNA.

Garantizar la coordinación y retroalimentación de las actividades realizadas desde las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales entorno al bienestar de las niñas, niños y adolescentes mediante las siguientes actividades:

- 1.1. Acceso a educación, salud, regularización, capacitación y acceso a medios de vida sustentables.
- 1.2. Identificación de competencias y atribuciones dentro del Protocolo de Protección.
- 1.3. Registro actualizado de ingresos y salidas al territorio ecuatoriano por NNA de nacionalidad venezolana.

- 1.4. Campaña informativa sobre los servicios que prestan las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD).
- 1.5. Número de procesos administrativos activos y cerrados.
- 1.6. Catastro actualizado de las JCPD en base a la información provista por los GADs.
- 1.7. Número y perfil de profesionales que conforman las JCPD.
- 1.8. Establecimiento de procesos de seguimiento con respecto al cumplimiento de las medidas de protección emitidas en favor de NNA.
- 1.9. Número y capacidad (aforo) de Centros Especializados para el cuidado de NNA, en caso de ser institucionalizadas/os.

Por otro lado, se requiere un registro migratorio bajo el enfoque de edad, género y diversidad para garantizar el ingreso regular de NNA para posteriores procesos de visado temporal. Además, se requiere del acompañamiento especializado por el MIES para la solicitud de visa de protección internacional o cualquier alternativa migratoria.

La capacidad estatal instalada llega a considerarse como insuficiente en el contexto de la ola migratoria venezolana y la población local, sin embargo, bajo la constitución del 2008 se realizaron esfuerzos en la provisión de servicios públicos a todas las personas que residen en el Ecuador.

El apoyo técnico y presupuestario de los organismos multilaterales jugaron un papel protagónico para la atención humanitaria y para establecer mecanismos sostenibles para la atención de población inmigrante en las magnitudes presentadas en el presente trabajo de investigación.

