

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derechos Humanos

Mención en Exigibilidad Estratégica

**Los enfoques de derechos humanos en la política migratoria
ecuatoriana, 2008-2024**

El caso de la regularización de la población cubana y venezolana

Myrian Lilibeth Romero Salazar

Tutora: Gina Morela Benavides Llerena

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Myrian Lilibeth Romero Salazar, autora del trabajo intitulado “Los enfoques de derechos humanos en la política migratoria ecuatoriana, 2008-2024. El caso de la regularización de la población cubana y venezolana”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos, mención en Exigibilidad Estratégica en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

4 de septiembre de 2025

Firma: _____

Resumen

La presente investigación parte del reconocimiento de una tensión estructural entre el discurso garantista consagrado en la Constitución de 2008 y la práctica restrictiva derivada de las políticas migratorias ecuatorianas entre 2008 y 2024, particularmente frente a los flujos de población migrante cubana y venezolana. El problema central identificado es la débil incorporación del enfoque de derechos humanos en la política de regularización migratoria, debido al avance de un enfoque securitista que ha priorizado el control estatal por encima de la garantía de derechos. El objetivo general del estudio es analizar críticamente la articulación del enfoque de derechos humanos en las políticas de regularización migratoria adoptadas por el Estado ecuatoriano hacia las personas migrantes cubanas y venezolanas en el período 2008–2024, identificando sus alcances, tensiones y efectos sobre el ejercicio de derechos.

Desde una metodología cualitativa de tipo exploratorio-descriptiva, se realizaron veinte entrevistas semiestructuradas a personas migrantes (venezolanas y cubanas) y a expertos en movilidad humana, con énfasis en sus experiencias con los procesos de regularización y las percepciones sobre la política migratoria estatal. Los resultados evidencian una creciente distancia entre el marco constitucional garantista y las prácticas administrativas, caracterizadas por obstáculos burocráticos, estigmatización, discursos de criminalización y discrecionalidad en la implementación de políticas. Se identifican también diferencias en el trato estatal según la nacionalidad de los migrantes, lo que genera impactos diferenciados en sus trayectorias de integración.

Como conclusión, se constata un retroceso normativo y práctico en la incorporación del enfoque de derechos humanos, lo que pone en entredicho la coherencia del sistema normativo ecuatoriano. El estudio plantea la necesidad urgente de una reforma legal y política que armonice la legislación ordinaria con los principios constitucionales y los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

Palabras clave: enfoque de derechos humanos, movilidad humana, política migratoria, regularización, población cubana, población venezolana.

Dedicado a quienes, en busca de un lugar seguro y un futuro digno, ya no están entre nosotros, y a quienes siguen caminando, desafiando fronteras y burocracias, con la esperanza intacta.

Agradecimientos

A Dios y al universo, por ser aliento en el camino, por sostener mis pasos hacia la meta que me planteé en este estudio académico.

A mi familia -mis padres, mis hermanas y mi hermano- por estar siempre, con su amor que sostiene, su ejemplo que guía y su fe que no duda. A Meliza, especialmente, por ser compañía constante, aún en los días más nublados.

A mi tutora, Gina Benavides Llerena, por su mirada aguda, su compromiso con los derechos humanos y por enseñarnos, dentro y fuera del aula, que investigar también es un acto de luchar, defender y alzar la voz ante la injusticia. Su guía y acompañamiento dio forma a este trabajo.

Pero sobre todo a quienes compartieron sus historias conmigo, su tiempo y su saber en este proceso. Gracias por confiar. Cada palabra de esta tesis lleva la huella de sus voces, el eco de lo vivido y la esperanza de que ser escuchado también transforma.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas.....	13
Introducción.....	15
Capítulo primero: La movilidad humana desde los enfoques de derechos humanos.....	19
1. La movilidad humana bajo el enfoque de derechos humanos.....	19
1.1. Régimen internacional de protección de los derechos humanos en el contexto migratorio.....	29
1.2. Marco de protección nacional.....	35
2. El enfoque de seguridad en la gestión migratoria.....	42
2.1. Fundamentos normativos del enfoque securitario sobre la movilidad humana.....	46
3. Balance de los alcances e incorporación normativa de los enfoques de derechos humanos.....	50
Capítulo segundo: Políticas migratorias de regularización y control a ciudadanos cubanos y venezolanos	55
1. Marco de contexto sobre la migración cubana y venezolana (2008–2024)	55
2. Políticas de regularización a población venezolana y cubana	68
3. Discriminación e irregularización.....	82
3.1. La implementación de políticas de regularización vista por los sujetos en movilidad.....	86
Capítulo tercero: Hacia una política de regularización integral: propuestas desde un enfoque de derechos humanos para los colectivos venezolano y cubano	93
1. Justificación.....	93
2. Fundamentos.....	95
3. Líneas de intervención, ejes, objetivos y acciones	96
4. Estrategia de incidencia	102
Conclusiones.....	106
Bibliografía.....	110
Anexos	122
Anexo 1: Guía de información para el consentimiento informado	122
Anexo 2: Guía de preguntas a migrantes y expertos	124
Anexo 3: Normas y políticas más relevantes implementadas en movilidad humana....	125

Anexo 4: Sentencias constitucionales de la Corte Constitucional sobre movilidad humana 2019-2023.....	128
Anexo 5: Sentencias Previas al 2019.....	129

Figuras y tablas

Figura 1. Entradas de extranjeros según nacionalidad. 2017-2021.....	57
Figura 2. Ecuador: empleo de calidad, informalidad y desempleo, 2007-2019.....	58
Figura 3. Distribución de los trabajadores venezolanos en movilidad según su situación en Venezuela (izquierda) y Ecuador (derecha).....	60
Figura 4. Percepción negativa sobre la migración en Ecuador, 2019.....	64
Figura 5. Estadísticas: Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos venezolanos en Ecuador.	76
Figura 6. Estadísticas: Visa para ciudadanos cubanos.....	81
Figura 7. Línea de tiempo de normas y políticas migratorias emitidas en el Ecuador...	85
Figura 8. Caracterización de la población migrante entrevistada.....	92
Tabla 1. Distinciones conceptuales, normativas y de enfoque entre “migración” y “movilidad humana” desde una perspectiva de derechos humanos	21
Tabla 2. Costos fase de respuesta emergencia migratoria venezolana, 2018	62

Introducción

A partir de 2008, la política migratoria de Ecuador experimentó un cambio de paradigma con la adopción de la Constitución de Montecristi, que consagró un enfoque centrado en los derechos humanos. Esta Constitución reconoció el derecho a migrar como un derecho humano inherente, estableció la ciudadanía universal latinoamericana y caribeña, y se comprometió a eliminar progresivamente la condición de extranjero. Además, aseguró el respeto por los derechos de las personas migrantes, comprometiéndose al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, entre 2008 y 2024, la implementación de este enfoque ha enfrentado importantes tensiones, especialmente con la llegada masiva de personas migrantes venezolanas y cubanas. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Ministerio del Interior de Ecuador, hasta 2023 se estima que residían en el país aproximadamente 474.000 personas venezolanas y cerca de 47.000 personas cubanas, muchas de ellas en condición irregular o con dificultades para acceder a procesos de regularización.

Durante este período, las medidas de seguridad nacional han comenzado a imponerse sobre el enfoque garantista, generando una serie de políticas migratorias restrictivas como el establecimiento de visados especiales, filtros de ingreso más rigurosos y mecanismos de control fronterizo que contradicen los principios constitucionales de movilidad humana y ciudadanía universal. A esto se suma el aumento de discursos y prácticas de xenofobia y discriminación, especialmente en un contexto de fragilidad económica y precariedad laboral en Ecuador.

Las poblaciones migrantes, especialmente de origen cubano y venezolano, han sido representadas frecuentemente desde narrativas de amenaza a la seguridad, lo que ha llevado a procesos de irregularización, criminalización y discriminación sistemática, profundizando su exclusión social y vulnerabilidad. Ante este escenario, se plantea como problema central la existencia de una tensión estructural entre el enfoque de derechos humanos y el enfoque de seguridad en la política migratoria de Ecuador, lo que ha

provocado efectos negativos sobre los procesos de regularización y el ejercicio de derechos de las personas migrantes, especialmente de origen venezolano y cubano.

La pregunta de investigación que guía este trabajo es: ¿de qué manera los enfoques de derechos humanos se han manifestado en la política migratoria de regularización para los cubanos y venezolanos en Ecuador entre 2008 y 2024? Esta investigación tiene como objetivo general analizar críticamente la articulación de los enfoques de derechos humanos en las políticas de regularización migratoria implementadas por el Estado ecuatoriano para personas migrantes cubanas y venezolanas en el período 2008–2024, identificando sus alcances, tensiones y efectos en el ejercicio de derechos.

Los objetivos específicos son: (1) identificar y caracterizar los principales marcos normativos, políticas públicas y programas implementados por el Estado ecuatoriano para la regularización migratoria de personas cubanas y venezolanas entre 2008 y 2024; (2) examinar críticamente las tensiones entre los principios del enfoque de derechos humanos consagrados en la normativa nacional e internacional, y su implementación concreta en las políticas de regularización; (3) analizar, desde una perspectiva situada, las experiencias, percepciones y valoraciones de personas migrantes cubanas y venezolanas, así como de actores expertos, en torno a los impactos de dichas políticas en el ejercicio efectivo de sus derechos.

La decisión de centrar el estudio en las poblaciones cubana y venezolana responde a su protagonismo en los flujos migratorios recientes hacia Ecuador y a la particularidad de las políticas adoptadas hacia estas nacionalidades. A diferencia de otros grupos migrantes, cubanos y venezolanos han enfrentado restricciones diferenciadas, como requisitos de visado más exigentes, una mayor carga estigmatizante en el discurso público, y una aplicación desigual de los mecanismos de regularización. Estos factores justifican un análisis diferenciado para comprender la especificidad del fenómeno migratorio y la política estatal frente a estos grupos.

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo, de tipo exploratorio y descriptivo, centrado en la comprensión de las experiencias y percepciones de los actores involucrados en los procesos de regularización.¹ Se realizaron veinte entrevistas semiestructuradas, divididas en dos grupos: diez entrevistas a personas expertas en temas migratorios, entre ellos funcionarios de organismos estatales, organizaciones internacionales y sociedad civil, y diez entrevistas a personas migrantes, cinco de

¹ Anexo 1: Guía de información para el consentimiento informado.

nacionalidad cubana y cinco de nacionalidad venezolana, que participaron en procesos de regularización en el país.² Las entrevistas fueron realizadas en Quito, entre los meses de enero y noviembre de 2024, y permitieron recoger testimonios sobre las barreras enfrentadas, la percepción sobre la política estatal y las estrategias individuales para acceder a derechos. El material empírico fue analizado mediante un análisis de contenido temático, lo que permitió identificar patrones recurrentes, categorías clave y dimensiones significativas en los discursos de los participantes, proporcionando una comprensión estructurada y comparativa de sus experiencias.

Las categorías de análisis empleadas en este estudio fueron: políticas de regularización, procesos de irregularización, prácticas de discriminación y políticas diferenciadas según nacionalidad. Estas permitieron explorar críticamente las formas en que el Estado ecuatoriano ha gestionado la movilidad humana en relación con las personas migrantes cubanas y venezolanas. Para la selección de participantes, se establecieron como criterios de inclusión: ser mayor de edad, residir en Ecuador al menos desde el año 2020 y haber iniciado, o intentado iniciar, un proceso de regularización migratoria en el país.

Desde una perspectiva ética y epistemológica, el diseño metodológico reconoce a las personas migrantes no solo como fuentes de información, sino como sujetos portadores de saberes sobre su experiencia con las políticas migratorias. Se garantizó en todo momento el consentimiento libre, previo e informado de los participantes, así como la confidencialidad y anonimato en el manejo de sus testimonios. Los datos recolectados fueron utilizados exclusivamente con fines académicos y en ningún caso comprometieron la seguridad o dignidad de quienes participaron. Se adoptó, además, una postura reflexiva frente a las asimetrías de poder inherentes al proceso investigativo, procurando una escucha activa y respetuosa que resguarde la integridad ética del estudio.

Los resultados de esta investigación se presentan en tres capítulos: el primero aborda el marco teórico y conceptual sobre movilidad humana, enfoques de derechos humanos y enfoques restrictivos en política migratoria; el segundo analiza el contexto migratorio ecuatoriano y las políticas de regularización aplicadas durante el periodo de estudio; y el tercero presenta las percepciones de expertos y migrantes, para finalmente proponer lineamientos que contribuyan al fortalecimiento de una política migratoria

² Anexo 2: Guía de preguntas a migrantes y expertos.

integral que armonice la protección de derechos humanos con los marcos estatales de control y restricción migratoria.

Capítulo primero

La movilidad humana desde los enfoques de derechos humanos

En este capítulo se desarrolla el marco conceptual y de protección de la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos, que constituye el eje transversal de esta investigación. El análisis parte de una revisión sobre la evolución del concepto de movilidad humana, destacando su tránsito desde visiones centradas en el control fronterizo hacia una comprensión basada en la dignidad y los derechos de las personas en movimiento. Posteriormente, se identifican los principales componentes del enfoque de derechos humanos y su aplicación específica a los procesos de regularización migratoria, entendidos como mecanismos fundamentales para garantizar la inclusión jurídica y social de las personas migrantes.

A continuación, se examina el marco conceptual y normativo que ha orientado la incorporación de criterios de seguridad en la gestión migratoria, no como un enfoque autónomo, sino como una dimensión que debe ser analizada en tensión con las obligaciones estatales de garantizar derechos fundamentales. Finalmente, se presenta un balance crítico que contrasta los efectos de las políticas inspiradas en lógicas de seguridad frente a aquellas que se enmarcan en el respeto y garantía de los derechos humanos, con el objetivo de destacar las implicaciones prácticas de cada orientación en los procesos de regularización e integración de las personas migrantes.

1. La movilidad humana bajo el enfoque de derechos humanos

Este apartado presenta el marco conceptual del enfoque de derechos humanos y el marco de protección internacional y nacional sobre el derecho a la movilidad humana. Tradicionalmente, el traslado de personas o colectivos de un lugar a otro ha sido abordado bajo la categoría general de migración internacional, asumiéndolo como un acto voluntario y diferenciándolo de la migración forzada, que responde a un temor fundado. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos define al migrante internacional como “toda persona que se encuentre por fuera del Estado del cual es

nacional”,³ mientras que el ACNUR establece que un refugiado es aquella persona que, debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera de su país y no puede regresar a él.⁴

Esta concepción ha evolucionado teóricamente; la movilidad humana se entiende como los movimientos migratorios de una persona, familia o grupo para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado distinto al de su origen o residencia previa. Estos movimientos implican derechos y obligaciones, independientemente de la situación migratoria.⁵

Esta definición como se puede ver es más amplia, da cuenta de movimientos individuales y colectivos, dentro y fuera del país, incluye la migración voluntaria y la forzada, reconoce los distintos tipos de migrantes: emigrantes, inmigrantes, refugiados, asilados, apátridas entre otros, y permite vislumbrar lo que se conoce como el ciclo migratorio, que comprende: la decisión, viaje, ingreso/permanencia y regreso; etapas que no son lineales y que se desarrollan en diferentes estados: de origen, tránsito, estadía y retorno.⁶

En esta perspectiva, la comprensión de los fenómenos de migración y movilidad humana requiere un análisis que aborde su complejidad y singularidad dentro del marco del derecho internacional de los derechos humanos. Aunque en ocasiones se utilizan como conceptos intercambiables, cada uno posee un alcance, fundamentos normativos y enfoques de protección diferenciados. Para visibilizar esta distinción, se presenta a continuación una tabla comparativa que organiza ambos conceptos a partir de variables fundamentales como: definición, base jurídica, enfoque de derechos humanos, categorías implicadas, responsabilidad estatal, instrumentos internacionales clave y perspectiva de protección.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 31 de diciembre de 2015, 67, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>.

⁴ ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 1, párr. 11, de 28 de julio de 1951.

⁵ Oscar Forero Usma, *En pos de morada* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Fundación Esperanza / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2009), 55.

⁶ *Ibid.*, 55.

Tabla 1
Distinciones conceptuales, normativas y de enfoque entre “migración” y “movilidad humana” desde una perspectiva de derechos humanos

Concepto	Migración	Movilidad Humana
Definición	Movimiento de personas fuera de su lugar habitual de residencia, ya sea dentro de un país o entre países, por razones voluntarias o forzadas, temporales o permanentes.	Fenómeno amplio que engloba todas las formas de desplazamiento humano: migración, refugio, desplazamiento interno, trata de personas, entre otros.
Base jurídica	Regulado principalmente por instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), y normas estatales de inmigración.	Basado en un enfoque integral de derechos humanos, recoge normas de protección de migrantes, refugiados, desplazados internos y víctimas de trata, conforme al derecho internacional humanitario, derecho de refugiados y derechos humanos.
Enfoque de Derechos Humanos	Reconoce a las personas migrantes como titulares de derechos que deben ser respetados, protegidos y garantizados en todo momento, independientemente de su estatus migratorio.	Reconoce que todas las personas en movilidad, sin importar su causa o condición jurídica, tienen derecho a la protección integral de su dignidad, seguridad y derechos fundamentales.
Categorías implicadas	Migrantes económicos, trabajadores migrantes, estudiantes internacionales, migración familiar, entre otros.	Incluye migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, víctimas de trata, entre otros grupos en movimiento.
Responsabilidad estatal	Proteger los derechos humanos de los migrantes en su territorio o jurisdicción, asegurar procesos migratorios justos y dignos.	Adoptar políticas integrales que protejan a todas las personas en situación de movilidad, garantizando atención diferenciada según las causas del desplazamiento (conflicto, persecución, desastres, pobreza, violencia, etc.).
Instrumentos internacionales clave	Convención sobre los Trabajadores Migratorios (1990) - Principios y directrices sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales (ACNUDH, 2014)	Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados - Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (ONU, 1998) - Protocolos sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (2000)
Perspectiva de protección	Se centra en el respeto de los derechos del migrante en contextos administrativos, laborales y sociales.	Adopta un enfoque integral que atiende tanto necesidades inmediatas (protección internacional, asistencia humanitaria) como derechos a largo plazo (integración, retorno digno, reparación).

Fuente: Instrumentos de derechos humanos.⁷

Elaboración propia (2024).

⁷ Elaboración propia a partir de instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (1998), y documentos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

La comparación presentada permite reafirmar que la migración constituye un subconjunto dentro del concepto más amplio de movilidad humana, el cual integra diversas formas de desplazamiento más allá de los movimientos voluntarios por razones económicas o personales⁸. Desde un enfoque de derechos humanos, es fundamental reconocer que la condición migratoria o de movilidad nunca anula la titularidad plena de derechos de las personas, independientemente de su situación administrativa o jurídica⁹. Esta distinción conceptual no solo tiene valor teórico, sino que resulta crucial para el diseño de políticas públicas, la adopción de instrumentos de protección internacional y la implementación de respuestas diferenciadas que atiendan las diversas causas, trayectorias y vulnerabilidades de las personas en movimiento¹⁰. Incorporar esta perspectiva integral permite construir marcos normativos y políticas que prioricen la dignidad humana, la no discriminación y el principio pro persona como ejes rectores en la gestión de los fenómenos migratorios y de movilidad humana¹¹.

En cada una de estas condiciones surgen necesidades concretas de protección, que se traducen en demandas por derechos humanos, y por ello es necesario partir ubicando las acepciones básicas formuladas por las distintas corrientes teóricas que existen sobre ellos y como bajo cada una de estas se puede asumir a la movilidad humana. En el contexto contemporáneo, el derecho a migrar se presenta como un desafío a la concepción tradicional de la soberanía estatal, entendida históricamente como un principio que permite a los Estados controlar sus fronteras y regular el flujo de personas. Este enfoque sostiene que el derecho a migrar debe ser considerado no solo desde una perspectiva humanitaria, sino también como un derecho humano fundamental que trasciende los límites de la soberanía estatal y se enmarca en la noción de ciudadanía universal.¹²

El derecho a migrar no debe ser visto exclusivamente como un privilegio de movilidad económica o social, sino como una extensión de los derechos humanos inherentes a todas las personas, independientemente de su estatus migratorio. Esta perspectiva implica un replanteamiento de las normativas nacionales y los acuerdos

⁸ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario sobre migración*, 2011.

⁹ ONU Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, 1990, art. 7 y 9, A/RES/45/158.

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Principios y directrices sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-21/14, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014, párrs. 54-56.

¹² Javier Arcentales Illescas, *El derecho a migrar y la ciudadanía universal como límites a la soberanía estatal* (Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021), 12.

internacionales que regulan el control migratorio, los cuales, en muchos casos, se enfocan más en restringir la movilidad que en garantizar los derechos de los migrantes. Además, la ciudadanía universal no es únicamente un concepto utópico, sino una propuesta normativa que busca desafiar las prácticas excluyentes de los Estados y promover una mayor inclusión de las personas migrantes en los espacios de toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas. A través del reconocimiento del derecho a migrar, se promueve una visión de la ciudadanía que trasciende las fronteras territoriales y aboga por una solidaridad transnacional basada en el respeto a los derechos humanos.

En este contexto, se propone que el derecho a migrar debe estar respaldado por marcos normativos que reconozcan explícitamente a los migrantes como sujetos de derechos, no solo como objetos de políticas de control fronterizo. Asimismo, se sugiere que la implementación de políticas migratorias basadas en los principios de ciudadanía universal contribuiría a fortalecer la cohesión social y a promover la inclusión de poblaciones vulnerables, incluyendo a personas desplazadas por razones económicas, políticas o climáticas. Finalmente, el derecho a migrar, concebido desde la perspectiva de la ciudadanía universal, constituye un límite ético y jurídico a la soberanía estatal, obligando a los Estados a reconsiderar sus políticas migratorias bajo el prisma de los derechos humanos y la justicia global.¹³

Para el iusnaturalismo, los derechos humanos anteceden y son superiores a la positivización del derecho dado que “ser persona es la condición necesaria y suficiente para ser titular de los derechos humanos”.¹⁴ De acuerdo a Nieves, los derechos humanos le pertenecen al ser humano por el simple hecho de su condición humana; por tanto, la intangible e inherente “naturaleza humana”¹⁵ es la base de esta interpretación. Para Kant el derecho a la movilidad humana significaba que “nadie tiene más derecho que otro a estar en un sitio determinado del globo”.¹⁶ De esta forma, la movilidad humana se asume como un elemento inherente del ser humano.

¹³ *Ibíd.*, 12.

¹⁴ Antonio Marlasca, “Fundamentación filosófica de los derechos humanos (Una perspectiva actual. En el 50 aniversario de la proclamación de los derechos humanos por parte de la ONU: 1948-1998)”, *Filosofía Universidad de Costa Rica* 36, n.º 90 (1998): 561-78.

¹⁵ Efraín Nieves, “¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los derechos humanos de los migrantes”, *Relaciones Internacionales de la UNAM* 3, (septiembre 2014–abril 2015): 120-1.

¹⁶ Miguel Gaviláñez, “Alcance de la facultad discrecional del Estado ecuatoriano en la negativa y revocatoria de visas bajo el principio de libre movilidad humana” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018), 38, <http://hdl.handle.net/10644/6138>.

Desde el iuspositivismo los derechos humanos existen si y solo si están reconocidos en un instrumento jurídico y solo hasta entonces son oponibles al Estado de modo que este los garantice a las personas bajo su jurisdicción. El positivismo jurídico “reduce la justicia a la validez”,¹⁷ esto es, los derechos son tales en tanto son producto del mecanismo legítimo: el legislativo o el órgano competente en tanto materialización de la llamada “voluntad popular”¹⁸ (visto de forma diacrónica) o por la coherencia con las normas de rango superior (visto de forma estática).¹⁹ La objeción más común a esta interpretación de los derechos humanos es que, como en los juicios de Nuremberg, “no solamente es importante *la forma* en que una norma se ha promulgado, sino también, y si cabe, más, su *contenido* moral o inmoral”;²⁰ y en este sentido, Nieves, advierte como este derecho supedita a las leyes internas de cada país.²¹

Se observan tres limitaciones a las acepciones del derecho iusnaturalistas y positivistas: tautologías en su argumentación, creencia en el formalismo y teleología en su orientación.²² Ante estos cuestionamientos se ensayaron dos lecturas alternativas. La primera es una “versión atenuada” del iusnaturalismo la llamada fundamentación o justificación ética dualista, que concibe los derechos humanos como derechos naturales transformados en norma positiva, donde “el derecho positivo no crea los derechos humanos, sino que, al reconocerlos y convertirlos en normas jurídicas, los garantiza jurídicamente”.²³ De manera que el derecho a la movilidad humana sería un derecho preexistente de toda persona que es transformado en norma dentro de cada Estado.

La segunda es la fundamentación o justificación histórico-relativista que asume que los derechos humanos son un producto histórico aceptado “para hombres de una época particular”.²⁴ De ahí que se asuman como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.²⁵ Bajo esta lógica, la movilidad humana

¹⁷ *Ibíd.*, 16.

¹⁸ Marlasca, *Fundamentación filosófica de los derechos humanos*, 566.

¹⁹ Luis Prieto, *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial* (Lima: Palestra Editores, 2007), 217.

²⁰ Marlasca, *Fundamentación filosófica de los derechos humanos*, 569.

²¹ Nieves, *¿Derecho internacional a migrar?*, 56.

²² Boaventura De Sousa Santos, *Derechos humanos, democracia y desarrollo* (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2014), 32.

²³ Marlasca, *Fundamentación filosófica de los derechos humanos*, 568-9.

²⁴ De Sousa Santos, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*.

²⁵ Antonio Enrique Pérez Luño citado en Boaventura De Sousa Santos, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, 562.

comprende un marco de principios que reconoce o niega la condición de sujeto de derechos a este grupo poblacional dentro de determinado contexto histórico.

Por su parte, desde la visión crítica e integral, los derechos humanos surgen históricamente como un mecanismo para enfrentar los abusos de poder,²⁶ poseen un carácter: histórico, emancipador, contra hegemónico, humanizador y liberador y deberían tener un carácter previolatorio.²⁷ En esta línea, se plantea que los derechos humanos rebasan lo jurídico, pues constituyen una categoría política.²⁸ Se aspira así a trascender una perspectiva estática, connatural y definitiva, por una perspectiva activa y de cambio, que los percibe como “procesos, resultados, siempre provisionales, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para acceder a los bienes necesarios para la vida [...] porque vivimos inmersos en procesos jerárquicos y desiguales que facilitan u obstaculizan su obtención”.²⁹

El enfoque de derechos humanos implica asumir al Derecho Internacional de los Derechos Humanos tanto como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar la formulación, implementación y evaluación de políticas, como un marco operativo que permite dotar de poder a los sectores postergados y excluidos, promoviendo el reconocimiento y participación de los sujetos de derechos, orientar la acción estatal bajo el principio de igualdad y no discriminación, y garantizar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, mediante la realización efectiva del derecho a la información y del acceso a la justicia. Con ello, lo que se procura es cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, “para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho con capacidad de demandar determinadas prestaciones y conductas. Y que las acciones estatales no sean consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles”.³⁰ Así, los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

²⁶ Eduardo Novoa, *El derecho como obstáculo al cambio social* (Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2007), 107.

²⁷ David Sánchez, *Repensar Derechos Humanos: De la anestesia a la sinestesia* (Madrid: MAD, 2007).

²⁸ Chávez Núñez, M. G. (2006). *Derechos humanos y políticas migratorias: el caso del flujo migratorio de Ecuador hacia España, 1998–2005* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 33.

²⁹ Joaquín Herrera Flores, *La reinención de los derechos humanos* (Sevilla: Atrapasueños, 2008), 18-29.

³⁰ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, CEPAL (2006): 35-7.

En esta perspectiva, los procesos de deportación se configuran no solo como mecanismos de control migratorio, sino también como prácticas que, en muchos casos, contravienen principios fundamentales de derechos humanos.³¹ Se destaca que las deportaciones suelen ejecutarse sin garantizar el debido proceso, limitando el acceso a una defensa adecuada y vulnerando derechos esenciales como el derecho a la integridad personal y el principio de no devolución. Asimismo, estas prácticas evidencian un enfoque punitivo que prioriza el control estatal sobre la protección de las personas migrantes, lo que genera situaciones de desprotección y precariedad jurídica para quienes son sometidos a estos procedimientos.³²

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) subraya la regularización migratoria como un elemento central en la configuración de políticas migratorias efectivas, integradoras y respetuosas de los derechos humanos. En este contexto, la regularidad migratoria no solo responde a una necesidad administrativa, sino que se constituye en un mecanismo que articula la seguridad estatal con la inclusión social. Al propiciar procesos de regularización, los Estados pueden evitar que los migrantes queden relegados a la marginalidad y el anonimato, situación que, paradójicamente, tiende a incrementar las percepciones de inseguridad y a debilitar los controles fronterizos.

El enfoque de la OIM insiste en que la regularización debe contemplar la perspectiva integral de los flujos migratorios, involucrando no solo a los países de destino, sino también a los de origen y tránsito. Esto implica abordar tanto las causas estructurales de la migración —como la violencia, la pobreza y las crisis ambientales— como las consecuencias derivadas del estatus irregular, que incluyen la explotación laboral, la discriminación y el riesgo de deportación arbitraria. Además, el planteamiento de la OIM destaca un aspecto clave: la regularización no debe ser vista como una medida aislada, sino como un componente fundamental para lograr la gobernabilidad migratoria, articulando los derechos humanos con la soberanía estatal. Esta visión sugiere que las políticas migratorias basadas únicamente en enfoques securitarios corren el riesgo de agravar la situación de los migrantes irregulares, perpetuando su condición de vulnerabilidad. En cambio, la regularización documentada y transparente contribuye a la

³¹ Arcenales, J. (2012). *Las políticas de deportación en el Ecuador: análisis desde un enfoque de derechos humanos* (Especialización superior en derechos humanos). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 92.

³² *Ibíd.*, 92.

cohesión social, facilita la inserción laboral y promueve el acceso a derechos básicos, estableciendo un equilibrio más sostenible entre control estatal y protección de derechos humanos.

En este sentido, el mayor desafío de las políticas migratorias contemporáneas radica en diseñar estrategias integrales que no solo gestionen los flujos migratorios de manera ordenada, sino que también reconozcan el carácter transnacional del fenómeno migratorio, garantizando la protección de los derechos fundamentales de todas las personas migrantes sin importar su estatus migratorio.³³

Para este efecto, es importante observar el peso que tiene el mecanismo de la irregularidad/ilegalidad como forma principal para el ejercicio de la potestad estatal con miras a sostener el *statu quo* nacional.³⁴ El análisis de la movilidad humana y su relación con la irregularidad migratoria y el tráfico ilícito de migrantes pone de relieve cómo las políticas migratorias restrictivas tienden a exacerbar la vulnerabilidad de las personas migrantes.³⁵ Lejos de constituir una solución efectiva, las medidas de control fronterizo basadas en la criminalización de la migración irregular generan contextos propicios para el surgimiento de redes de tráfico de migrantes, quienes aprovechan las brechas institucionales y la precariedad de los migrantes para lucrar con sus procesos de movilidad.³⁶ Asimismo, estas dinámicas no solo incrementan el riesgo de violaciones a derechos humanos, sino que además refuerzan la estigmatización de los migrantes como sujetos asociados al delito, dificultando su inserción social y su acceso a mecanismos de protección legal.

En ese sentido, se plantea que la legitimidad de la migración y, en buena medida, su condición legal, es observada bajo la “condición de que sea fuente de ‘beneficios’ o por lo menos, que los ‘costes’ que se le imputan no excedan los ‘beneficios’ que puede procurar”; y que es el aparato legal-administrativo estatal el que produce la ilegalización en dos sentidos.³⁷

³³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria*, 2013, 9-14, https://flacso.edu.ec/sima/images/1-La_experiencia_de_los_paises_suramericanos_-_Adriana_Alfonso_-_ULTIMO_Y_FINAL.pdf.

³⁴ Soledad Álvarez, “Ecuador y su política de Movilidad Humana”, *Instituto de estudios estratégicos y políticas públicas* 6, n.º 14 (2016): 34-5, www.iecpp.org.

³⁵ Gardenia Chávez Núñez y Javier Arcentales Illescas, "Movilidad humana, irregularidad y tráfico ilícito de migrantes," *Ecuador Debate* 97 (2016): 67-83.

³⁶ *Ibid.*, 67-83.

³⁷ Lila García, “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional / Universidad de Los Andes*, n.º 88 (2018): 123.

La *ilegalidad* se presenta como algo que ocurre, una tragedia despersonalizada que borra la producción estatal y estructurante detrás de ella y que sólo se corporiza en las personas, que sí *son* ilegales incluso antes de llegar a ponerse bajo el orden legal que las declara como tales. Esta es la ilegalidad de origen o estatutaria [...]. El Estado interviene oficializando la ilegalidad [...], dándole [...] una inteligibilidad asible y hasta reconfortante para el nacional, lo que permite la apropiación del discurso de los migrantes como delincuentes.³⁸

Bajo este marco, retomando los elementos de aplicación del enfoque de derechos humanos al tema migratorio, propuestos por la OIM-UASB-E,³⁹ la comprensión de la regularización migratoria debe partir, en primer lugar, de la comprensión de los migrantes irregulares como sujetos de derechos, personas que no pueden ser calificadas como ilegales por su condición administrativa, y que son titulares por tanto de un conjunto extenso e interconectado de derechos. Por una parte, los derechos básicos de libertad de tránsito y residencia, los cuales, si bien pueden estar sometidos a regulación estatal, requieren un marco de respeto, protección y seguridad. Y, en segundo lugar, tener presente que están inmersos en relaciones de poder (Estados-personas, individuos-personas y organizaciones-personas), las cuales deben ser reguladas para evitar su abuso, y que deben estar orientadas a permitir concretar una residencia en condiciones de igualdad y dignidad que favorezcan el bienestar, la integración y la convivencia. Todo ello, fomentando un marco general de cumplimiento de las obligaciones que los estados de acogida, destino y tránsito tienen, así como el conocimiento de los migrantes de sus derechos y las vías para su ejercicio efectivo.

El régimen internacional de protección de los derechos humanos en el contexto migratorio evidencia un entramado normativo robusto que busca armonizar los principios universales con las particularidades regionales. En el ámbito universal, instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen el derecho al libre tránsito, la no discriminación y el acceso a procedimientos justos y proporcionales para todas las personas, sin distinción de nacionalidad o estatus migratorio. Sin embargo, estos instrumentos también reconocen el margen soberano de los Estados para regular la entrada y permanencia de extranjeros, siempre que las restricciones se emitan mediante ley, respondan a un interés legítimo y respeten el principio de proporcionalidad.

³⁸ *Ibid.*, 122.

³⁹ Ecuador Organización Migraciones (OIM) / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), *Diagnóstico situacional: Tráfico ilícito de migrantes en Ecuador* (Quito: OIM, 2014), 8-14.

1.1. Régimen internacional de protección de los derechos humanos en el contexto migratorio

Las normas internacionales de derechos humanos no definen formalmente la política interna de cada Estado, pero sí determinan los estándares básicos a ser observados por estos; por tanto, suponen de hecho una restricción al contenido de su soberanía, reafirmando la concepción de que: “Los derechos humanos están por encima del Estado y su soberanía y no puede considerarse que se violenta el principio de no intervención cuando se ponen en movimiento los mecanismos organizados por la comunidad internacional para su promoción y protección”.⁴⁰

La movilidad humana en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentra reconocida bajo el derecho a la libertad de tránsito y residencia, que como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas es “una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona”.⁴¹ La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene el estándar más alto de protección de este derecho, al establecer el derecho de toda persona a circular, fijar residencia en el territorio de un Estado, salir de cualquier país, incluido el propio y a regresar a su país⁴² y establecer el derecho de toda persona a solicitar y disfrutar el asilo, en caso de persecución.⁴³

Este alcance amplio de la DUDH ha sido restringido por el art 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el art. 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al reconocer que los estados tienen obligación de garantizar la entrada, salida y circulación de los nacionales, pero no el derecho de ingreso y permanencia de los no nacionales que lo hagan de manera irregular. De esta forma el derecho se puede restringir por consideraciones de seguridad nacional, orden moral, salud pública, derechos de terceros; y a la condición de permanencia legal. No obstante, dicha restricción debe cumplir con control estricto y en ese sentido, el Comité de Derechos Humanos ha determinado que cualquier restricción debe considerar las siguientes condiciones: emitirlo mediante ley, justificar su necesidad, observar la proporcionalidad, mirar la

⁴⁰ Pedro Nikken, “El concepto de derechos humanos”, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 18 de diciembre de 2022, 16-27, <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/El-concepto-de-derechos-humanos-Pedro-Nikken.pdf>.

⁴¹ ONU Comité de Derechos Humanos, *Observación General 27. Art. 12: La libre circulación*. CCPR/C/21/Rev. 1/Add.9, CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 27, 2 de noviembre de 1999, párr. 1.

⁴² ONU Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Adoptada por la Asamblea General en Resolución 40/144, 13 de diciembre de 1985, art. 13.

⁴³ *Ibíd.*, art. 14.

compatibilidad con los demás derechos y respetar el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁴ En consonancia con ello, se plantea que la soberanía estatal no puede ser utilizada como un pretexto para eludir la obligación de proteger los derechos fundamentales de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, ya que estos derechos trascienden las fronteras nacionales y deben ser garantizados como parte de los principios de ciudadanía universal.⁴⁵ Y este mismo Comité ha señalado que si bien los Estados tienen derecho a admitir a las personas extranjeras y fijar requisitos de ingreso, al hacerlo no deben generar discriminación, violar o poner en riesgo el derecho a la integridad personal y la vida. Además, deben estar conscientes de que una vez que las personas ingresan a su territorio deben reconocerles sus derechos. Así, cualquier distinción entre nacionales y extranjeros debe estar debidamente justificada y sustentada en principios de razonabilidad y proporcionalidad.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se ha pronunciado contra el uso de criterios como “orden público” o “bien común” con la finalidad de “suprimir un derecho garantizado por la Convención”,⁴⁶ y en la Opinión Consultiva 18 sitúa como criterios para el trato de migrantes indocumentados el principio de no lesión de derechos, la razonabilidad y proporcionalidad del ejercicio de justicia dentro del debido proceso y la objetividad para un trato no discriminatorio e igualitario, recomendando la elaboración de políticas migratorias que recojan los enunciados propios del derecho migratorio con enfoque de derechos humanos.⁴⁷

Ecuador también ha asumido compromisos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales deben guiar sus políticas migratorias. En particular la Opinión Consultiva No. 18, de la Corte IDH subraya que los migrantes, incluso aquellos en situación irregular, no deben ser discriminados ni privados de sus derechos fundamentales, argumentando que los principios de igualdad y no discriminación pertenecen al ámbito del *jus cogens*, lo que significa que tienen un carácter universal e imperativo, vinculando a todos los Estados. Cualquier violación de estos principios es considerada grave y genera una obligación para los Estados de adoptar medidas positivas que modifiquen las situaciones discriminatorias. Asimismo, estos principios imponen

⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 27, 1999.

⁴⁵ Arcenales Illescas, Javier. *El derecho a migrar y la ciudadanía universal: límites a la soberanía del Estado* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2023).

⁴⁶ Nikken, *El concepto de derechos humanos*, 16-27.

⁴⁷ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003, párr. 119, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>.

obligaciones *erga omnes*, lo que implica que los derechos de los migrantes deben ser garantizados tanto en la esfera pública como privada. El Estado, además de prevenir actos de discriminación, debe abordar situaciones que perpetúen vulnerabilidades estructurales para las personas en movilidad humana.

La Corte IDH así estableció que: se deben adoptar medidas positivas para prevenir y evitar la discriminación contra los migrantes indocumentados (1.); el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los Derechos Humanos por parte del Estado genera su Responsabilidad Internacional (2.); los principios de igualdad y no discriminación tienen su carácter fundamental (3.); los principios enumerados pertenecen al ámbito del *jus cogens* (4.); los principios fundamentales del *jus cogens* entrañan obligaciones *erga omnes* (5.); la obligación general de respetar y garantizar los Derechos Humanos vincula a los Estados (6.); Se debe garantizar el debido proceso legal a todos los migrantes, incluidos los *indocumentados*.(7.); la situación migratoria del migrante no puede utilizarse como justificación para violar los Derechos Humanos (8.); el Estado está obligado a respetar y garantizar los Derechos Humanos laborales de todos y no tolerar la discriminación (9.); los trabajadores deben contar con todos los medios para ejercer sus derechos humanos laborales (10.) y que el Estado no puede condicionar la observancia de principios al logro de políticas públicas (11.).⁴⁸

En votación concurrente, se reafirmó la posición vulnerable de los migrantes, especialmente los indocumentados, además de enfatizar el predominio de los principios de *jus cogens* y su no limitación a normas convencionales, extendiéndose a la totalidad y cualquier acto jurídico.⁴⁹ En el análisis se sostiene que el Derecho Internacional se encuentra en una fase de “humanización”, lo que demuestra la formación de un derecho humano a la asistencia humanitaria, teniendo dos enfoques: uno sobre el Estado y otro sobre la persona humana. Asimismo, se aclara la importancia de los principios como base no solo del orden jurídico, sino del derecho en su conjunto, apuntando a: a) el bien común, b) la realización de la justicia, c) la primacía del derecho sobre la fuerza y d) la preservación de la paz.