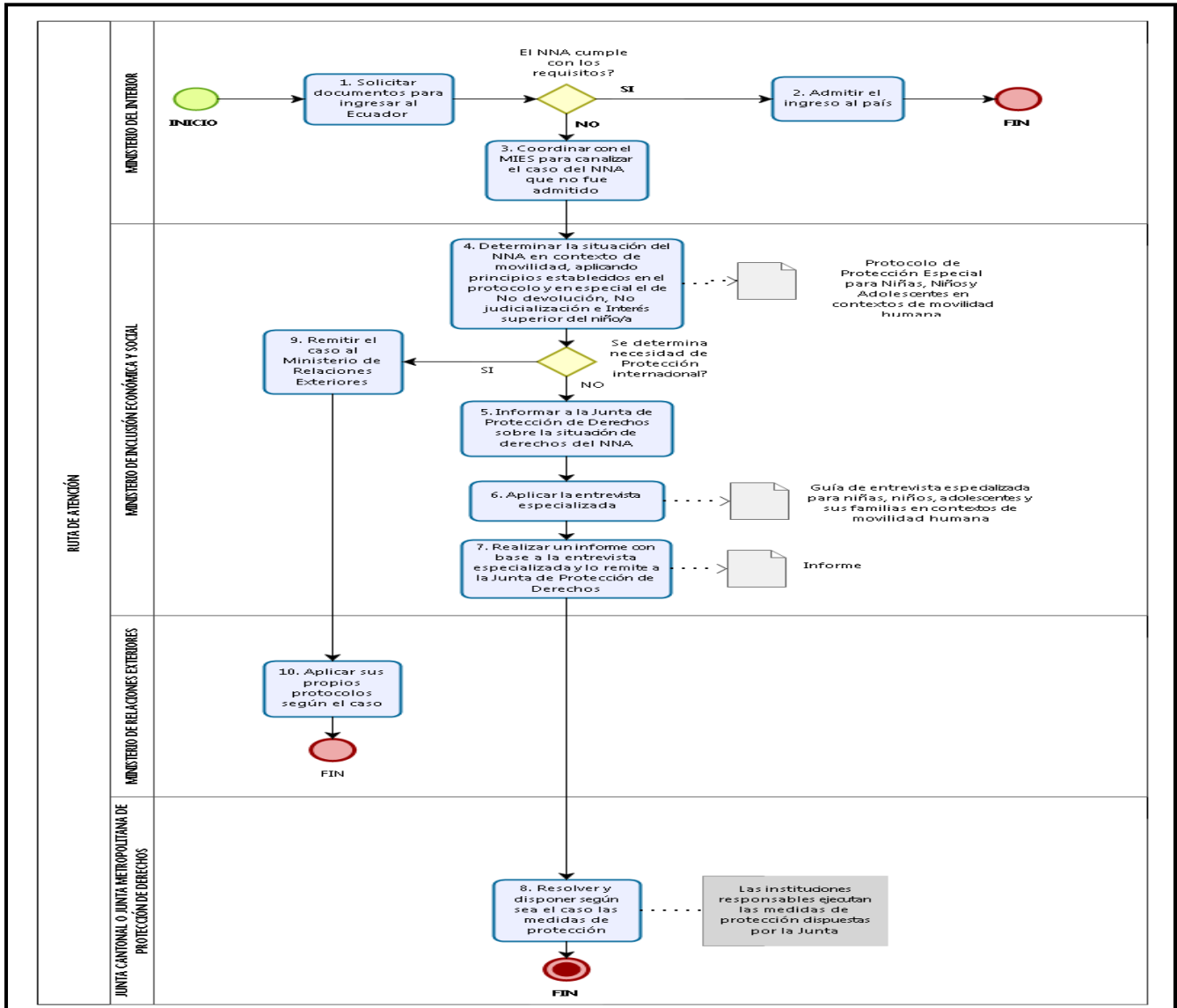
Referencias

- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2014. “¿Qué es el Centro de Gobierno? ”. En *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso (autores), 1-20. Washington D.C.: BID.
- Armijo, Marianela. 2011. “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público ”. Serie Manuales. CEPAL-ILPES. Chile. pp. 29-52.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos teorías y métodos*: FLACSO Ecuador.
- Cejudo, Guillermo M. y Cynthia L. Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo ”. *Gestión y Política Pública* 25 (1): 3-31.
- Chiara, Magdalena. 2017. “Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino (2003-2011) ”. *Gestión y Política Pública. Volúmen Temático 2017*. pp. 191-222. Consejo de Política Forestal. 2018. “Agenda programática forestal. 2018-2021 ”. Ministerio de Agricultura, Chile.
- Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. 2012. “Diez retos de la administración pública en clave de coordinación ”. *Espacios Públicos* 15(35): 9-29.
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual ”. *Gestión y Política Pública* 23(1): 5-46.
- Fontaine, Guillaume. 2021. “Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas Para El Sector Eléctrico. El Caso Ecuatoriano,” 1–118.
https://www.researchgate.net/publication/355855232_Guia_Practica_de_Disenio_de_Politicas_Publicas_para_el_Sector_Electrico_El_Caso_Ecuatoriano.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos teorías y métodos*: FLACSO Ecuador.
- Herrera, F. 2016. “Análisis comparativo de la ENIPLA al Plan Familia Ecuador. Las políticas públicas sobre sexualidad y reproducción ”. Trabajo Integrador Final. Universidad de La Plata. pp. 7-20: 29-37
- Jolly, Jean François. 2007. “Gobernar mediante instrumentos. Algunas reflexiones sobre el “instrumento metrovivienda ” como parte de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá”. *Ciencia Política* 2 (3).
- Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y José Javier Gómez. 2003. “Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas ”. En *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*, Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (autores), 23-27. Santiago: ILPES-CEPAL.
- Marcel, Mario, Marcela Guzmán y Mario Sanginés. 2014. “Presupuestos basados en desempeño y los desafíos en América Latina ”. En *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Mario Marcel, Marcela Guzmán y Mario Sanginés, 123-152. Washington D.C.: BID.
- Martínez Medina, Diana. 2018. “Coordinación ”. En *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna y María del Carmen Pardo, 81-112. Ciudad de México: INAP / CIDE.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2010. “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias ”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, editado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, 13-46. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Máttar Jorge y Luis Mauricio Cuervo. 2017. “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas”. Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). pp. 109-122; 127-134.
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.), 2021. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. “Coordinación interinstitucional”. En Políticas públicas: Enfoque estratégico para América Latina, José Luis Méndez Martínez (autor), 277-291. Ciudad de México: FCE / El Colegio de México.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. «cancilleria.gob.ec.» canchilleria.gob.ec. 2020. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci%20y%20protecci%20de%20la%20poblaci%20venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661.pdf (último acceso: 11 de Marzo de 2023).
- Ordóñez-Matamorros, Gonzalo. 2013. Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. pp. 95-105 .
- Organización Internacional para las Migraciones. 2021. *Informe Sobre Las Migraciones En El Mundo 2022*. www.iom.int.
- Osorio, Ana María y Ernesto Cárdenas. 2021. “Respuestas de política pública y desafíos para garantizar el bien-estar de la primera infancia en tiempos de COVID-19: un análisis comparado para América Latina”. UNESCO. pp. 21-36.
- Parsons, Wayne. 2012. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO: Sede académica de México. pp 213-236 .R4V. 2022. “RMRP 2022.” <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol>.
- Paz, Diana. 2020. “Howlett, Michael (2019). The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job. Routledge Textbooks in Policy Studies. New York. 138 Pp.” *Revista Estudios de Políticas Públicas* 6 (1): 136. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2020.56974>.
- Serra, Albert. 2005. “La gestión transversal: Expectativas y resultados”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 32: 1-17.
- UNICEF. 2018. “Niñez Venezolana En Contextos de Movilidad Humana Ecuador.” <https://docplayer.es/107845639-Ninez-venezolana-en-contextos-de-movilidad-humana-ecuador.html>.