En igual sentido la Convención Internacional de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares destaca que los estados deben garantizar a todos los que estén “dentro de su territorio o sujetos de su jurisdicción los derechos previstos en la siguiente

⁴⁸ *Ibíd.*, párrafos. 5 y 6.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-18/03, 2003.

convención sin distinción de ningún tipo en cuanto a sexo, raza, color, idioma, religión, convicción, opinión política u otra”. Además, esta Convención distingue entre migrantes regulares e irregulares, reconociendo derechos específicos para cada uno.⁵⁰

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) - recogiendo los derechos de la Convención para la Protección de los Trabajadores Migratorios- postula una oposición abierta al concepto de “migrante ilegal” por tener una connotación criminalizante y propugna, en su lugar, el uso del criterio “migrante en situación irregular” que da cuenta de quienes “hayan ingresado de forma irregular al territorio de un Estado del que no son nacionales o que hayan permanecido más allá del tiempo para el cual estaban autorizados a permanecer en el país en el que se encuentran”.⁵¹

A su vez, la CIDH señala la obligación estatal para “adoptar medidas positivas” y “compatibles con la dignidad de la persona humana [...] orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”.⁵² Por tanto, la garantía a los derechos humanos y la atención a las necesidades de la población en situación de movilidad humana es un imperativo formal de los Estados suscriptores de la Convención Interamericana.

Una dimensión importante del derecho a la movilidad humana es la residencia o permanencia, la cual se efectiviza a través del acceso a documentación y la regularización. Sobre ello, algunos de los principales instrumentos de protección de los derechos humanos son concordantes en señalar la obligación de los Estados de facilitar documentación, identificación de viaje y permanencia a los trabajadores migrantes, personas refugiadas y apátridas con el fin de garantizar su residencia regular.⁵³ Además, el Comité para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares ha señalado que los Estados deben “considerar la posibilidad de adoptar políticas, como programas de regularización, para evitar que los trabajadores domésticos migratorios

⁵⁰ ONU Asamblea General, *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 18 de diciembre de 1990, A/RES/45/158.

⁵¹ CIDH Organización de los Estados Americanos, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2015, 67.

⁵² Corte IDH, “Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, 17 de junio de 2005, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

⁵³ CTMF Asamblea General: *art. 49,51,53 y 69. Convenio 97 de la OIT: art. 10. Convenio Estatuto de los Refugiados: art. 27-8 y 32. Convención del Estatuto de los Apátridas: art. 27,28 y 32. Convención de Viena sobre relaciones consulares: art. 5.*

carezcan de documentación o corran el riesgo de encontrarse en situación irregular, o resolver tales situaciones”.⁵⁴

Adicionalmente, en relación a uno de los grupos de movilidad humana que son objeto de esta investigación, la CIDH ha emitido instrumentos internacionales que promueven la protección de derechos de la población venezolana, estos son la “Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano” y la “Resolución 2/18 Migración Forzada de personas venezolanas” de la CIDH. En términos comparativos, aunque estos instrumentos se centran específicamente en la situación de las personas venezolanas, los principios contenidos en ellos pueden aplicarse también a personas cubanas en situación de movilidad humana, dado que los estándares de protección y las obligaciones estatales establecidos por la CIDH se fundamentan en el principio de igualdad y no discriminación, siendo extensibles a todas las personas migrantes, independientemente de su nacionalidad. Esta última resolución sustenta, de forma amplia, una gama de derechos de los grupos en situación de movilidad humana:

-Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso u otras medidas para permanecer legalmente en el país, considerando la necesidad de que estos mecanismos sean accesibles en términos económicos, y asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la toda documentación usualmente requerida para estos trámites;

-Brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción;

-Garantizar el acceso al derecho a la nacionalidad a personas apátridas, así como para hijas e hijos de personas venezolanas nacidos en el extranjero que estén en riesgo de ser apátridas;

-Implementar medidas positivas, como campañas educativas y de sensibilización, para combatir la discriminación y la xenofobia.

-Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas que tengan un temor fundado de ser perseguidas en caso de volver a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos humanos y perturbaciones graves del orden público, en los términos de la Declaración de Cartagena.

-Respetar el principio de no devolución (*non-refoulement*) de venezolanos en riesgo de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos.⁵⁵ (Énfasis agregado)

⁵⁴ ONU Asamblea General, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 18 de diciembre de 1990, párr. 52, A/RES/45/158.

⁵⁵ *Ibíd.*, párrafo 52.

En consonancia, el sistema interamericano ha desarrollado un enfoque más específico y expansivo respecto a los derechos de las personas migrantes, incorporando principios avanzados en sus Opiniones Consultivas, sentencias y resoluciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de la Opinión Consultiva No. 18 y otros pronunciamientos, ha reafirmado que los principios de igualdad y no discriminación constituyen normas de jus cogens, vinculando a todos los Estados del hemisferio a garantizar la protección integral de los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria. Esta perspectiva se refuerza con la obligación de implementar medidas positivas que aseguren el acceso a derechos fundamentales, incluyendo la documentación, el acceso a servicios básicos y la protección contra la deportación arbitraria o el refoulement.

La CIDH, por su parte, ha enfatizado la necesidad de evitar el uso de terminología criminalizante, como “migrante ilegal”, y ha recomendado el empleo de expresiones más inclusivas, como “persona en situación migratoria irregular”. Este enfoque busca combatir la estigmatización y reforzar el deber estatal de garantizar derechos fundamentales, incluso a quienes ingresan al territorio de forma irregular. Además, la CIDH ha instado a los Estados a implementar programas de regularización y a adoptar políticas migratorias que integren el enfoque de derechos humanos, reconociendo que el acceso a la documentación es una condición esencial para la integración social y la prevención de abusos.

En síntesis, la articulación entre el sistema universal y el interamericano constituye un marco integral que refuerza la obligación de los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, más allá de su estatus migratorio. Esta convergencia normativa no solo promueve la integración de los estándares internacionales en las políticas migratorias nacionales, sino que también obliga a los Estados a adoptar medidas concretas para prevenir situaciones de vulnerabilidad y evitar prácticas discriminatorias. Así, la gobernabilidad migratoria no puede concebirse únicamente desde la perspectiva del control fronterizo, sino como un compromiso estatal de asegurar el acceso a derechos fundamentales, garantizar la integridad personal y promover la inclusión social de todas las personas en movilidad humana.

1.2. Marco de protección nacional

El Ecuador es uno de los pocos países en el mundo que reconoce simultáneamente los derechos de salida de sus habitantes, de tránsito, de migración interna y, al mismo tiempo, de llegada de inmigrantes, refugiados, desplazados, apátridas, etc. Esta configuración muy particular de procesos de migración, permitieron que, en 2008, se consagrara constitucionalmente el derecho a migrar, con lo cual se pasó de una mirada tradicional de “migración” hacia una concepción integral: movilidad humana.⁵⁶

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) adoptó una postura garantista basada en el principio de igualdad y no discriminación, atribuyendo al Estado un papel protagónico en la protección de los derechos humanos. En el Título VIII, relativo a las relaciones internacionales, se proclama el “principio de ciudadanía universal” mediante el cual “no se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”, en consonancia con el derecho a la “libre movilidad” y el “progresivo fin de la condición de extranjero”.⁵⁷ Este enfoque constitucional, que extiende la protección de derechos constitucionales y humanos a todos los inmigrantes independientemente de su estatus legal, posiciona a Ecuador como un referente normativo en el contexto latinoamericano y mundial. Sin embargo, la efectividad de estas garantías jurisdiccionales enfrenta desafíos significativos en la práctica, particularmente en lo que respecta al acceso efectivo a la justicia para las personas en movilidad humana.⁵⁸ A pesar de que la CRE amplía los estándares de protección, su implementación se ve obstaculizada por la falta de políticas públicas coherentes, la ausencia de protocolos claros para la regularización migratoria y la persistencia de prácticas administrativas que perpetúan la discriminación y la exclusión.

Además, la CRE no solo se limita a reconocer los derechos de las personas migrantes, sino que también incluye a apátridas, refugiados, retornados y víctimas de delitos transnacionales, lo cual supera los estándares internacionales establecidos en instrumentos como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. No obstante, la mera proclamación normativa no es suficiente

⁵⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

⁵⁷ Constitución de la República del Ecuador (2008), Título VIII.

⁵⁸ Arcenales Illescas, Javier. “El reto de la protección de los derechos de las personas en movilidad humana. Efectividad de las garantías jurisdiccionales,” (2014).

para garantizar la efectividad de estos derechos, pues es imprescindible contar con un sistema jurisdiccional accesible, independiente y capacitado para resolver conflictos derivados de situaciones migratorias de manera rápida, eficaz y sin discriminación.

El enfoque constitucional ecuatoriano representa un avance normativo relevante en el contexto latinoamericano, pero su efectividad depende en gran medida de la capacidad estatal para implementar políticas públicas integrales que aseguren la plena vigencia de los derechos de las personas en movilidad humana. Sin embargo, esta perspectiva reconoce el derecho a la libertad de tránsito, refugio, residencia y asilo.⁵⁹ Así también, se garantiza que “las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas”;⁶⁰ por ende, obtienen el mismo trato y acceso a servicios fundamentales - “atención, servicios de asesoría y protección integral”,⁶¹ reconociendo igualdad de derechos y deberes para los ecuatorianos y extranjeros. Finalmente, las disposiciones constitucionales prohíben la discriminación por el lugar origen y condición migratoria,⁶² el “tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas”,⁶³ eliminan ilegalidad del estatus migratorio⁶⁴ y la prohibición de “la expulsión de colectivos de extranjeros y determina que los procesos migratorios deberán ser singularizados”.⁶⁵

La CRE de 2008 proporciona un fundamento firme para formular políticas migratorias completas, especialmente al reconocer la ciudadanía universal y la movilidad humana como un derecho. No obstante, cuestiona la ruptura entre la legislación constitucional y las prácticas administrativas vigentes. De acuerdo con este autor, la elaboración de directrices normativas debe dar prioridad a la simplificación de procedimientos administrativos y erradicar los obstáculos burocráticos que mantienen la anomalía de los migrantes.⁶⁶

Los aspectos claves del desarrollo de derechos en la CRE son: integración de la movilidad humana como categoría constitucional; personas en movilidad humana como parte de grupos de atención prioritaria; reconocimiento de derechos y principios específicos. Estos últimos, en síntesis, son: Derecho a migrar (Art. 40); Libertad de

⁵⁹ Constitución de la República del Ecuador (2008), art. 426.

⁶⁰ *Ibíd.*, art. 9.

⁶¹ *Ibíd.*, art. 40.

⁶² *Ibíd.*, art. 11, num. 2.

⁶³ *Ibíd.*, art. 66.

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 40.

⁶⁵ *Ibíd.*, art. 66.

⁶⁶ Germán Rodríguez y Julián Navarro, “La implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008”, *Fundaciones Universitaria Los Libertadores* 8, n.º 2: 53-78.

tránsito y residencia (Art. 66 núm. 14); Derecho a solicitar asilo y refugio (Art. 41). Principio de no devolución (Art. 41, Art. 66 núm. 14); Principio de igualdad y no discriminación (Art. 9, Art. 11 núm. 2); Protección a las familias transnacionales y los derechos a sus miembros (Art. 40); Protección frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes (Art. 66 núm. 29 literal b); Ciudadanía Universal, progresivo fin de la condición de extranjero, libre movilidad (416 núm. 6); Respeto de derechos humanos de migrantes (416 núm. 7).

Ahora bien, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), promulgada en Ecuador en 2017, fue presentada como una normativa integral que buscaba consolidar los derechos de las personas en movilidad humana, alineándose con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. Sin embargo, el análisis crítico de esta ley revela una serie de inconsistencias, limitaciones y tensiones entre los derechos proclamados y su implementación efectiva.⁶⁷ En este sentido, aunque la ley incluye avances importantes en términos de reconocimiento de derechos, en la práctica muchos de estos derechos no han sido implementados de forma efectiva.⁶⁸ Por ejemplo, la inclusión de apátridas, refugiados, migrantes y víctimas de trata en un marco jurídico único constituye un avance progresista en el contexto regional. No obstante, la ausencia de mecanismos claros para garantizar el acceso a estos derechos ha generado un vacío normativo que perpetúa situaciones de vulnerabilidad.

Desde una perspectiva crítica, la LOMH no representa un avance significativo para la igualdad de derechos, ya que, pese a su retórica inclusiva, mantiene un enfoque restrictivo y securitista en la práctica.⁶⁹ Este enfoque se evidencia particularmente en la discrecionalidad del Estado para autorizar la entrada o expulsión de migrantes, lo que ha derivado en procesos de deportación que vulneran el debido proceso y los derechos fundamentales. Asimismo, la ley incorpora disposiciones que, aunque promueven la regularización migratoria, no establecen procedimientos claros para su implementación efectiva.⁷⁰ Esto ha generado situaciones de incertidumbre jurídica para las personas

⁶⁷ Adriana Doménica Macías-Díaz, Rously Eedyah Atencio-González, y Gitta Antonella Andrade-Olvera, “Regulación de la migración en el marco de la Ley de movilidad humana en Ecuador,” *Iustitia Socialis* 7, no. 12 (2022): 48-52.

⁶⁸ Javier Arcentales, “¿Por qué la Ley de Movilidad Humana no es una buena noticia para la igualdad de derechos,” manuscrito no publicado (2017)?

⁶⁹ Jessica Paola Orellana Curillo, “Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración”, Embajador Fernando Chávez (2019): 13.

⁷⁰ Viviana Elizabeth Torres Ojeda, “La inobservancia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana frente al Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador” (tesis de licenciatura, 2020).

migrantes, quienes enfrentan barreras administrativas y burocráticas que limitan su acceso a servicios básicos, empleo y regularización documental.

En una línea similar, se ha argumentado que la LOMH contraviene el artículo 40 de la Constitución de Ecuador, el cual garantiza el derecho a migrar y a no ser considerado ilegal por la condición migratoria.⁷¹ A pesar del mandato constitucional, la ley incluye disposiciones que permiten la deportación de migrantes en situación irregular, estableciendo causales amplias y ambiguas que, en algunos casos, contradicen los principios de no devolución y no discriminación.

Justamente, se han planteado modificaciones al artículo 143 de la LOMH con el objetivo de garantizar la seguridad del país a través de un enfoque más restrictivo hacia la migración.⁷² No obstante, esta perspectiva ha sido criticada por perpetuar un paradigma securitista que prioriza el control migratorio sobre la protección de derechos, limitando el acceso a procesos de regularización y aumentando el riesgo de criminalización de personas migrantes.

En conjunto, se concluye que la LOMH ha contribuido a la precarización de la situación de personas migrantes al no garantizar mecanismos efectivos de protección y acceso a derechos.⁷³ En lugar de promover políticas inclusivas, el enfoque de seguridad nacional ha prevalecido sobre el enfoque de derechos, generando un entorno normativo que refuerza la estigmatización de migrantes y la implementación de políticas restrictivas. El análisis crítico de la LOMH revela un enfoque dualista que oscila entre el reconocimiento formal de derechos y la implementación de políticas restrictivas. Aunque la ley es presentada como un avance en términos de derechos humanos, las lagunas normativas y las interpretaciones restrictivas han perpetuado situaciones de vulnerabilidad y exclusión. En este sentido, resulta fundamental no solo reformar aspectos de la ley, sino adoptar un enfoque integral que articule los principios constitucionales de ciudadanía universal y libre movilidad con políticas efectivas de regularización migratoria, inclusión social y protección de derechos.

Por otro lado, en el contexto ecuatoriano, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha jugado un papel importante en el reconocimiento del derecho a la movilidad humana como un derecho constitucional. Este organismo ha destacado que

⁷¹ Ángel Luis Quishpi Yucailla, *Proyecto de ley reformativa al art. 143 a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para garantizar la seguridad del país* (tesis de licenciatura, 2019).

⁷² Macías-Díaz, Atencio-González y Andrade-Olvera, "Regulación de la migración en el marco de la Ley de movilidad humana en Ecuador," 50.

⁷³ *Ibíd.*, 50.

la migración es una condición inherente a los seres humanos y que referirse a un migrante como “ilegal” constituye una forma de discriminación. Garantiza a todas las personas, independientemente de su condición migratoria, derechos fundamentales que incluyen la protección especial, la asistencia humanitaria y jurídica, y la no penalización por la entrada o permanencia irregular. Y subraya la importancia de mecanismos de refugio colegiado y la no devolución de personas en riesgo, alineándose con los estándares internacionales.⁷⁴

En el ámbito laboral, la Corte Constitucional enfatiza que los derechos laborales de los migrantes deben ser respetados y que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones justas para todos los trabajadores, independientemente de su estatus migratorio. Esto incluye la provisión de medios para ejercer derechos laborales y la prevención de prácticas discriminatorias en el ámbito laboral. Estas garantías se enmarcan en los principios fundamentales del *jus cogens*, que establecen la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos de manera integral y sin restricciones arbitrarias.⁷⁵ Asimismo, la Corte identifica cuatro elementos en el artículo 41 de la CRE que definen los derechos de los refugiados, incluyendo la protección especial, la no devolución, la asistencia humanitaria y jurídica, la no penalización por la irregularidad de entrada o permanencia y la posibilidad de reconocer refugio colegiado. Aunque Ecuador ha dado pasos significativos hacia la protección de los derechos de los migrantes mediante la adopción de un marco normativo inclusivo y avanzado, aún enfrenta importantes desafíos en la implementación efectiva de estas políticas. La burocracia, las barreras administrativas y las deficiencias en la aplicación práctica de los principios constitucionales limitan el alcance de las políticas de regularización.

Finalmente, es fundamental hacer un análisis concluyente de cómo ha sido la incorporación del enfoque de derechos humanos a las políticas migratorias del Estado ecuatoriano.⁷⁶ Al respecto del análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador entre 2019 y 2024, se sostiene que la Corte ha intentado reconciliar las disposiciones restrictivas de la LOMH con los principios garantistas de la CRE, especialmente en lo que respecta al derecho a migrar y el principio de no devolución.⁷⁷

⁷⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia n.º: 639-19-JP/20*, 2020.

⁷⁵ *Ibíd.*, *Sentencia n.º: 639-19-JP/20*, 2020.

⁷⁶ Anexo 5: Sentencias Previas al 2019.

⁷⁷ Anexo 4: Sentencias constitucionales de la Corte Constitucional sobre movilidad humana 2019-2023.

No obstante, estos esfuerzos han resultado insuficientes para contrarrestar el enfoque securitario adoptado por la LOMH, el cual otorga al Estado una amplia discrecionalidad para restringir derechos fundamentales bajo pretextos ambiguos como la seguridad nacional o el orden público. Esta situación ha derivado en un entorno normativo que, en la práctica, perpetúa la criminalización de la migración irregular y refuerza prácticas administrativas que vulneran el derecho al debido proceso y el acceso a mecanismos efectivos de protección.⁷⁸

Desde una perspectiva histórica, la evolución de la política migratoria ecuatoriana refleja una transición de un enfoque aperturista y segmentado hacia un enfoque restrictivo y securitario.⁷⁹ Esta transición no solo ha reducido el alcance de los derechos consagrados constitucionalmente, sino que también ha generado incoherencias normativas entre el discurso garantista de la CRE y las prácticas restrictivas implementadas a partir de la LOMH. En este sentido, Ramírez subraya que, mientras la CRE conceptualiza a la movilidad humana como un derecho inalienable e imprescriptible, la LOMH incorpora disposiciones que limitan este derecho mediante el establecimiento de causales amplias y vagas para la deportación, lo que ha resultado en un incremento de procesos de expulsión sin garantías procesales efectivas.⁸⁰

Asimismo, la LOMH establece restricciones al acceso a derechos fundamentales para las personas migrantes en situación irregular, contradiciendo el mandato constitucional de ciudadanía universal. En contraste con la CRE, que garantiza el acceso a derechos sin distinción de nacionalidad o estatus migratorio, la LOMH refuerza la distinción entre migrantes regulares e irregulares, limitando el acceso a servicios básicos, documentación y empleo formal. Esta situación no solo incrementa la precariedad de las personas migrantes, sino que además perpetúa su invisibilización institucional, reproduciendo patrones de discriminación y exclusión.

Un análisis sobre el artículo 143 de la LOMH, nos lleva a observar, por ejemplo, una tendencia a priorizar las consideraciones de seguridad nacional sobre los derechos humanos, evidenciando un enfoque securitario que contraviene los estándares

⁷⁸ Adriana Doménica Macías-Díaz, Rously Eedyah Atencio-González, y Gitta Antonella Andrade-Olvera, "Regulación de la migración en el marco de la Ley de movilidad humana en Ecuador," *Iustitia Socialis* 7, no. 12 (2022): 48-52.

⁷⁹ Javier Arcenales Illescas, "El derecho a migrar: De las rutas migrantes a la jurisprudencia constitucional. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador en el período 2019-2024," *Andares: Revista de Derechos Humanos y de la Naturaleza* 7 (2025): 67-75.

⁸⁰ Jacques P. Ramírez, "Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el Estado Ecuatoriano," en *Historia Comparada de las migraciones en las Américas*, ed. P. Galeana (CDMX: UNAM-IPGH, 2014).

establecidos por el derecho internacional y la jurisprudencia constitucional.⁸¹ La discrecionalidad estatal para regular la entrada, permanencia y expulsión de migrantes se ha utilizado de forma desproporcionada, sin considerar los principios de proporcionalidad y no discriminación. Esta interpretación restrictiva no solo vulnera derechos fundamentales, sino que además desvirtúa el carácter garantista de la CRE, socavando la protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

En el ámbito jurisprudencial, la Corte Constitucional ha emitido sentencias que reafirman la obligación del Estado de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria. No obstante, el carácter vinculante de estas sentencias no ha sido suficiente para revertir las prácticas administrativas que priorizan el control migratorio sobre la protección de derechos. En su análisis de la jurisprudencia constitucional, se concluye que la Corte ha intentado establecer un equilibrio entre el control migratorio y el enfoque de derechos humanos, pero los criterios interpretativos no han logrado contrarrestar el impacto restrictivo de la LOMH.⁸²

En conclusión, la comparación entre la CRE y la LOMH revela un retroceso en la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias del Estado ecuatoriano. Mientras la CRE establece un marco normativo garantista basado en la ciudadanía universal y la no criminalización de la migración, la LOMH introduce disposiciones que restringen derechos, perpetúan prácticas securitarias y refuerzan la distinción entre migrantes regulares e irregulares. A la luz de la jurisprudencia constitucional reciente, es evidente que la implementación de políticas migratorias inclusivas y no discriminatorias sigue siendo un desafío pendiente. En este contexto, resulta imperativo articular una reforma integral de la LOMH que garantice la coherencia normativa entre la legislación ordinaria y los principios constitucionales, asegurando la protección efectiva de los derechos humanos de todas las personas migrantes en el territorio ecuatoriano.

⁸¹ Ángel Luis Quishpi Yucailla, *Proyecto de ley reformativa al art. 143 a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para garantizar la seguridad del país* (tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador, 2019).

⁸² Javier Arcentales Illescas. "El derecho a migrar: De las rutas migrantes a la jurisprudencia constitucional. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador en el período 2019-2024." *Andares: Revista de Derechos Humanos y de la Naturaleza* 7 (2025): 67-75.

2. El enfoque de seguridad en la gestión migratoria

Este apartado analiza el marco conceptual del enfoque de seguridad frente al fenómeno de la movilidad humana y ubica el marco normativo internacional y nacional de restricción a través del cual este enfoque se ha concretado. La idea de seguridad cubre un amplio rango de debates. Se ha señalado que “el concepto de seguridad humana puede ser ‘todo y nada’ al mismo tiempo, dado que cualquier amenaza puede caer bajo su ámbito de influencia”.⁸³

Esta investigación sostiene que el enfoque de seguridad parte de la ubicación de amenazas bajo la hegemonía de la noción de protección vinculada a la soberanía estatal. A nivel internacional, en razón de Estado -al identificar una amenaza inminente para su preservación soberana- se legitima el uso de mecanismos de coerción, incluso por encima de la protección humanitaria.⁸⁴ Asimismo, se plantea que la preservación de la soberanía constituye el ítem prioritario en las agendas gubernamentales.⁸⁵

El enfoque de seguridad se fundamenta en la premisa de que los derechos no son ilimitados y, una vez identificada una amenaza para la seguridad, la ley establece un trato diferenciado entre amigos y enemigos, vinculado al principio de soberanía y asociado a grupos nacionales específicos. Esta perspectiva aborda la problemática de que todo Estado de derecho es "más o menos de derecho", en el sentido de que todos somos iguales, pero algunos son “más iguales que otros”.⁸⁶ Bajo este marco, es clave evidenciar que el enfoque de seguridad se identifica con los principios del Derecho Penal porque la categoría que orienta las acciones es el riesgo, una lógica que otorga la legitimidad al Estado para castigar las conductas migratorias consideradas inapropiadas;⁸⁷ por ejemplo la migración irregular se juzga como el “comportamiento de una minoría desviada”.⁸⁸

⁸³ Andrea Álvarez, “Seguridad Humana: Un estado del arte”, en Francisco Rojas, ed., *Seguridad humana: Nuevos enfoques* (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012), 27.

⁸⁴ Fredy Rivera, “Migraciones y Seguridad”, *Aportes Andinos: Revista de derechos humanos*, n.º 23 (2008), <http://hdl.handle.net/10644/1024>.

⁸⁵ Gabriel Orozco, “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *CIDOB: d’Affers Internacionals* 72, (2006): 161-80, <https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/conceptoseguridadtri.pdf>.

⁸⁶ Eugenio Zaffaroni, “La protesta social es un derecho que no puede ser criminalizado”, en *El debate Zaffaroni-Pitrola: La criminalización de la protesta social* (Buenos Aires: Ediciones Rumbos, 2008), 38.

⁸⁷ Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico penal* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004), 36-37.

⁸⁸ *Ibíd.*, 37.

En general, el grueso de las faltas cometidas en materia migratoria cae en el ámbito del derecho civil y administrativo, por tanto, la mayor parte de las sanciones son multas, negación de derechos de ciudadanía -con excepción de los casos de cometimientos de delitos- o de tipo administrativo como la deportación o el cierre de fronteras. De este modo, el derecho de castigar como reacción de la sociedad se convierte en la norma e impone de manera taxativa la necesidad de mayores restricciones a la movilidad humana, posicionando el objetivo de la pena como la eliminación del peligro social que surgiría de la impunidad del delito.⁸⁹ En este contexto, la migración irregular es considerada incorregible, y únicamente los instrumentos legales disuasivos o preventivos son vistos como una “contra motivación” efectiva.⁹⁰ Por tanto, el dilema es: la contraposición entre la llamada “Responsabilidad de Proteger (R2P)” y la garantía de los derechos humanos.⁹¹

Los criterios para juzgar la dimensión de la amenaza⁹² o los efectos negativos⁹³ de un flujo migratorio son la cantidad y la situación de las personas migrantes en el país de destino. De esta manera, la ciudadanía, el territorio y la soberanía se convierten en los puntos de referencia para la “representación de la frontera en el Estado-nación”⁹⁴ y, en este conjunto, la ciudadanía es el concepto central como equivalente a nacionalidad.⁹⁵ Tal decisión estatal se apoya en conceptos jurídicos indeterminados y ampliamente relativos, tales como: “orden público”, “bien común”, “bienestar general”, “vida o bienestar de la comunidad”, “seguridad nacional”, “seguridad pública”, “seguridad de todos”, “moral”, “moral pública” y “prevención del delito”, entre otros.⁹⁶

La constante construcción de imágenes y prejuicios refuerza el discurso de seguridad y promueve una interpretación unívoca e irrefutable del fenómeno migratorio, resumida en una sola palabra: animadversión. Esta se ve incentivada por la difusión masiva de señales negativas, como el aumento de los índices de criminalidad, que

⁸⁹ Santillán, *Ciudades seguras*, 78.

⁹⁰ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 30.

⁹¹ Claudia Fuentes, “Seguridad Humana y Derechos Humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina”, en *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, ed. Francisco Rojas (San José: FLACSO/ CAF, 2012), 35.

⁹² Rivera, *Migraciones y seguridad*.

⁹³ Mauricio Gaborit, La construcción social de la persona migrante como enemigo, citado en Carlos Sandoval, ed., *Puentes, no muros: Contribuciones para una política progresista en migraciones* (Buenos Aires / Ciudad de México: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburg, 2020), 1.

⁹⁴ María Stang, “De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014”, *Polis* 44, n.º 2 (2016), journals.openedition.org/polis/11848.

⁹⁵ Rocío Nasimba, “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010), 21, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1125>.

⁹⁶ Nikken, “El concepto de derechos humanos”, 16-27.

legitiman las políticas de seguridad y se enmarcan en lo que se denomina “populismo punitivo”.⁹⁷

Sin embargo, hay que advertir que la contraparte del discurso de seguridad del “grupo que se encuentra en la cima [...], en el origen de la cascada, es *constituido* cotidianamente por los mismos dominados: *sin el discurso de reconocimiento no hay discurso del derecho*”.⁹⁸ Paulatinamente estas posturas invaden todos los campos de la vida social incluida la justicia, cuya actuación es conducida por estos esquemas interpretativos para “buscar la verdadera criminalidad sobre todo en aquellos estratos sociales de los cuales es *normal* esperarla”,⁹⁹ en el caso que se estudia en los grupos en condición de movilidad humana.

En tercer lugar, la piedra de toque del enfoque de seguridad es la excepcionalidad. El estado de excepción habilita dos caminos. Uno, la suspensión de garantías siguiendo el procedimiento regular que según la ONU son: la estricta e indispensable necesidad, la pertinencia entre las garantías suspendidas y la situación de excepción, el respeto formal al “núcleo esencial” de los derechos humanos, la temporalidad y el conocimiento público de las medidas.¹⁰⁰ En otras palabras, “los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los migrantes; sin embargo, su preocupación central radica en proporcionar seguridad, bienestar y estabilidad social a sus ciudadanos”.¹⁰¹

Otro factor que se suele argumentar es que el flujo migratorio debe ser “funcional a los intereses del país”, no representar una erogación de recursos sustancial para el Estado, bajo una “lógica del costo-beneficio, que debe guiar la gobernabilidad migratoria”.¹⁰² En consecuencia, cobra una fuerza inusitada el asunto del “apartheid e inequidad global”, es decir, el aprovechamiento “de una fuerza laboral desesperada, disponible y barata”,¹⁰³ pues se generaliza el recurso a la “mano de obra de los migrantes irregulares” por los beneficios económicos extraordinarios que representan para el capitalismo el pago de bajos salarios a este segmento de la población,¹⁰⁴ creando una

⁹⁷ Luis Thayer, “Migración, Estado y seguridad: Tensiones no resueltas y paradojas persistentes”, *Polis* 44, n.º 4 (2016), journals.openedition.org/polis/11854.

⁹⁸ Oscar Correas, *Introducción a la sociología jurídica* (Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2011), 80.

⁹⁹ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 185.

¹⁰⁰ Nikken, *El concepto de derechos humanos*, 16-27.

¹⁰¹ Valeria Llamas, “Seguridad humana y movilidad humana”, *IIDH* 63, n.º 167 (2016): 147-85.

¹⁰² *Ibid.*, 8.

¹⁰³ Yajaira Ceciliano-Navarro y Tanya Golash-Boza, “Reflexiones sobre el apartheid global y la migración”, en *Puentes, no muros: Contribuciones para una política progresista en migraciones*, ed. Carlos Sandoval (Buenos Aires / Ciudad de México: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburg, 2020), 40.

¹⁰⁴ Gaborit, *La construcción social de la persona migrante como enemigo*, 3.

“demanda adicional de trabajadores extranjeros que se da incluso en condiciones de sobre oferta de trabajadores nacionales”.¹⁰⁵ Sin embargo, se debe tener en cuenta que:

La capacidad de acogida de un país dependerá siempre de su disposición social y política para aceptar a los migrantes y no en una supuesta capacidad económica para producir puestos de trabajo. Cuando en un país no hay empleos que ocupar, los migrantes simplemente no migran a ese país. [...] Nunca ha existido una sociedad que haya entrado en crisis por causa de la migración.¹⁰⁶

Por último, es importante cerrar esta sección destacando la comprensión de la soberanía y sus implicaciones:

La soberanía no es ahora más que un agujero negro legal, siendo su regla la ausencia de reglas, o en otras palabras, la ley del más fuerte. En lo que respecta a la ciudadanía, se ha convertido en el último privilegio personal, el último factor de discriminación y la última reliquia premoderna de las diferenciaciones por status; como tal, se opone a la aclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales [...].¹⁰⁷

A manera de cierre, el Estado utiliza estrategias de seguridad para gestionar la movilidad humana, priorizando la protección estatal sobre los derechos de las personas migrantes. Esta tendencia refleja un giro hacia políticas restrictivas que legitiman el uso de mecanismos coercitivos frente a amenazas percibidas.¹⁰⁸ El enfoque de “seguridad humana” puede ofrecer una perspectiva alternativa, al centrar la protección en las personas y no únicamente en el Estado. En estudios sobre migración y seguridad humana se destaca que las políticas centradas en el control fronterizo terminan deshumanizando a las personas migrantes al considerarlas amenazas potenciales, desplazando el foco del derecho a migrar hacia el derecho del Estado a controlar sus fronteras.¹⁰⁹ Por ejemplo, en el contexto de México, la seguridad pública ha prevalecido sobre la seguridad humana en la gestión de la migración indocumentada en tránsito. Este énfasis en la seguridad pública refuerza la criminalización de las personas migrantes, alineándose con un paradigma punitivo que justifica el uso de la fuerza estatal para mantener el orden interno.¹¹⁰

¹⁰⁵ Thayer, *Migración, Estado y seguridad*, 4.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 5.

¹⁰⁷ Luigi Ferrajoli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, *Isonomía: Teoría y Filosofía del Derecho*, n.º 9 (1998): 173-84.

¹⁰⁸ Des Gasper y Giulia Sinatti, “Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana,” *Migración y desarrollo* 14, no. 27 (2016): 19-63.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 19-63.

¹¹⁰ Juan Carlos Calleros Alarcón, “Seguridad pública y seguridad humana en la migración indocumentada de tránsito por México,” *Foro internacional* (2013): 317-336.

Asimismo, se ha analizado cómo la pandemia del COVID-19 exacerbó estas tendencias, consolidando un enfoque securitizado que posiciona a la migración como un riesgo para la salud pública. Esta narrativa facilita la implementación de políticas restrictivas bajo el pretexto de proteger a la población local, reforzando la percepción de la migración como un problema de seguridad antes que un fenómeno social.¹¹¹ A partir de estas contribuciones, se puede concluir que el enfoque de seguridad en la movilidad humana ha desplazado el eje del debate hacia una perspectiva que prioriza el control estatal sobre los derechos humanos, legitimando políticas coercitivas que refuerzan la animadversión hacia las personas migrantes.

2.1. Fundamentos normativos del enfoque securitario sobre la movilidad humana

El enfoque de seguridad se centra en las concepciones clásicas basadas en la noción de soberanía apoyándose principalmente en normas del Derecho Penal Internacional, adoptadas frente al incremento de la delincuencia organizada transnacional¹¹² las cuales incluyen aspectos como la trata de personas y explotación de migrantes, para lo cual se plantean “controles y restricciones para proteger a las “víctimas””.¹¹³ El marco de legitimidad para estas medidas surgió con la adopción de los protocolos de Naciones Unidas “contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, y para “combatir el tráfico ilícito de migrantes por aire, mar y tierra”, parte de la Convención Internacional contra el Crimen Transnacional Organizado¹¹⁴ y sus Protocolos Adicionales, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migraciones por Tierra, Mar y Aire, así como la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.¹¹⁵

¹¹¹ Rafael-Alonso Hernández-López y Diego-Noel Ramos-Rojas, "Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México," *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 32 (2022): 27-41.

¹¹² Alfredo Santillán, “Ciudades seguras: Utopía pendiente frente a la securitización de las ciudades Latinoamericanas”, en *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, ed. Francisco Rojas (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012), 6.

¹¹³ Ruiz y Álvarez, *Excluir para proteger*, 702.

¹¹⁴ ONU Asamblea General, *Convención Internacional contra el Crimen Transnacional Organizado*, 29 de septiembre de 2003, Res. A/RES/58/4.

¹¹⁵ OIDA, *Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores*, 15 de julio de 1989, Montevideo Uruguay, y *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*, 18 de marzo de 1994, México.

El corolario de esta visión de seguridad aplicada a la movilidad humana se encuentra en el Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular impulsado por la ONU¹¹⁶ que marca una línea de continuidad respecto a las exclusiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 -artículos 12 y 13- que previamente estipulaba, implícitamente, la ilegalidad como criterio para la limitación de derechos,¹¹⁷ en tanto que la intervención de la ONU al abordar la concepción de seguridad en la movilidad humana pone de relieve una contradicción inherente entre el discurso de regularización y la ausencia de mecanismos de implementación efectiva. Si bien la propuesta de la ONU resalta la necesidad de regularizar a los migrantes irregulares, carece de medidas concretas que aseguren un cumplimiento inmediato, lo que evidencia un distanciamiento entre el marco normativo y la realidad operativa. Esta omisión refuerza la narrativa securitaria que prioriza el control estatal bajo el pretexto de la protección colectiva, pero que en la práctica perpetúa la exclusión estructural de los migrantes irregulares, quienes siguen siendo vistos como amenazas potenciales más que como sujetos de derechos. En este contexto, la retórica de la regularización sin acciones efectivas se convierte en un recurso simbólico que permite a los Estados mantener intacta la lógica de contención, legitimando políticas restrictivas mientras aparentan un compromiso con los derechos humanos.

Por su parte, a nivel nacional, la Asamblea Constituyente convocada en 2008, planteó la necesidad de renovar la doctrina de seguridad para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, así como al marco constitucional vigente, estableciendo la construcción de una cultura de paz como objetivo primordial, pudiendo limitarse la libre movilidad en razón de la afectación a la convivencia armónica, la democracia, la seguridad y los derechos de la población ecuatoriana.¹¹⁸ De ahí que la Constitución vigente establece como una de las obligaciones del Estado el “garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”.¹¹⁹

Además, esta norma expresamente posiciona a la seguridad humana como una obligación estatal, al disponer: “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas,

¹¹⁶ ONU, Asamblea General, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, 19 de diciembre de 2018, A/73/L.66.

¹¹⁷ *Ibid.*, 21.

¹¹⁸ Constitución de la República del Ecuador, art. 14 y art. 66, num. 3, lit. b.

¹¹⁹ Constitución de la República del Ecuador, art. 3, num. 8.

promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.¹²⁰ Y en materia de relaciones internacionales determina que estas “responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores”¹²¹ y, más aún, la “política demográfica” estatal debe apuntar al “desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado” y garantizar “la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad”.¹²²

La CRE establece un marco normativo que otorga competencias exclusivas al Estado central sobre el registro de personas, la nacionalización de extranjeros y el control migratorio.¹²³ Esta disposición, aunque podría interpretarse como un intento de organizar y regularizar la movilidad humana, también puede ser vista como una expresión del enfoque securitario que prioriza el control estatal sobre los derechos humanos.¹²⁴ En este sentido, algunos análisis sugieren que al prohibir las expulsiones colectivas pero permitir los procesos migratorios singularizados, el Estado ecuatoriano configura un esquema legal que podría facilitar la deportación selectiva bajo el argumento de mantener el orden público. Esta ambigüedad normativa puede interpretarse como una contradicción entre el discurso garantista y las prácticas efectivas, donde la narrativa de derechos podría diluirse frente a la implementación de políticas coercitivas. Desde esta perspectiva, estas disposiciones podrían permitir la legitimación de mecanismos de control que instrumentalizan el enfoque de seguridad para justificar procesos de deportación, consolidando un sistema en el que la movilidad humana es tratada como un problema de seguridad antes que como un derecho fundamental.

Por otro lado, a nivel de legislación secundaria, en 2009 se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento,¹²⁵ con el propósito de establecer un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica centrada, según los considerandos y exposición de motivos, en el ser humano y que busca adaptar la acción del Estado frente al nuevo entorno geopolítico internacional, otorgando la potestad de decretar estados de

¹²⁰ *Ibid.*, art. 393.

¹²¹ *Ibid.*, art. 416.

¹²² *Ibid.*, art. 391.

¹²³ *Ibid.*, art. 261, num 3.

¹²⁴ Javier Arcentales, "El derecho a migrar: De las rutas migrantes a la jurisprudencia constitucional," *Andares: Revista de Derechos Humanos y de la Naturaleza* 7 (2025): 67-75.