Anexos

Anexo 1. Guía para la aplicación del Protocolo de Protección Especial para Niñas, Niños y Adolescentes en contextos de Movilidad Humana – Mayo 2019.



Anexo 2. Instrumentos del diseño de la agenda de políticas.

Tipo de recurso	Código	Fuente	Enlace
Información	[Ai1]	Defensoría del Pueblo	https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-de-ecuador-ante-la-inadmission-de-ninas-y-ninos-de-nacionalidad-venezolana-en-frontera-norte/
	[Ai2]	Refworld / British Broadcasting Corporation BBC	https://www.refworld.org/es/docid/5c09a25f4.html https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45136098
	[Ai3]	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion-quito-reunion-tecnica-regional.pdf
Regulación	[Ar1]	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan-nacional-de-movilidad-humana.pdf
	[Ar2]	Defensoría del Pueblo	https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-de-ecuador-ante-situacion-de-movilidad-humana-de-personas-de-nacionalidad-venezolana-en-quito/
Tesoro	[At1]	Refworld / British Broadcasting Corporation BBC	https://www.refworld.org/es/docid/5c09a25f4.html https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45136098
	[At2]	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-atencion-CC-81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
Organización	[Ao1]	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/ANEXO-1-Plan-Integral-

			atencio%CC%81n-ciudadanos-venezolanos.pdf
	[Ao2]	Centro de Justicia y Paz	https://cepaz.org/documentos_informes/pronunciamento-publico-de-la-sociedad-civil-en-el-marco-de-la-v-reunion-del-grupo-de-quito/

Anexo 3. Instrumentos del diseño de la formulación políticas.

Tipo de recurso	Código	Fuente	Enlace
Información	[Fi1]	Reporte Migratorio Instituto Nacional Estadística y Censos	https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2018/Principales_resultados_ESI_2018.pdf
	[Fi2]	Ministerio del Interior-OIM	https://reliefweb.int/report/ecuador/resultados-del-registro-migratorio-de-ciudadanos-venezolanos-en-el-ecuador-2019-2020-caracteristicas-condiciones-dinamicas-y-factores-con-perspectiva-geografica-de-la-poblacion-objetivo
Regulación	[Fr1]	Ministerio de Inclusión Económica y Social	ACUERDO-095-de-09-de-mayo-del-2019 .pdf (inclusion.gob.ec)
	[Fr2]	Ministerio de Inclusión Económica y Social	4SRO435_20210420 MIES 018.indd (corteconstitucional.gob.ec)
Tesoro	[Ft1]	Banco Mundial	https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf
	[Ft2]	Plataforma Interagencial para Refugiados y Migrantes R4V	2019: RMRP 2019 R4V 2020: RMRP 2020 R4V

		ACNUR-OIM	<p>2021: RMRP 2021 R4V</p> <p>2022: RMRP 2022 (Español) R4V</p> <p>2023: RMRP 2023-24 - FOR REFUGEES AND MIGRANTS FROM VENEZUELA - RMRP 2023-2024 (r4v.info)</p>
Organización	[Fo1]	Ministerio de Inclusión Económica y Social	ACUERDO-095-de-09-de-mayo-del-2019 .pdf (inclusion.gob.ec)
	[Fo2]	Ministerio de Inclusión Económica y Social	4SRO435_20210420 MIES 018.indd (corteconstitucional.gob.ec)