¹²⁵ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial 35, Suplemento 35, 28 de septiembre de 2009.

excepción para enfrentar lo que el propio Estado considere una amenaza grave para su supervivencia.¹²⁶ Se encuentra una vocación para atender la situación de las fronteras conducente a la creación de líneas políticas de seguridad humana para su manejo estratégico sumando dos lógicas: i) la importancia del desarrollo de la vida de las comunidades en las ciudades fronterizas para limitar, controlar o registrar la permanencia de los flujos migratorios irregulares y ii) los mecanismos para desarrollar registros migratorios, regularizaciones, pasaportes seguros y puestos fronterizos de registro.

Por su parte, la influencia de las normas de derecho penal internacional ha permeado las políticas internas del Estado, en particular en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017.¹²⁷ También, la normativa pretende evitar “el ingreso de delincuentes extranjeros” para prevenir delitos comunes y, especialmente, el narcotráfico.¹²⁸ Esta lógica se puede observar cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), ha señalado que la ciudadanía universal “no pretende reemplazar a la ciudadanía nacional, sino ser un modelo de integración que [...] permita solucionar los conflictos aquí identificados y que pueden generar crimen organizado y exclusión social con influencia potencialmente global”.¹²⁹ De esta manera, se hace funcional el discurso de seguridad.

La LOMH establece la obligación de que las personas extranjeras tengan una condición migratoria regular y, con independencia de su estatus legal, deben solicitar formalmente al Estado su residencia, reservándose la autoridad la potestad de fijar las excepciones que considere necesarias.¹³⁰ Entre los requisitos para solicitar una visa para residencia temporal y permanente, señala como indispensable:

Certificado de antecedentes penales del país de origen o en los que hubiese residido durante los últimos cinco años.

No ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano.

Acreditar medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su núcleo familiar.¹³¹

¹²⁶ Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Registro Oficial 35, Suplemento, 28 de septiembre de 2009, art. 28.

¹²⁷ Reinoso, *El enfoque de derechos humanos en las políticas desconcentradas de seguridad*, 8.

¹²⁸ Ruiz y Álvarez, *Excluir para proteger*, 707.

¹²⁹ Ecuador MREMH, *Respuestas del Ecuador a la crisis migratoria venezolana*. (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020), 30.

¹³⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Registro Oficial 938, Suplemento, 6 de febrero de 2017, art. 53 y 86, num. 2.

¹³¹ *Ibid.*, arts. 61, 64, 85 y 86.

Pese a la delimitación normativa, los requisitos establecidos para la movilidad humana en Ecuador presentan márgenes amplios para interpretaciones discrecionales por parte de los funcionarios encargados de procesar las solicitudes, lo que facilita la aplicación de criterios subjetivos en un contexto securitista.¹³² En este escenario, la declaración de “crisis migratoria” ha operado como un instrumento clave para implementar restricciones a la política de “puertas abiertas,”¹³³ bajo la premisa de que los migrantes son percibidos simultáneamente como sujetos vulnerables y potenciales amenazas y “peligrosos”¹³⁴. Este doble discurso permite al Estado activar mecanismos de control reforzados, legitimando el despliegue de amplias facultades bajo la llamada “Constitución progresista.” Así, el enfoque securitista no solo se mantiene, sino que se profundiza conforme aumenta la llegada de población migrante, consolidando un modelo de gestión basado en la contención más que en la integración.

3. Balance de los alcances e incorporación normativa de los enfoques de derechos humanos

Se ha advertido que el enfoque de derechos humanos adolece de cierto “triumfalismo”,¹³⁵ pues, pese a la proclamación formal de derechos y obligaciones, los retrocesos no solo son posibles, sino que su inexistencia real suele darse por sentada. En la misma línea, se ha señalado que “el respaldo a derechos humanos mediante normas jurídicas positivas garantiza únicamente su vigencia jurídica, no su eficiencia social”.¹³⁶ Así, el enfoque de derechos humanos tiene un amplio contenido ético-jurídico, pero de limitada eficacia –al menos en el corto plazo-, en tanto que el enfoque de seguridad es altamente eficaz, pero restringe su rango ético. En este orden, es justo decir que la movilidad humana se trata, de un campo de disputa en, al menos, tres aspectos:

Primero, bajo el enfoque de seguridad es un hecho generador de amenazas y por tanto diferenciador y estigmatizador y para el enfoque de derechos humanos es un derecho que genera obligaciones, demanda un reconocimiento universal, sin discriminación y que a la vez exige el reconocimiento de las particulares necesidades de protección. De allí que se constaten coincidencias en el trato de la migración irregular como infracción de la

¹³² Gavilánez, *Alcance de la facultad discrecional del Estado ecuatoriano*, 73-4.

¹³³ Ruiz y Álvarez, *Excluir para proteger*, 708-10.

¹³⁴ *Ibid.*, 692.

¹³⁵ Boaventura De Sousa Santos, *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, 26.

¹³⁶ Gallardo, *Política y transformación social*, 103.

normativa penal al menos en tres aspectos: “violación de la norma, conciencia y voluntad”,¹³⁷ dadas las coincidencias de las características del fenómeno y, por ende, la base para su caracterización jurídica sea como derecho a la movilidad humana o como fenómeno de la ilegalidad a ser controlado.

Segundo, la primacía del interés común frente al interés particular es reclamada por ambos enfoques –seguridad y derechos humanos–, incluyendo el trato diferenciado a los diferentes. El meollo del asunto es considerar dos puntos: “que la justicia es un ideal, [mientras que] la igualdad es un hecho”¹³⁸ y que “el imperio del derecho” es la “legitimación de un determinado *status quo*”.¹³⁹ Bajo este marco, abundan los juicios sobre la relación entre la desigualdad socioeconómica y la igualdad formal ante la ley. Así, “la contradicción fundamental entre igualdad formal de los sujetos de derecho y desigualdad sustancial de los individuos, [...] se manifiesta respecto a las chances de ser definidos y controlados como desviados”.¹⁴⁰

Tercero, la CRE tiene componentes garantistas, pero la criminalización de la movilidad humana se cuele por diferentes mecanismos que permiten la supresión de derechos por vía penal o administrativa. Por tanto, de forma más o menos explícita, las defensoras y los defensores de ambos enfoques reconocen que la difusión de los criterios de derechos humanos y de seguridad es un hecho político que dependerá “del nivel de apropiación de las sociedades de este horizonte de sentido y su expresión en el campo de la movilidad humana”,¹⁴¹ o bien que “lo que determina la existencia de un derecho pleno es la posibilidad de reclamo ante el incumplimiento, que incluye, entre otras, la posibilidad jurídica de hacerlo”¹⁴², a través de vías jurídicas y de movilización social y política.

Se ha sostenido que “el primer derecho para los migrantes debiera ser el derecho de no emigrar”, contando con las condiciones de posibilidad para ejercer “la libertad de elegir” y que, en consecuencia, “una verdadera política migratoria debiera empezar por actuar sobre las causas de esa desigualdad”.¹⁴³ Esta forma de interpretación del fenómeno de la movilidad humana cuestionada la idea de “la inmigración “forzada” -como si la otra

¹³⁷ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 96.

¹³⁸ *Ibid.*, 59.

¹³⁹ Schmitt, *El concepto de lo político*, 96-7.

¹⁴⁰ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 171.

¹⁴¹ Chávez, *Derechos humanos y políticas migratorias*, 35.

¹⁴² *Ibid.*, 35.

¹⁴³ Llamas, *Seguridad humana y movilidad humana*, 148.

fuera puramente libre-”,¹⁴⁴ proponiendo la necesidad de aproximarse a las condiciones socioeconómicas e históricas que crearon el contexto para la migración. Aquí, se abre una nueva línea de controversia con el enfoque de seguridad que mira la movilidad humana como un acto de libre voluntad incondicionada y permite situar el comportamiento del sujeto migrante con la “objetividad” de la falta calificada como “situación migratoria irregular”, es decir, es el fundamento del principio de culpabilidad.¹⁴⁵ A partir de este debate conceptual se puede concluir con un conjunto de variables para operacionalizar este estudio, dividiendo el análisis en dos momentos. Por un lado, se ubican las siguientes categorías conceptuales para el análisis de las políticas de regularización del Estado ecuatoriano:

- a) La comprensión de la movilidad humana como hecho y/o derecho.
- b) El enfoque predominante en las políticas y en particular su comprensión, que implica los principales argumentos y disputas conceptuales que la política refleja.¹⁴⁶
- c) La comprensión y el alcance que tiene la soberanía de los Estados, para promover la regularización/irregularización migratoria.
- d) Las tensiones entre el Poder y el Derecho en el caso de la política de movilidad humana para definir su carácter garantista o criminalizador y, a la vez, siguiendo la disyuntiva planteada por Guastini, si el marco normativo cuenta con “derechos sobre el papel” o “verdaderos derechos” (que incluyen la exigibilidad frente a determinado sujeto, la tutela jurisdiccional y una obligación bien definida);
- e) La incidencia de la situación de excepción en el manejo de la política migratoria y, también, de la interpretación del cuerpo administrativo en la producción de normas en la función judicial y ejecutiva.

Por otro lado, atendiendo a los estándares de protección en derechos humanos se busca observar:

¹⁴⁴ Javier De Lucas, *Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración*, citado en José Martínez y Joaquín Giró, *Inmigración y ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas* (Logroño: Universidad de La Rioja, 2013), 27.

¹⁴⁵ Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, 36.

¹⁴⁶ Jacques P. Ramírez, “Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el Estado ecuatoriano,” en *Historia comparada de las migraciones en las Américas*, ed. Patricia Galeana (Ciudad de México: UNAM-IPGH, 2014).

- f) El alcance efectivo del derecho a la libre circulación y residencia, y la regularización como parte importante de éste, a través del derecho de residencia y permanencia.
- g) La comprensión y aplicación del derecho y principio a la igualdad y no discriminación.
- h) Las garantías de los derechos y el principio de no lesión de derechos de las personas en situación de movilidad humana, que incluye los mecanismos efectivos para el acceso a la justicia y el reconocimiento de la diversidad de necesidades observando los criterios sobre las obligaciones estatales de respeto, protección, aseguramiento y promoción.¹⁴⁷

El escenario internacional ha puesto de relieve enfoques contradictorios en la gobernanza de la migración. A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos -y posteriormente en Madrid (2004) y Londres (2005)- la migración fue tratada cada vez más como una amenaza a la seguridad, lo que reforzó prácticas de vigilancia fronteriza extrema y discursos que asociaban a las personas migrantes con el peligro. En este marco, la relación entre movilidad humana, derechos humanos y seguridad se volvió especialmente tensa. En el caso ecuatoriano, el incremento exponencial de flujos migratorios, especialmente de población venezolana y cubana, puso a prueba el paradigma constitucional de la ciudadanía universal y los derechos amplios reconocidos a las personas en movilidad humana, generando fuertes cuestionamientos sobre su viabilidad y alcance en su ejecución.

En la práctica, la relación entre movilidad humana, derechos humanos y seguridad ha tendido a desequilibrarse en favor de un enfoque securitista que, lejos de garantizar un tratamiento justo y humanitario, ha legitimado medidas de control y exclusión bajo la apariencia de protección. En el caso ecuatoriano, esto se ha evidenciado en procesos de deportación que, si bien invocan formalmente un enfoque basado en derechos humanos, terminan operando como dispositivos de restricción y criminalización de la movilidad. Más que una articulación equilibrada, lo que se observa es una distorsión del paradigma de derechos, utilizado como justificación de políticas represivas. A nivel internacional, las propias naciones han contribuido a estas ambigüedades, al promover, por un lado, estándares normativos de protección de personas migrantes, y por otro, al avalar -en nombre de la gobernanza migratoria- el fortalecimiento de la soberanía estatal y el control

¹⁴⁷ María Arriaga, “La imposibilidad de equiparar derechos sociales y liberales”, *Chilena de Derecho / Scielo* 28, n.º 3 (2015): 137-58, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000300004>.

fronterizo como elementos legítimos del orden internacional. Estas tensiones evidencian la fragilidad del equilibrio entre seguridad y derechos humanos, y ponen en cuestión la coherencia de los marcos globales que se presentan como garantes de un enfoque integral.

Capítulo segundo

Políticas migratorias de regularización y control a ciudadanos cubanos y venezolanos

En este capítulo se presenta, en primer lugar, un marco de contexto sobre las migraciones cubana y venezolana en Ecuador entre 2008 y 2024, como punto de partida necesario para comprender la evolución y el diseño de las políticas de regularización adoptadas por el Estado. Este contexto permite dimensionar adecuadamente los flujos migratorios de ambas nacionalidades, así como identificar las condiciones estructurales y coyunturales que incidieron en la formulación de respuestas estatales. En el primer apartado, se ubica la dimensión de estos flujos migratorios atendiendo a tres aspectos clave: a) la duración del período de mayor intensidad del proceso de movilidad humana; b) la complejidad del análisis, en términos del número de variables que intervienen, derivada de la formación económico-social de cada país; y c) la magnitud de la población en situación de movilidad humana de cada nacionalidad asentada en Ecuador. En un segundo apartado, se analiza el conjunto de instrumentos de política migratoria que el Estado ecuatoriano adoptó en relación con estos grupos entre 2008 y 2024, con énfasis en los procesos de regularización e irregularización, y en el papel que en ellos desempeñaron los enfoques de derechos humanos y de seguridad.

1. Marco de contexto sobre la migración cubana y venezolana (2008–2024)

Diversos estudios han abordado la multicausalidad de la migración hacia Ecuador, particularmente en lo que respecta a las poblaciones cubana y venezolana. En el caso cubano, la búsqueda de estabilidad económica y oportunidades de vida digna ha sido un factor determinante del desplazamiento, en un contexto donde las políticas ecuatorianas de “puertas abiertas” durante la primera década del siglo XXI ofrecieron un entorno normativo relativamente favorable.¹⁴⁸ En el caso venezolano, se ha documentado una migración predominantemente laboral, aunque enmarcada en una crisis humanitaria

¹⁴⁸ Susy Garbay Mancheno et al., *Migración cubana: recomendaciones de política pública para un Ecuador incluyente* (Quito: FLACSO Ecuador, 2010).

prolongada.¹⁴⁹ Si bien existen componentes de necesidad y protección, el trabajo ha operado como el principal motor del desplazamiento hacia Ecuador.

Se ha resaltado, además, que los migrantes venezolanos enfrentan altos niveles de informalidad y precariedad en los mercados laborales urbanos, a pesar de que su movilidad ha sido menos asociada a causas forzadas en comparación con otras poblaciones.¹⁵⁰ Datos oficiales respaldan esta afirmación: entre 2014 y 2016, solo el 0,6 % de los casos de trata de personas registrados en Ecuador correspondían a personas extranjeras, mientras que el 70,4 % eran de nacionalidad ecuatoriana.¹⁵¹ Asimismo, las solicitudes de refugio por parte de personas venezolanas y cubanas han sido significativamente menores en comparación con las de personas colombianas, lo que refuerza la hipótesis de una migración principalmente económica.

El saldo migratorio acumulado del país presenta una tendencia positiva -es decir, ingresan más personas de las que salen- particularmente desde la dolarización. Este fenómeno puede comprenderse a partir de cuatro dinámicas complementarias: a) la expulsión masiva de población ecuatoriana a finales del siglo XX, seguida por una reducción del flujo migratorio tras la crisis financiera global de 2008; b) la constante llegada de personas colombianas desplazadas por el conflicto armado, intensificado por el Plan Colombia; c) el crecimiento de la migración cubana desde 2008, que alcanzó su punto máximo entre 2014 y 2015, año en que se convirtió en la principal nacionalidad migrante en términos netos;¹⁵² y d) la migración masiva de población venezolana desde 2016, impulsada por el colapso económico y político de ese país.¹⁵³

No obstante, según la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2021-2025, a partir del año 2020 se observa un cambio en las nacionalidades predominantes entre los ingresos al país, debido a las restricciones derivadas de la

¹⁴⁹ Gioconda Herrera y Gabriela Cabezas, “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*, 125–156 (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2019).

¹⁵⁰ Irenia Gámez Pérez, Nina Andrea Osorio Villavicencio, y Julián Esteban García Romero, “Las calles del hambre en Ecuador: un estudio sobre la reciente migración venezolana,” *Revista Colombiana de Sociología* 43, no. 1 (2020): 37–58.

¹⁵¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Diagnóstico sobre la trata de personas en el Ecuador* (Quito: OIM, 2017).

¹⁵² Elena Fernández Torres, “El acceso al derecho a migrar de la comunidad cubana en Ecuador: Especial referencia al derecho de permanencia,” *Iuris Dictio* 32 (2023): 20.

¹⁵³ Nicolás Gissi Barbieri et al., “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú,” *Diálogo Andino* 63 (2020): 219–233.

pandemia de COVID-19. Así, la población venezolana, que había ocupado el primer lugar desde 2018, pasó al séptimo en 2020, representando apenas el 2,6 % de los ingresos totales ese año, y el 1,8 % en 2021. A pesar de esta reducción coyuntural en los flujos de entrada, hasta mayo de 2024 se contabilizaban en Ecuador aproximadamente 444.800 ciudadanos venezolanos.¹⁵⁴

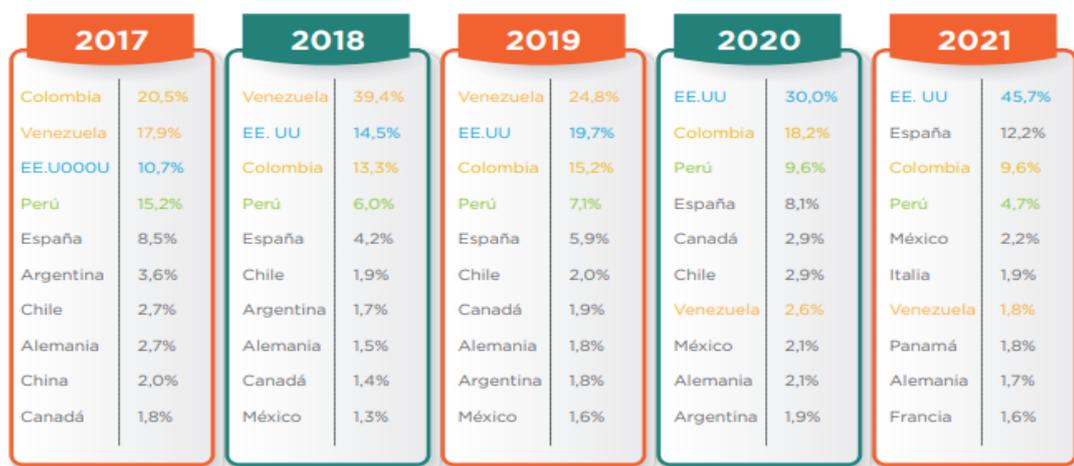


Figura 1. Entradas de extranjeros según nacionalidad. 2017-2021.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2021).

a. Caso venezolano

La migración venezolana no tiene precedentes en la historia reciente del continente americano.¹⁵⁵ De acuerdo al Banco Mundial, se calcula que entre 7,7 millones de personas migraron desde Venezuela entre 2005 y 2023, de ellas el 72 % se encuentran en “Colombia, con 2,4 millones; en Perú, con casi 1,5 millones, y en Ecuador, con alrededor de 500.000”.¹⁵⁶ El proceso migratorio venezolano fue estable en el periodo 2015-2016; luego, entre 2017 e inicios de 2018, aumentó, y, en lo posterior se disparan las cifras migratorias de la mano de la multiplicación de políticas de restricción a estos flujos poblacionales,¹⁵⁷ “llegando a su mayor índice en septiembre de 2019 cuando ingresaron de hasta 7000 personas diarias”. Este flujo ha disminuido y se mantiene estable

¹⁵⁴ Secretaría Técnica Planifica Ecuador, *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2021–2025* (Quito: 2021).

¹⁵⁵ Ecuador CNIMH, “Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021”, *Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana*, 2019, 35. http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/ANIMH_2017-2021.pdf.

¹⁵⁶ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 19.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 20.

en los últimos tres años, ya que desde el año 2021 al 2023 se reporta que alrededor de 1500 venezolanos ingresan cada mes tanto por pasoso regulares como irregulares.¹⁵⁸ Se estima que hasta el año 2023 más de 500 mil venezolanos (entre regulares e irregulares) se encuentran en el país.¹⁵⁹

En el caso de la migración venezolana, se trata de un grupo de personas de las cuales el 75 % tiene entre 20 y 50 años¹⁶⁰ -es decir, fundamentalmente PEA- y con un nivel de instrucción medio-alto.¹⁶¹ La población venezolana se ubica en los centros poblados de mayor importancia económica del país: la zona de la Frontera Norte de gran tránsito comercial, la franja petrolera de la Amazonía Norte y las ciudades metropolitanas de Quito y Guayaquil,¹⁶² ergo, podemos observar que son las plazas de mayor tamaño del mercado de fuerza de trabajo los lugares de mayor atracción de este grupo de migrantes.

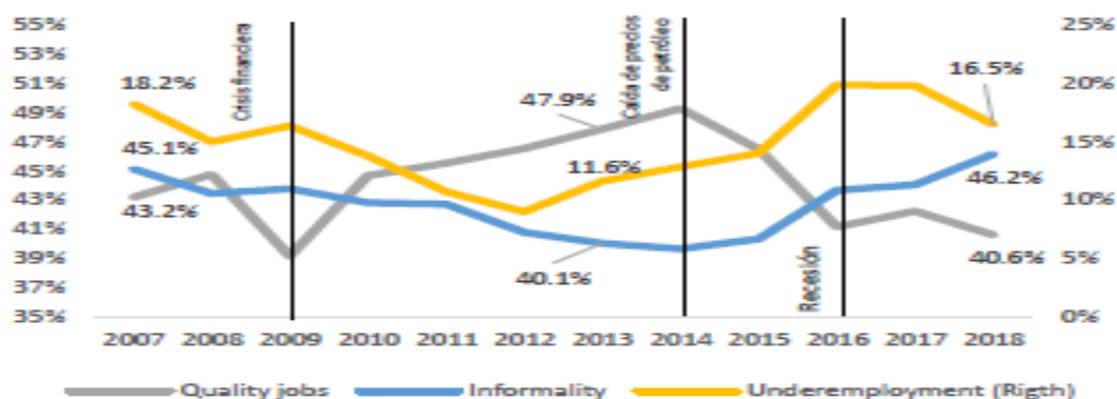


Figura 2. Ecuador: empleo de calidad, informalidad y desempleo, 2007-2019.

Fuente y elaboración: Grupo Banco Mundial (2020).

Como muestra la Figura 2, el reciente flujo migratorio tuvo efectos profundos en la economía ecuatoriana. El Banco Mundial, empero, afirma que “la dinámica del mercado laboral en Ecuador fue determinada por el desempeño macroeconómico que no está asociado completamente con los flujos migratorios”, observando que la caída de los

¹⁵⁸ Naciones Unidas, “El difícil y peligroso viaje de venezolanos por Ecuador”, *Noticias ONU*, 31 de enero de 2023, <https://news.un.org/es/story/2023/01/1518252>.

¹⁵⁹ Grupo de trabajo para refugiados y migrantes (GTRM), “Venezolanos en Ecuador”, *Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V)*, 30 de junio de 2023, <https://www.r4v.info/es/ecuador>.

¹⁶⁰ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 49-52.

¹⁶¹ *Ibid.*, 52. “El 43,6 % de las personas inmigrantes venezolana completó el bachillerato, 12,9 % completó sus estudios universitarios y 1,2 % culminó sus estudios de posgrado. Sin embargo, al evaluar el nivel de estudios cursados por las personas mayores a 25 años, se estima que, 17,1 % cuenta con estudios universitarios completos, 4,9 % con estudios universitarios incompletos, 1,8 % con estudios de posgrado completos y finalmente, 0,2 % con estudios de posgrado incompletos”.

¹⁶² *Ibid.*, 53-5.

precios del petróleo fue el principal factor para el decaimiento de las condiciones del mercado de fuerza de trabajo¹⁶³ y, en aquella situación, la llegada masiva de esta población en situación de movilidad humana fue un factor que profundizó las tendencias de empeoramiento de las condiciones de trabajo, de aumento de la informalidad y del empleo inadecuado, así como el decrecimiento del salario real que, previamente, ya eran patentes. Adicionalmente, la evidencia presentada permite concluir que:

Los indicadores laborales no difieren significativamente entre los cantones con densidad de venezolanos media y alta respecto de los cantones de densidad baja para la población total, mujeres y población con estudios de tercer nivel. Sin embargo, para la población que tiene educación primaria en los cantones de media y alta densidad de población venezolana [...hay] un deterioro más marcado de la calidad de empleo y una caída más pronunciada en el ingreso laboral por trabajador.¹⁶⁴

[En definitiva,] la llegada de venezolanos tiene efectos acotados geográficamente y en grupos vulnerables. Por ejemplo, en el mercado laboral, se observan impactos sobre el nivel de informalidad que recaen sobre trabajadores jóvenes [ecuatorianos] menos calificados y en ciudades de alta concentración de población venezolana.¹⁶⁵

Si al escenario descrito se agrega el hecho de que el “15 % de los migrantes venezolanos ingresan por pasos irregulares”,¹⁶⁶ es posible comprender las causas de la brecha salarial existente entre la clase trabajadora ecuatoriana y sus pares venezolanos en situación de movilidad humana que hace que “estos últimos reciben un 48 % menos al mes. [Adicionalmente,] ser venezolano/a hace que la probabilidad de trabajar en la informalidad aumente en 31 puntos frente a los ecuatorianos”.¹⁶⁷ En el caso de las mujeres venezolanas migrantes trabajan más horas y obtienen 39,5 % menos que las ecuatorianas y 53,9 % menos que los hombres venezolanos.¹⁶⁸

El salario relativo de los jornaleros es sustancialmente menor en las regiones de alta densidad de venezolanos (51 % por debajo del salario hora medio). [...] La penalización (o brecha salarial entre ecuatorianos y venezolanos) es entre 44 y 48 % del salario hora medio en las regiones de baja y media densidad de venezolanos, pero aumenta a 53 % en las regiones de alta densidad. En otras palabras, existen menores salarios para los

¹⁶³ *Ibid.*, 51.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 52.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 135.

¹⁶⁶ MREMH, “Respuestas del Ecuador a la crisis migratoria venezolana 2021: Una migración segura. ordenada y regular maximiza los beneficios de la Movilidad Humana”, *Cancillería*, mayo 2021, <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/RESPUESTAS-Y-DESAFIOS-DEL-ECUADOR-FRENTE-A-LA-MIGRACION-CC%81N-VENEZOLANA-2021.pdf>.

¹⁶⁷ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 57.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 120.

venezolanos en lugares donde hay más de ellos, por lo que parecería que compiten entre sí.¹⁶⁹

A la luz de esta información, es posible afirmar que para un segmento importante de las venezolanas y venezolanos en situación de movilidad humana su entrada al mercado de fuerza de trabajo en Ecuador supuso un empeoramiento de sus condiciones laborales, en relación a su propia situación en Venezuela –como evidencia la Figura 3– hasta el punto de presentarse cierto nivel de incidencia del trabajo forzoso entre esta población, una forma de explotación que es casi inexistente entre las ecuatorianas y los ecuatorianos.¹⁷⁰



Figura 3. Distribución de los trabajadores venezolanos en movilidad según su situación en Venezuela (izquierda) y Ecuador (derecha).

Fuente y elaboración: Grupo Banco Mundial (2020).

Consecuentemente, el objetivo de la movilidad humana venezolana responde, mayoritariamente, a la búsqueda de mayores ingresos laborales aprovechando la diferencia cambiaria en beneficio de sus hogares, un hecho que se evidencia en el valor de las remesas enviadas desde “Ecuador al extranjero [que] aumentaron de USD 160 millones en 2003, a cerca de USD 450 millones en 2018”,¹⁷¹ montos que aparentan ser bajas -atendiendo al nivel de precios de Ecuador-, pero que pueden ser significativas en el contexto venezolano, descrito con antelación.

El 48 % de venezolanos en situación de movilidad envió recursos a su país [...] en dinero o en especie. En promedio, esta población envía mensualmente a Venezuela USD 78 en dinero y USD 28 en bienes (con valores medianos de USD 50 y USD 17,

¹⁶⁹ *Ibid.*, 61.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 114.

¹⁷¹ *Ibid.*, 48.

respectivamente). El monto total promedio de los envíos en dinero a Venezuela fue de USD 12,4 millones.¹⁷²

En cuanto a los indicadores sociales, la situación de precariedad de las y los migrantes venezolanos es igualmente profunda. La población venezolana tiene una cobertura escolar mucho menor a la ecuatoriana -"solo el 44 % de los migrantes venezolanos entre 3 y 17 años están matriculados", con excepción del nivel inicial- sobre todo por la falta de cupos, encontrarse fuera del plazo para ingresar al sistema escolar y la falta de documentación.¹⁷³ La población venezolana que accede a la escuela pública es inferior a otras nacionalidades como colombianos y peruanos, representado el 0,35 % de la matrícula del periodo 2018-2019; más, aún en conjunto, la población extranjera representa menos del 1 % de las ciudadanas y ciudadanos escolarizados del país.¹⁷⁴ Otro tanto acontece con el reconocimiento de los estudios de tercer y cuarto nivel, pues "el 80,5% de los venezolanos con estudios terciarios no ha registrado su título, pues alegan que desconocen el procedimiento (36,2 %), carecen de documentos apostillados (23,1 %), no han traído sus diplomas (20,2 %) o no cuentan con recursos económicos (8,7 %)".¹⁷⁵

La situación de salud de la población venezolana es menos problemática y, en este ámbito, tiene menos restricciones para acceder a servicios públicos, representando el 1,3 % de las consultas ambulatorias del Ministerio de Salud Pública en el primer trimestre de 2019.¹⁷⁶ En cuanto a los servicios sociales del Ministerio del ramo, menos del 1 % de la población venezolana está cubierta por estos programas, presentando indicadores similares a la población ecuatoriana en cuanto a pobreza y desnutrición crónica y un tanto mayores en trabajo infantil y embarazo adolescente.¹⁷⁷

Pese a que inicialmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana señaló que en 2018 el presupuesto para el manejo de la emergencia migratoria venezolana fue de alrededor de 21 millones de dólares,¹⁷⁸ en otras publicaciones estima que la cifra, durante el mismo periodo, alcanzó los 90 millones de dólares incluyendo un

¹⁷² Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 49.

¹⁷³ *Ibid.*, 68-71.

¹⁷⁴ Ecuador CNIMH, *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021*, 57-8.

¹⁷⁵ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 78-81.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 78-81.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 88-91.

¹⁷⁸ Ecuador MREMH, *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018), 36.

gasto en “salud integral para inmigrantes” de 60 millones de dólares, 6,5 millones de dólares en “fortalecimiento institucional y acceso a servicios sociales” y 13,5 millones de dólares de “gobiernos autónomos descentralizados y de la cooperación internacional”.¹⁷⁹ Por su parte el Banco Mundial estimó que el costo en 2019, se situó en 39,1 millones de dólares.¹⁸⁰

Incluso considerando las estimaciones más elevadas, que sitúan los denominados “costos fiscales” de la movilidad humana venezolana en aproximadamente 130 millones de dólares entre 2018 y 2019, este monto representa solo el 0,001 % del PIB de Ecuador en 2018.¹⁸¹

Tabla 2
Costos fase de respuesta emergencia migratoria venezolana, 2018

Ministerios	Total (millones de dólares)
Salud Pública (enero-julio)	5,69
Educación (anual)	9,33
Inclusión Económica y Social (enero-septiembre)	1,33
Interior (septiembre-diciembre)	0,09
Transporte y obras públicas (agosto)	0,01
Gestión de Riesgos	0,03
Trabajo	0,05
Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	4,38
TOTAL (millones de dólares)	20,94

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018).
Elaboración propia, 2018.

Estimaciones más onerosas sobre estos costos, como el “Marco de cooperación internacional para la respuesta a las personas venezolanas en situación de movilidad”, proponen estimaciones para un “presupuesto necesario de alrededor de [...] 180 millones al año”.¹⁸² No obstante, entre cooperación internacional bilateral, cooperación multilateral y organizaciones no gubernamentales en 2019 el gobierno admite haber

¹⁷⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Respuestas del Ecuador a la crisis migratoria venezolana*.

¹⁸⁰ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 83.

¹⁸¹ Grupo Banco Mundial, “Datos estadísticos de Ecuador”, *Banco Mundial*, 6 de abril de 2022, <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>.

¹⁸² Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Ayuda memoria para presentación del señor canciller en la conferencia de donantes en solidaridad con migrantes y refugiados de Venezuela* (Quito: MREMH, 2020).

conseguido más de 112 millones de dólares¹⁸³ para atender las necesidades de la población migrante venezolana.

Afirmaciones infundadas sobre los supuestos “costos” de la movilidad humana en Ecuador han fomentado un clima de animadversión hacia esta población, reconocida constitucionalmente como vulnerable. En este contexto, “cuatro de cada diez venezolanos en movilidad se sintieron discriminados en los últimos tres meses”,¹⁸⁴ una percepción compartida por mujeres inmigrantes venezolanas, incluidas aquellas con formación profesional. Esto se debe, en parte, a la persistente segregación por sexo en determinadas ocupaciones,¹⁸⁵ donde pues “determinadas ocupaciones en las que claramente existe una segregación por sexo. [...] donde] la división sexual del trabajo ha colocado a la mujer en una posición subalterna dentro de los nichos laborales e invisibiliza las responsabilidades reproductivas”.¹⁸⁶

Por otra parte, el 54 % de los “ecuatorianos expresaron que creen que los migrantes empeoraron el crimen en Ecuador”, pese a que, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos, las provincias de mayor presencia de venezolanos y venezolanas evidencian una mayor reducción de las denuncias de robo a personas.¹⁸⁷ En concordancia, los datos de la Policía Nacional –un tanto menos optimistas- muestran que los delitos se incrementaron entre 2017 y 2019 en un 0,0017 %, tras un ligero descenso en 2018.¹⁸⁸

El número de detenidos de nacionalidad venezolana se incrementó entre 2017 y 2019 en 446 %, pasando de ser el 0,5 % de los detenidos en 2017 al 2,79 % en 2019,¹⁸⁹ aunque su representación en el total de extranjeros aprehendidos pasó de 16 % al 41 %

¹⁸³ Ecuador MREMH. *Informe sobre la cooperación internacional recibida en Ecuador en materia de movilidad humana* (Quito: MREMH, 2020).

¹⁸⁴ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 99.

¹⁸⁵ Daniela Díaz, “Principio de igualdad y no discriminación de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes venezolanas profesionales en Quito- Ecuador, 2014-2015” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 79, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5384>. Este fenómeno se produce pese a que “tanto Ecuador como Venezuela al ser miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) a través de los acuerdos bilaterales reconocen los títulos profesionales de los ciudadanos de los dos países y esto les permite a través de una convalidación del título, ejercer su profesión”; Andrea Robalino, “Estrategias emprendidas por las mujeres migrantes venezolanas calificadas en Quito para enfrentar los desafíos y dificultades en su inserción laboral” (tesis de maestría, FLACSO, Sede Ecuador, 2018), 31, <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14624>.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 12.

¹⁸⁷ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 107-8.

¹⁸⁸ Ecuador Policía Nacional del Ecuador, *Informe N.- 2020-002-DAID-DGO-PN*, 6 de febrero de 2020.

¹⁸⁹ *Ibid.*

en el mismo periodo.¹⁹⁰ Pese a estos datos, continúan siendo mayoritarios (96,1 % en 2017 y 93,5 % en 2019) los detenidos de nacionalidad ecuatoriana.¹⁹¹

La participación de personas venezolanas en delitos es menor en comparación con su representación demográfica en Ecuador. Esto sugiere, según las observaciones del Banco Mundial, que “el alto número de venezolanos arrestados puede deberse, en parte, a la discriminación por parte de la policía”,¹⁹² es decir, como plantea Fassin, a la objetualización de esta nacionalidad como un “tipo sospechoso” que debe ser detenido de forma preventiva.¹⁹³ Este fenómeno es comparable a lo que ocurre con personas de fenotipo árabe en los suburbios de París o con personas de fenotipo latino en el Bronx, Nueva York.

A contramano de estas expresiones sustentadas en la xenofobia, exacerbadas “después del femicidio de una mujer ecuatoriana por un hombre venezolano” en enero de 2019,¹⁹⁴ un 78 % de las ecuatorianas y ecuatorianos piensan que en el estilo de vida hay más similitudes que diferencias con los venezolanos y venezolanas y un 66 % asume lo mismo respecto a los valores.

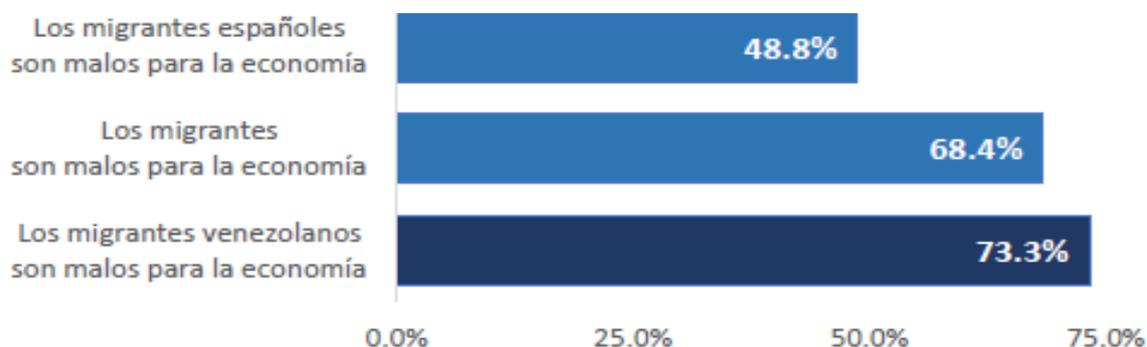


Figura 4. Percepción negativa sobre la migración en Ecuador, 2019.
Fuente y elaboración: Grupo Banco Mundial (2020).

Así, siguiendo los datos presentados con antelación, el 64,2 % de la población venezolana en situación de movilidad humana (que suman 348.830 residentes en Ecuador entre 2017 y 2019), son mayoritariamente PEA ubicada en los centros poblados de mayor

¹⁹⁰ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 110.

¹⁹¹ Ecuador Policía Nacional del Ecuador, *Informe N.- 2020-002-DAID-DGO-PN*, 6 de febrero de 2020.

¹⁹² Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 110.

¹⁹³ Didier Fassin, *La fuerza del orden: Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas* (Buenos Aires: Siglo 21 Editora Iberoamericana, 2016), 22.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 22.

importancia del país que laboran como asalariados privados, empujadas domésticas, jornaleros o peones. Dado que esta población recibe en promedio un 50 % menos de remuneración (brecha salarial) en relación a sus pares ecuatorianos, podemos estimar -en base al valor al salario básico unificado de 2020 (situado en 400 dólares)- que este proceso de súper explotación de la fuerza de trabajo¹⁹⁵ supone la usurpación de 537,48 millones de dólares anual de lucro extraordinario, una cifra que alcanza el 0,005 % del PIB de 2018, quintuplicando la cifra de los “costos fiscales” de la migración venezolana, estimados para dos años. Este margen de beneficios para las clases explotadoras del país no toma en cuenta el aporte total de este grupo de trabajadoras y trabajadores a la economía del país por medio de la generación de beneficios ordinarios por su trabajo, los beneficios del trabajo forzoso, la brecha salarial de las mujeres venezolanas, el incremento del consumo en el mercado local y los pagos por tributación.

b. Caso cubano

El saldo migratorio de ciudadanos cubanos hacia Ecuador ha demostrado ser positivo desde los albores del siglo XXI, con un incremento notable desde 2008. Durante ese año, la población de ciudadanos cubanos en Ecuador experimentó un incremento de 1.005 a 4.381. Esta tendencia persistió en su crecimiento hasta 2013, evidenciando un incremento significativo entre 2014 y 2015, cuando la cantidad de ingresos se duplicó y el total de residentes se cuadruplicó en comparación con los registros iniciales. Estos datos evidencian un flujo migratorio sostenido y en expansión, lo que pone de manifiesto la creciente presencia de ciudadanos cubanos en la nación durante dicho periodo.¹⁹⁶ Al observar las entradas de población cubana por grupos de edad es notoria la preponderancia del grupo comprendido entre 20 y 50 años de edad,¹⁹⁷ es decir, PEA en

¹⁹⁵ Ruy Marini, *Dialéctica de la dependencia* (Ciudad de México: Ediciones Era, 1991), <https://mronline.org/wp-content/uploads/2018/03/55046-1.pdf>.

¹⁹⁶ Ahmed Correa, “Del Caribe a la Mitad del Mundo: Migración cubana en Ecuador” (tesis de maestría, Ediciones Abya-Yala / FLACSO / Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres, 2014), 66, <http://hdl.handle.net/10469/6279>; Byron Yandún, “Análisis de la inclusión educativa de niños y niñas de nacionalidad cubana, en el sistema educativo del distrito metropolitano de Quito en el periodo 2008-2013” (tesis de maestría, Instituto De Altos Estudios Nacionales, 2017), 24-6, <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/5105>.

¹⁹⁷ César Guevara, “La migración profesional cubana en el Ecuador: estudio de la migración por convenios de colaboración internacional en áreas de salud, educación y deporte y la generación de redes de migrantes cubanos residentes en el barrio “La Florida” de Quito entre los años 2013-2014” (tesis de licenciatura, Universidad Internacional del Ecuador, 2015), 9; Ecuador Defensoría del Pueblo, *Migración cubana: Recomendaciones de Política Pública para Ecuador incluyente* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2013), 38, <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/117>.

busca de trabajo. “En Quito, de 2008 a 2010, las primeras cuatro categorías laborales de emigrantes cubanos fueron: trabajadores de servicios y vendedores; trabajadores nuevos; profesionales científicos e intelectuales; y oficiales, operarios y artesanos”.¹⁹⁸ Otro grupo se dedica a lo que Correa califica como “comercio transnacional de mercancías” mediante frecuentes viajes a la isla con este objetivo.¹⁹⁹ Por su parte, un segmento adicional recurre a Ecuador “no tanto como un país propiamente de destino sino como una puerta de salida del país caribeño”.²⁰⁰

Finalmente, un grupo considerable consiguió insertarse profesionalmente en el mercado laboral ecuatoriano. “Hasta el año 2012 los nacionales cubanos eran el colectivo extranjero más numeroso en cuanto a docentes de la educación superior en el país, aunque en cifras absolutas solo representan el 0,8 % del total. [...] Aquellas personas con un título de tercer nivel o superior a este podían acceder a una visa 9V de residencia indefinida.”²⁰¹

Un elemento que considerar es que la población cubana en condición de movilidad humana se agrupa en Quito y Guayaquil en un 75 % y 12 %, respectivamente; incluso en Quito la población cubana “es recurrentemente ubicada por la percepción general en un barrio específico: La Florida”²⁰² donde “banderas, mapas, letreros con los colores y el nombre de Cuba, salen al encuentro del transeúnte en las calles del barrio [...], restaurantes de comida cubana, negocios para enviar mensajerías a Cuba”.²⁰³

En 2012, “un 73 % de los inmigrantes cubanos han sido objeto de discriminación mediante insultos, maltrato, rechazo al comprar o arrendar departamento, así como al momento de buscar trabajo”.²⁰⁴ No obstante, al parecer las prácticas discriminatorias son diferenciadas guardando cierta correlación con la densidad del flujo migratorio. Así, “en Guayaquil -a diferencia de los testimonios obtenidos en Quito-, coinciden todas en calificar favorablemente la experiencia vivida, y no dan cuenta de situaciones alarmantes de discriminación o rechazo social”.²⁰⁵

¹⁹⁸ Luisa Feline, Ahmed Correa y Valeria Arón, “El sufrimiento del migrante: la migración cubana en el sueño ecuatoriano de la libre movilidad”, *Apuntes* 46, n.º 84 (2019): 147.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 119.

²⁰⁰ Ecuador Defensoría del Pueblo, *Migración cubana*, 8.

²⁰¹ Luisa Feline, Ahmed Correa y Valeria Arón, *El sufrimiento del migrante*, 120.

²⁰² Ahmed Correa, “La Florida y El Paraíso: Especialización identitaria y dinámicas de inserción de la migración cubana en Ecuador” (ponencia, XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, 23 al 26 de julio de 2014).

²⁰³ Ahmed Correa, *La Florida y El Paraíso*, 7.

²⁰⁴ Ecuador Defensoría del Pueblo, *Migración cubana*, 60.

²⁰⁵ Ahmed Correa, *La Florida y El Paraíso*, 14.

Otro aspecto de importancia nodal es la discriminación de género para las mujeres migrantes, especialmente, bajo la forma de acoso laboral y de reproducción de estereotipos sobre una suerte de “naturaleza” en el carácter y los valores de las personas pertenecientes a determinadas nacionalidades. Una evidencia de esta afirmación es el testimonio de una mujer cubana migrante:

Empecé a recibir cosas de esas como “*un jefe enamorado*”, preguntas como: ¿tienes un novio? y que empieza sentirse celoso, o gente que te despide porque tiene celos que le vayas robar el trabajo; yo recuerdo que cuando me quedé sin trabajo la primera vez que iba a las entrevistas, la primera pregunta era: ¿eres casada o soltera?, ¿con quién vives?, yo era un objeto para él y la verdad en el Puyo sí sentí que me quisieron atropellar de muchas formas, por eso digo que sí he sufrido discriminación de género. [...] muchas veces a las cubanas nos ven como la puta que voy a tener en mi cama y que eres solterita y no tienes hijito, entonces. Igual hay anuncios de trabajos que dice no extranjeros.²⁰⁶

Contrario a los criterios que el sentido común xenófobo ha vertido sobre el asunto de la migración, el flujo migratorio cubano implica un impacto mínimo sobre los servicios estatales. Por ejemplo, el Ministerio de Educación registró 58 personas cubanas en Educación General Básica en la provincia de Pichincha en 2013²⁰⁷ un número muy reducido, “pese a las insistentes resoluciones de la Defensoría del Pueblo” respecto a la garantía de derechos a este grupo de personas en situación de movilidad humana.²⁰⁸ Ergo, la carga fiscal de la migración cubana está lejos de ser el pesado fardo que supuestamente soporta la ciudadanía local.

Finalmente, al revisar los datos que arrojan la Dirección Nacional de la Policía Judicial sobre denuncias en contra de ciudadanos cubanos entre 2007 y 2011, Correa concluye que la participación de estas personas en el cometimiento de delitos dentro del país es marginal con menos del 3 % del total de faltas cometidas por extranjeros y una representación todavía menos significativa si se suman los delitos cometidos por ciudadanos ecuatorianos y ecuatorianas. Es más, de estas causas “el 51,8 % constituyen figuras delictivas relacionadas con la irregularidad migratoria, dígame falsificación y utilización dolosa de documentos, suplantación de identidad o trata de personas”.²⁰⁹

²⁰⁶ Valarezo, *Colectivos inmigrantes en el espacio público Estrategias de integración*, 73.

²⁰⁷ Byron Yandún, *Análisis de la inclusión educativa de niños y niñas de nacionalidad cubana*, 58.

²⁰⁸ *Ibid.*, 60-5.

²⁰⁹ Ahmed Correa, “Inserción laboral y producción de espacios: la migración cubana en Ecuador”, *Questiones Urbano Regionales* 3, n.º 1 (2013): 42.

Los participantes de esta investigación comprenden migrantes de origen cubano y venezolano residentes en Ecuador, quienes relataron sus vivencias en relación con las políticas migratorias de la nación. Incluidos en este grupo se encuentran personalidades como Maritza Meriño, Grisel Paredes, Dadiveth Yive, Ernesto Gómez y Angela Bravo, entre otros. De acuerdo con sus declaraciones, las estrategias migratorias de Ecuador han exhibido una mayor flexibilidad hacia los ciudadanos venezolanos, particularmente con la instauración de visas humanitarias como la VIRTE. Sin embargo, para los cubanos, las demandas se han agudizado, lo cual se manifiesta en la reintroducción de visas y un aumento en los controles migratorios. De acuerdo con los entrevistados, estas discrepancias han engendrado barreras significativas para los cubanos, tales como la deportación masiva en 2016 y elevados costos de regularización. En contraste, las tácticas implementadas para los venezolanos han recibido mayor apoyo a nivel internacional y son percibidas como más inclusivas. En contraposición, las políticas orientadas hacia los cubanos son percibida más como herramientas restrictivas y restringidas, complicando su integración y retención en la nación.

2. Políticas de regularización a población venezolana y cubana

En este apartado se analizan las políticas de regularización migratoria implementadas por el Estado ecuatoriano entre 2008 y 2024, con especial énfasis en su aplicación a los flujos de población venezolana y cubana. Partiendo de la noción de política pública migratoria como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientadas a gestionar los flujos de movilidad humana -regulando la entrada, permanencia y salida de personas, así como garantizando sus derechos en armonía con la seguridad nacional-, este análisis se sitúa en la intersección entre el enfoque de derechos humanos y las demandas de gobernabilidad.

En efecto, la regularización de personas migrantes constituye un instrumento clave dentro de las políticas migratorias contemporáneas, al permitir no solo el control institucional del fenómeno migratorio, sino también la inclusión efectiva de las personas en situación irregular. Como lo plantea la doctrina especializada, estas políticas no deben limitarse a enfoques restrictivos o de contención, sino que deben responder a una lógica de integración y justicia social, en la que el principio pro persona, la no discriminación y la garantía de dignidad humana sean elementos rectores.

Justamente, el concepto de política pública migratoria está basado en las decisiones y acciones que los Estados adoptan para gestionar los flujos migratorios, regulando la entrada, permanencia y salida de personas, y garantizando la protección de derechos fundamentales. Estas políticas incluyen un marco normativo que define las competencias institucionales de los organismos responsables, como los ministerios de relaciones exteriores y migración, quienes gestionan tanto la regulación como el acceso de los migrantes a servicios esenciales como salud y educación. A nivel jurídico, las políticas migratorias combinan leyes nacionales con acuerdos internacionales, como las convenciones de la ONU sobre derechos de los migrantes.²¹⁰

Bajo este enfoque, los Estados son las entidades encargadas de cumplir con la obligación de garantizar la efectividad de los derechos humanos, entre ellos la movilidad humana, disponiendo “de medios judiciales sencillos y eficaces [...], prevenir razonablemente situaciones lesivas a los derechos humanos y [...] procurar [...] lo requerido para el restablecimiento del derecho”.²¹¹ En consecuencia, la acción estatal para el resguardo de los derechos de los grupos en situación de movilidad humana debe enmarcarse en el respeto al principio de dignidad, ergo, reconociendo y velando por las particulares necesidades de atención que tienen este grupo humano en base al principio pro-persona que consiste en que,

Toda interpretación será lo más amplia para la protección de los derechos de las personas y, a su vez, cualquier restricción deberá ser interpretada taxativamente, razón por la cual debe ser prevista en la ley y establecer las circunstancias y condiciones de su aplicación, así como quiénes están facultados para aplicarlas. Su implementación debe responder a los principios de necesidad, fin legítimo previsto, proporcionalidad, entre otros.²¹² Por otro lado, el enfoque de derechos humanos sostiene la proposición a ultranza de la viabilidad un mundo plural dentro de la sociedad realmente existente, ideal que parece reflejarse en las siguientes palabras de Azurmendi:

Integrar socialmente a los inmigrantes y hacer de ellos personas dignas, tanto como queremos sean nuestros hijos. [...] Que los extranjeros que nos llegan construyan desde los mejores valores de su cultura de origen una voluta enroscada en los mejores valores de la nuestra. Y destruyan sus peores valores, así como nosotros los peores nuestros.²¹³

²¹⁰ Mármora Lelio y Cassarino Maria, “Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR”, *Relaciones Internacionales* 6, n.º 12 (1997), <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1890>.

²¹¹ Nikken, “El concepto de derechos humanos”, 16-27.

²¹² *La sociedad civil y la ONU, Guía práctica para la protección de los derechos humanos en el sistema universal*, 17.

²¹³ Mikel Azurmendi, “Migraciones y cultura democrática”, en *Inmigración y ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas*, José Martínez y Joaquín Giró (Logroño: Universidad de La Rioja, 2013), 75.

Estas no son simplemente respuestas reactivas a la migración, sino herramientas que equilibran los intereses del Estado y los derechos de los migrantes; y sostiene que la migración no es solo un fenómeno de desplazamiento, sino un proceso de inclusión y exclusión que afecta a la cohesión social de los Estados receptores. Las políticas migratorias deben incluir no solo medidas de control, sino también mecanismos de integración, como la regularización, que permiten a los migrantes participar plenamente en la vida social y económica del país receptor.²¹⁴

Y en relación con las políticas de regularización,

se pueden diferenciar como objetivos de los programas de regularización realizados, aquellos que se ejecutan para lograr el control y conocimiento de los ilegales, los que se ejecutan para integrar a estos migrantes, los que intentan mejorar la condición social del migrante ilegal, los que buscan la transparencia en los mercados de trabajo, o bien aquellos que responden a objetivos de políticas internacionales”.²¹⁵

Así mismo, la llamada gobernabilidad migratoria destaca la necesidad de coordinación regional para gestionar los flujos migratorios de forma eficaz y proteger a los migrantes de situaciones de vulnerabilidad. Por ello, subraya que las políticas migratorias no deben ser únicamente restrictivas, sino que deben promover la inclusión social y la protección de derechos.²¹⁶

En el caso de este estudio, el alcance conceptual y de protección de las políticas de regularización en Ecuador se sustenta en el rol del Estado en la creación de políticas públicas, entendidas como un conjunto de acciones y decisiones orientadas a resolver pacíficamente conflictos sociales.²¹⁷ Estas políticas, aunque pueden influir en la esfera privada, están siempre respaldadas por el poder estatal y están diseñadas para satisfacer necesidades y expectativas colectivas. Las políticas públicas no se reducen a decisiones individuales, sino que involucran múltiples acciones estratégicas y actores gubernamentales, con el objetivo de impactar en la esfera pública en beneficio del bienestar común. Aterrizadas en el campo de la movilidad humana y particularmente la regularización, estas políticas buscan brindar alternativas concretas y efectivas para documentar a las personas migrantes que han ingresado y/o permanecen en el país en

²¹⁴ Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires / EUDEBA, 1997).

²¹⁵ *Ibid.*, 34.

²¹⁶ Lelio Mármora, “Modelos de gobernabilidad migratoria: La perspectiva política en América del Sur”, *REMHU* 18, n.º 35 (2018): 71-92.

²¹⁷ Tito Cáceres y Sergio Tamayo, *Definición de política pública: Revisión conceptual*, *Política Pública*, 10 de noviembre de 2014.

situación irregular. Para ser efectivas, estas políticas deben estar enmarcadas en la agenda histórica y las particularidades del Estado ecuatoriano.

A nivel conceptual, las políticas públicas dirigidas a la migración y la movilidad humana deben abarcar aspectos que van más allá de la regulación legal. Es necesario considerar la interrelación entre los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y su interacción con las fuerzas de la sociedad civil. Este enfoque dinámico implica que el análisis de políticas debe monitorear las arenas políticas donde interactúan los diferentes actores con distintos grados de poder e influencia. Las políticas migratorias deben incluir un amplio espectro de temas, tales como la regularización del estatus migratorio, la ciudadanía política de los inmigrantes, la prevención de la trata de personas, la creación de centros de acogida y la provisión de asistencia jurídica y servicios básicos.²¹⁸

Expertos como Gardenia Chávez, indica que, en Ecuador, las políticas migratorias deberían ser formuladas desde un enfoque de derechos humanos, fomentando la movilidad humana como un derecho constitucional, especialmente desde el año 2008. Señala que las políticas gubernamentales en este campo deben asegurar el derecho a emigrar y luchar contra la discriminación. Igualmente, cuestiona las políticas “selectivas” que privilegian a determinados grupos por motivos económicos o políticos, lo que percibe como discriminación. Propone que el Gobierno de Ecuador debería implementar una perspectiva más global y completa para normalizar a todos los migrantes, sin importar su nacionalidad.²¹⁹

Igualmente, Celleri subraya que, pese a que Ecuador cuenta con un sistema constitucional progresista, persisten tensiones entre las políticas y su ejecución práctica. Por ejemplo, la Ley de Movilidad Humana intenta asegurar derechos, sin embargo, su implementación frecuentemente se ve restringida por limitaciones administrativas y escasez de recursos del estado. Enfatiza los retos particulares para los migrantes cubanos y venezolanos a causa de la ausencia de documentación, lo que mantiene su anomalía. Además, cuestiona la ausencia de una efectiva incorporación entre los derechos humanos y la seguridad en las políticas de inmigración.²²⁰

²¹⁸ Leonir Chiarello, *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú* (Nueva York: SIMN, 2013), https://simn-global.org/wp-content/uploads/2018/10/Políticas_publicas_BCPP.pdf

²¹⁹ Gardenia Chávez, entrevistada por el autor, 14 de diciembre de 2019.

²²⁰ Daniela Celleri, entrevistada por el autor, 5 de junio de 2020.

Las políticas de inmigración deben asegurar la normalización para prevenir la inestabilidad en las condiciones de vida de los migrantes. Se destaca que, en Ecuador, las políticas restrictivas han provocado una población irregular considerable, impactando tanto en la economía como en la seguridad nacional. Como se señala en los testimonios, los migrantes, especialmente los venezolanos, contarían con un elevado nivel de educación y pueden aportar de manera significativa al progreso nacional si se les facilita su integración oficial.²²¹

La importancia de que Ecuador armonice sus políticas migratorias con los estándares internacionales de derechos humanos, destacando la necesidad de asegurar la equidad y la no discriminación como principios esenciales. Destaca que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado directrices claras respecto al trato digno a los migrantes, incluyendo a aquellos en circunstancias irregulares. El desarrollo de una política integral debe enfocarse en erradicar prácticas discriminatorias y en establecer mecanismos que garanticen el acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación y el empleo para todos los individuos en movilidad humana.²²²

La relevancia de la regularización migratoria en Ecuador también está reflejada en la necesidad de establecer un sistema más eficiente y menos burocrático. Para ello, el Estado ecuatoriano ha iniciado programas y acciones que buscan transformar la percepción de la migración, promoviendo políticas inclusivas y accesibles que faciliten el proceso de regularización y garanticen los derechos humanos de todos los migrantes. Esta colaboración permitirá una visión más comprensiva y realista de las necesidades de los migrantes, facilitando su integración social y económica en Ecuador. A largo plazo, es esencial que el Estado ecuatoriano no solo adapte su normativa a la realidad migratoria del país, sino que también implemente políticas que promuevan una visión inclusiva de la movilidad humana, de modo que se garantice una verdadera igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas en situación de movilidad.²²³

A pesar de la evolución en el enfoque hacia la inclusión y protección de los derechos humanos, persisten obstáculos que dificultan la alineación de la legislación nacional con las necesidades de los migrantes. Una de las principales problemáticas radica en la burocracia asociada a la regularización del estatus legal de las personas migrantes,

²²¹ Sergio Oliveri, entrevista personal, 12 de junio de 2020.

²²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), *El acceso a derechos de personas refugiadas y migrantes en Ecuador*, 18 de diciembre de 2023.

²²³ Alfonso Javier Arcentales Illescas, *Constitución, Movilidad Humana y Diversidades, El tratamiento jurídico de las diferencias y la movilidad humana*. (Quito, 2020) 105.

lo cual genera complicaciones para obtener documentos y permanecer en el país. Aunque la Constitución ecuatoriana y los instrumentos internacionales de derechos humanos ofrecen un marco robusto de garantías, en la práctica, las políticas aún no resuelven problemas estructurales relacionados con la discriminación, la explotación y la falta de acceso efectivo a derechos fundamentales.

Rivera resalta que una política migratoria completa debe contemplar tácticas para la inclusión económica de los migrantes, fomentando su ingreso al mercado de trabajo formal. Argumenta que la integración económica no solo beneficia a los migrantes, sino que también contribuye al desarrollo económico del país receptor. Paredes señala que las barreras actuales, como la validación de títulos profesionales y los costos de regularización, deben ser eliminadas para fomentar una inclusión efectiva y sostenible.²²⁴

a. Población venezolana

Ante el crecimiento de los flujos migratorios provenientes de Venezuela, en 2017 los gobiernos de Colombia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú crearon permisos de residencia temporales o permisos especiales de permanencia y, a partir de 2018, iniciaron mayores restricciones con la exigencia de pasaporte y, posteriormente, de visas, un fenómeno que fuera calificado por Banco Mundial como “una decisión pragmática” que pretendía prevenir “una migración ilegal [...] que tendría costos sociales y económicos para los países receptores en el largo plazo”.²²⁵

En el caso del gobierno ecuatoriano, como demuestra el estudio de Bustamante, entre 2008 y 2018 fueron ratificados numerosos tratados internacionales en relación con la libre movilidad humana y otros asuntos relacionados, mediante sucesivos Decretos Ejecutivos.²²⁶ En la misma línea de interpretación del fenómeno de la movilidad humana se desarrolló la política migratoria incluida en el Plan de Desarrollo del Ecuador 2007-2011, como afirma Hurtado,

²²⁴ Cynthia Van der Werf y Alejandra Rivera, “Regularización migratoria: desafíos y oportunidades para la inclusión de migrantes”, *BID*, 30 de enero de 2023. <https://blogs.iadb.org/migracion/es/regularizacion-migratoria-desafios-y-oportunidades-para-la-inclusion-de-migrantes/>.

²²⁵ *Ibid.*, 20-1.

²²⁶ Lissette Bustamante, “Estudio sobre posibles violaciones del principio de libre movilidad humana y política migratoria en Ecuador: ‘Caso cubano’” (tesis de pregrado, Universidad Internacional del Ecuador, 2018), 44-64, <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/2882>.

Reconocía que la migración irregular está determinada principalmente por las políticas migratorias restrictivas de los países de origen, tránsito y destino de las migraciones [En tanto que...] los dos siguientes planes de desarrollo (2009-2013 y 2013-2017) se centrarán exclusivamente en el combate penal al tráfico ilícito de migrantes dejando de lado la responsabilidad del Estado en este sentido.²²⁷

Por tanto, más allá de los derechos reconocidos a los grupos en situación de la movilidad humana con menor presencia en el territorio ecuatoriano²²⁸ o de medidas de corta duración para flexibilizar las restricciones para flujos importantes²²⁹ con fines turísticos,²³⁰ paulatinamente el Estado ecuatoriano fue dejando la política de libre movilidad humana en el papel, mientras que las directrices efectivas se acercaban a una visión más restrictiva y punitiva. Es decir, el enfoque de derechos humanos es un recurso válido para el Estado ecuatoriano en un sentido performativo, meramente formal, pero es el enfoque de seguridad el predominante para la política pública realmente existente que, a fin de cuentas, es la que da carácter a un Estado.

El principal antecedente de esta posición de la política estatal la encontramos en las restricciones a la movilidad humana colombiana por medio de una serie de decretos que ratificaban la exigencia de presentar el pasado judicial,²³¹ con sus respectivas excepciones,²³² en la Política del Ecuador en Materia de Refugio de 2008 que, junto a las reformas a sus regulaciones emitidas en 2012, dificultaron “el reconocimiento de su status de refugiados”.²³³ Hurtado resume las restricciones migratorias en cuatro puntos:

- 1) Pese a que ningún país desde 2008 necesita visa para ingresar al Ecuador, varias nacionalidades fueron requeridas debido al incremento de flujos migratorios (Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal y Cuba);
- 2) pese a que en enero de 2011 el Ministerio del Interior cerró los antiguos calabozos de

²²⁷ Francisco Hurtado, “Ecuador y su política de movilidad humana”, *Seguridad y Sociedad* 14, n.º 57 (2016).

²²⁸ Incluyen países como Guatemala, Indonesia, China, Trinidad y Tobago, Malasia, México y Haití.

²²⁹ Este es el caso de las normas migratorias para ciudadanos y ciudadanas de Colombia.

²³⁰ Gina Benavides, “Condicionantes de género en los procesos de ingreso y permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2011), 36. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2500>.

²³¹ Ecuador, *Decreto Ejecutivo N° 1471*, Registro Oficial 490, 17 de diciembre de 2008, cuya propuesta inicial de restricciones a la movilidad humana colombiana mediante la exigencia del pasado judicial y la realización de controles laborales se emitió el 1º de mayo del 2004. EL complemento de estas medidas, en 2005, incluyó la regulación de los procesos de detención y deportación de extranjeros y el aumento del valor de las visas; Rocío Nasimba, “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010), 63-6. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1125>.

²³² Ecuador, *Decreto Ejecutivo N° 1522*, Registro Oficial 13, Suplemento, 19 de enero de 2009, reformativo del D. E. N° 1471. La reforma creó excepciones para tripulantes de aeronaves, menores de edad, refugiados y autoridades gubernamentales.

²³³ Hurtado, *Ecuador y su política de movilidad humana*, 57.

migración que funcionaban al norte de Quito, se sigue privando de libertad a quienes se encuentran en situación irregular, en un hotel arrendado y en ocasiones, como en el caso de los cubanos, en locales para privación de procesados penales; 3) el sistema de regularización en Ecuador es restrictivo por los requisitos y por los costos que supone, y; 4) cada cierto tiempo se realizan operativos a nivel nacional para detener masivamente a migrantes irregulares y cotidianamente, por goteo, cientos de personas al año son privadas de libertad y enviadas a sus países de origen como parte de un proceso sistemático de deportaciones.²³⁴

La investigación denota la implementación de políticas de restricción a partir de normativa secundaria de bajo rango como instrumento de securitización de la política de movilidad humana del Estado ecuatoriano. A partir de estos antecedentes podemos describir dos momentos importantes en la política de movilidad humana del Ecuador, centrados en los dos principales flujos de extranjeros y extranjeras que ingresan al país en los últimos años: cubanos/as y venezolanos/as.

A lo largo de los años 2018 y 2019, el Estado promulgó un conjunto de normas que limitaban el derecho a la libre movilidad humana de venezolanos y venezolanas bajo el slogan de una migración segura, regular y ordenada, que prevenga la trata de personas y el tráfico de migrantes.

El inicio fue la declaratoria de emergencia migratoria del sector movilidad humana que reconocía la presencia de un “flujo migratorio inusual” de población de nacionalidad venezolana, en las provincias fronterizas de Carchi y El Oro, y en Pichincha, que es la provincia con mayor cantidad de estos migrantes, y proponía la elaboración de un plan de contingencia entre agosto de 2018 y abril de 2019.²³⁵ Posteriormente, se puso en vigor la exigencia de pasaporte con la excepción de niños, niñas y adolescentes²³⁶ y luego, la consideración para aceptar la cédula junto a un certificado de validez emitido por un organismo internacional reconocido por el gobierno ecuatoriano o por el gobierno de Venezuela.²³⁷ Estas exigencias se explican por el incremento del uso de la cédula como documento de ingreso al país del 0,01 % al 46 % de los migrantes procedentes de Venezuela entre 2016 y 2018.²³⁸ Finalmente, se exigió la presentación pasado judicial

²³⁴ *Ibíd.*, 59.

²³⁵ Ecuador MREMH, *Acuerdo Ministerial MREMH n.º 000152*, 9 de agosto de 2018; Ratificada por la Resolución n.º 131, 22 de octubre 2019 y el Acuerdo Interministerial n.º 0000006, 18 de marzo de 2019.

²³⁶ Ecuador MREMH, *Acuerdo Ministerial MREMH n.º 000243*, 16 de agosto de 2018.

²³⁷ Ecuador MREMH, *Acuerdo Ministerial MREMH n.º 000244*, del 20 de agosto de 2018.

²³⁸ Ecuador MREMH, *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador*, 31-2.

apostillado,²³⁹ luego la visa²⁴⁰ “para garantizar una migración ordenada y segura, así como la sostenibilidad de los servicios públicos”.²⁴¹

El período de regularización cerraba inicialmente el 31 de marzo de 2020 y en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19 se extendió hasta el 31 de mayo del 2020.²⁴² Por su parte la Corte Constitucional instó al “Estado se abstenga de adoptar medidas o procedimientos de control migratorio que puedan provocar el aumento de la propagación de la COVID-19”.²⁴³

De acuerdo con la información consolidada en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el 20 de octubre del año 2022 hasta el 10 de mayo de 2024 se han otorgado 94.512²⁴⁴ visas a ciudadanos venezolanos, de los cuales 994 son niños, niñas y adolescentes acompañados, 829 niños, niñas y adolescentes con el acompañamiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Del total 94.512, corresponden 50.330 a mujeres y 44.182 a hombres, conforme se desprende en el siguiente Figura 5.

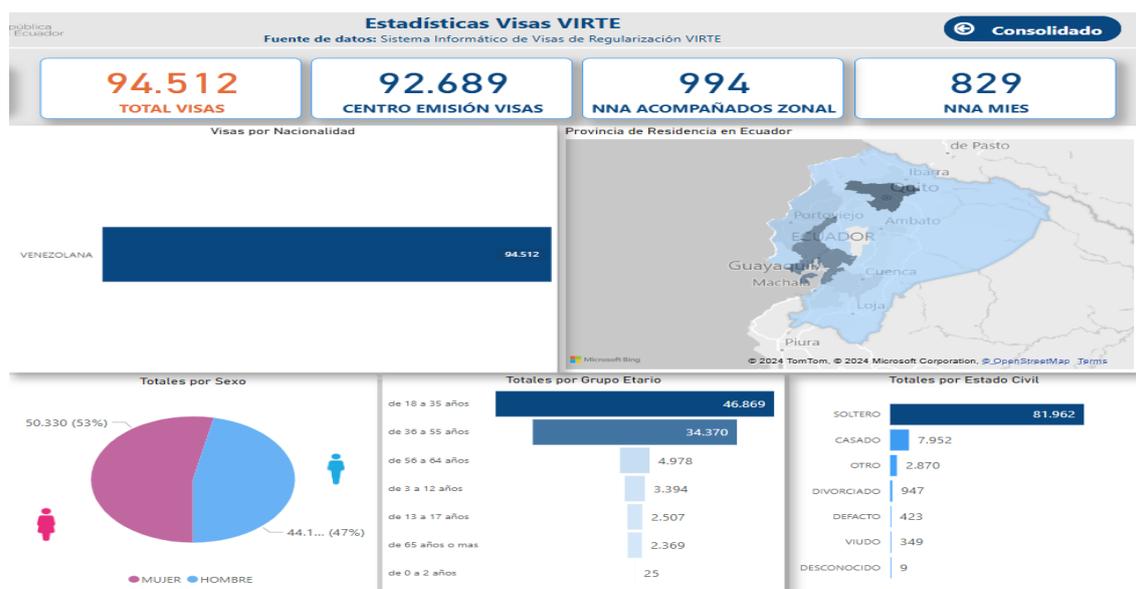


Figura 5. Estadísticas: Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos venezolanos en Ecuador.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, (2024).

²³⁹ Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Acuerdo Interministerial n.º 00147*, 26 de enero de 2019.

²⁴⁰ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 826*, Registro Oficial 5, Segundo Suplemento, 26 de julio de 2019.

²⁴¹ Ecuador MREMH, *Informe sobre la cooperación internacional*.

²⁴² Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1020*, 23 de marzo de 2020; Ecuador MREMH, *Acuerdo Ministerial n.º 0000035*, 19 de marzo de 2020.

²⁴³ Ecuador Corte Constitucional, *Dictamen n.º 2*, 20 de enero de 2020.

²⁴⁴ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 16 de noviembre de 2024, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTY4ZjU0YzItMjM0Ny00MDg2LTgzY2ItYTNiNzk5NjMzOGZlIiwidCI6ImU3YzFhZmYwLWZlZmYmUtNDIwYy04NjBmLTUwYzVlYTI1MzQ4NyJ9>

b. Población cubana

El Decreto Ejecutivo N.º 1659 habilitó el libre tránsito de ciudadanos y ciudadanas de Cuba titulares de pasaportes oficiales sin necesidad de una visa.²⁴⁵ Esta normativa, sumada a la retórica de la Constitución del Ecuador, la política de flexibilidad migratoria cubana y la posibilidad de restricciones a la política migratoria favorable hacia cubanos y cubanas por parte de Estados Unidos²⁴⁶ crearon el contexto propicio para el aumento del flujo de cubanos y cubanas hacia el país. Adicionalmente,

Debe recordarse la existencia de diversos acuerdos bilaterales suscritos entre Cuba y el gobierno ecuatoriano, de los que se pueden destacar el “Convenio de cooperación deportiva”, registrado oficialmente en julio del 2010; los “Convenios de transferencia de conocimientos en alfabetización y de aplicación de la metodología “Yo sí puedo”, registrados oficialmente en septiembre del 2011; así como el “Convenio de cooperación sobre salud pública”, existente desde 1991.²⁴⁷

En 2010 el llamado “Operativo Policial Identidad” que fue una redada en contra de migrantes indocumentados.²⁴⁸ Luego, el Ministerio del Interior en agosto de 2012 inició una campaña de deportaciones²⁴⁹ con el propósito de efectuar “la deportación de los ciudadanos que no hayan regularizado su situación el país” (El Comercio, 22 de agosto del 2012)²⁵⁰ y, posteriormente, “mediante Boletín de Prensa N.º 014 del MREMH (15 de enero de 2013), el Estado ecuatoriano estableció el requisito de la carta de invitación”.²⁵¹ Frente a estos hechos, la Defensoría del Pueblo planteó un recurso de *Habeas Corpus* el 21 de diciembre del 2012 “en favor de un total de diecisiete personas, catorce de estas de nacionalidad cubana, tras realizar una inspección en el Centro de Detenciones Temporales para Extranjeros ‘Hotel Hernán’” que fue acogido “disponiéndose la liberación de los detenidos”.²⁵²

Desde 2015, el Estado exigió la visa de turismo a los migrantes cubanos y cubanas mediante el Acuerdo Ministerial n.º 0098 del 25 de noviembre de 2015.²⁵³

²⁴⁵ Bustamante, *Estudio sobre posibles violaciones del principio de libre movilidad humana y política migratoria en el Ecuador: “Caso Cubano”*, 44-9.

²⁴⁶ Valarezo, *Colectivos inmigrantes en el espacio público Estrategias de integración y ejercicio de derechos en la ciudad*, 91.

²⁴⁷ Ahmed Correa, *Probando suerte en el Sur*, 9.

²⁴⁸ Ahmed Correa, *Ciudadanía universal y libre movilidad*, 14.

²⁴⁹ Ahmed Correa, *Probando suerte en el Sur*, 74.

²⁵⁰ *Ibid.*, 9.

²⁵¹ Luisa Feline, Ahmed Correa y Valeria Arón, *El sufrimiento del migrante*, 116.

²⁵² Ahmed Correa, *Probando suerte en el Sur*, 9.

²⁵³ Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Acuerdo Ministerial 0098, 25 de noviembre de 2015.

Adicionalmente el Acuerdo Ministerial n.º 67 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de julio de 2015 “convirtió a la visa ecuatoriana en una de las más caras del mundo. Los nuevos costos [...] se elevaron a 550 dólares [...] para las visas de inmigrantes o residentes permanentes y a 450 dólares para las visas temporales”.²⁵⁴ A estas dificultades se suman las barreras para legalizar los títulos profesionales de cubanos y cubanas en Ecuador y la discriminación en el mercado de fuerza de trabajo.²⁵⁵

El clímax del endurecimiento de la política del Estado ecuatoriano con este grupo llegó entre junio y agosto de 2016. A fines de junio un colectivo de cubanos realizó una acampada fuera de la embajada de México con el objetivo de conseguir un canal humanitario hacia dicho país para llegar, finalmente, a Estados Unidos. El desalojo reubicó al colectivo en el cercano parque La Carolina en condiciones de alta precariedad y, luego, en el parque El Arbolito, un poco más alejado, hasta que durante una incursión de la policía en el mes de julio fueron detenidas 151 personas, que incluían a personas de grupos de atención prioritaria.²⁵⁶ Entonces, “se inició un proceso de expulsión que develó la contradicción legal [...] entre] el “principio de ciudadanía universal” y [...] el hecho de que] la expulsión de los ciudadanos cubanos se aplicó una norma menor a la Constitución: la Ley de Migración de 1971”.²⁵⁷

De los detenidos, “122 personas fueron deportadas hacia Cuba, mientras que las 29 personas restantes recuperaron su libertad”; el hecho significó que la nacionalidad cubana ocupara el segundo lugar entre los deportados, solo por debajo de los ciudadanos y ciudadanas de Colombia.²⁵⁸ Entre las irregularidades que presentó tal intervención se registran las siguientes:

El 13 de julio de 2016, las unidades de élite de la Policía ecuatoriana llevaron a cabo una deportación masiva de ciudadanos cubanos, tras su detención en el llamado Hotel Carrión en Quito. El “delito” que motivó la acción: haber realizado un plantón en demanda de una visa humanitaria.²⁵⁹ Un total de 121 personas fueron expulsadas a Cuba en aviones de la Fuerza Aérea, pese a que al menos 80 sentencias judiciales prohibían su deportación y varios de los migrantes contaban con visas vigentes, procesos de regularización en curso, vínculos familiares en Ecuador o solicitudes de refugio.²⁶⁰

²⁵⁴ Luisa Feline, Ahmed Correa y Valeria Arón, *El sufrimiento del migrante*, 110.

²⁵⁵ Valarezo, *Colectivos inmigrantes en el espacio público*, 48.

²⁵⁶ Hurtado, *Ecuador y su política de movilidad humana*, 58.

²⁵⁷ “Defensa de 121 cubanos deportados el 13 de julio de 2016 acudirá a la CIDH”, *El Comercio*, 13 de julio de 2017, <https://www.elcomercio.com/actualidad/defensa-cubanos-deportados-demanda-cidh.html>.

²⁵⁸ Valarezo, *Colectivos inmigrantes en el espacio público*, 89-91.

²⁵⁹ *El Comercio*, “Defensa de 121 cubanos deportados el 13 de julio de 2016 acudirá a la CIDH”.

²⁶⁰ *Ibíd.*

En el operativo fueron detenidas 152 personas, incluidas mujeres embarazadas, niños, adultos mayores y personas enfermas. Se vulneraron plazos procesales, se recluyó a migrantes en centros penales, se les despojó de pertenencias, y se revocaron decisiones judiciales sin análisis individualizado, constituyendo una expulsión colectiva prohibida por el derecho internacional.²⁶¹

[Uno de los casos documentados] fue la deportación de los padres de una menor de edad, quien quedó bajo el cuidado de su abuela en Quito, contraviniendo el principio del interés superior del niño y el respeto a la unidad familiar.²⁶²

Las restricciones al flujo migratorio procedente de Cuba, aunque no se sustentaron una prolífica producción de normativa, menguaron significativamente la oleada migratoria justo en el momento de crecimiento del éxodo venezolano al interior de la región. En la misma línea, es importante tomar en cuenta que en el caso de población cubana migrante las autoridades posicionaron las deportaciones como un mecanismo humanitario para prevenir la trata y tráfico de migrantes.²⁶³ Algunas de las vías administrativas privilegiadas para este fin fueron la “anulación de matrimonios fraudulentos, la negativa de servicios notariales, la exigencia de documentos innecesarios o el rechazo de inscripción de títulos profesionales en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt)”²⁶⁴ e, incluso, la “prohibición de que los profesionales cubanos pudieran ser beneficiarios con el Programa Prometeo” destinado a profesionales extranjeros. Aunque algunas medidas se justificaron como mecanismos humanitarios contra la trata y tráfico de migrantes, en la práctica profundizaron la exclusión y precariedad de esta población, disminuyendo drásticamente.²⁶⁵

Ante las deportaciones, la Corte Constitucional del Ecuador, manifestó en la sentencia No. 159-11-JH/2019 de 26 de noviembre de 2019, (el Hábeas corpus y las personas en movilidad)²⁶⁶ los límites y parámetros sobre la deportación (párrafo 100), así también que la deportación debe ser de última ratio y es una garantía del principio de no devolución para toda persona extranjera.²⁶⁷ De la misma manera, estipula en los literales

²⁶¹ Feline, Correa y Arón, *El sufrimiento del migrante*, 113-4.

²⁶² Correa, *Probando suerte en el Sur*, 81.

²⁶³ Ahmed Correa, “Deportación, tránsito y refugio: El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador”, *Périplos* 3, n.º 2 (2020): 168.

²⁶⁴ Feline, Correa y Arón, *El sufrimiento del migrante*, 108.

²⁶⁵ *Ibid.*, 116.

²⁶⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, n.º: 159-11-JH/2019, 26 de noviembre de 2019, El Hábeas corpus y las personas en movilidad: Caso cubano.

²⁶⁷ Ver Anexo 4: Sentencias constitucionales de la Corte Constitucional sobre movilidad humana 2019-2023.

b al j los derechos específicos que deben primar durante un proceso de deportación, y en el literal k las situaciones en las que no cabría la deportación.

Y, respecto a la prohibición de expulsiones colectivas, el referido organismo determinó en sentencia No. 639-19-JP/2020 y acumulados de 21 de octubre de 2020, (Expulsión colectiva de migrantes):

57. El hecho de no tener los papeles en regla, ni tener autorización para ingresar al país, hace que las personas presuntamente hayan incumplido con las normas migratorias del Ecuador. Bajo tales circunstancias, debe considerarse que el incumplimiento de normas migratorias es una infracción de carácter administrativo y en ningún caso penal. Además, según las normas vigentes en Ecuador, “ninguna persona será sujeta de sanciones por su condición de movilidad humana.” [...]

69. Este tipo de prácticas son conocidas como deportaciones de facto o “expulsiones en caliente”, ejecutadas por agentes estatales ante el ingreso irregular de personas extranjeras... Bajo estas prácticas de control migratorio se omite la revisión individual de cada caso.

70. El derecho al debido proceso de las personas en situación de movilidad indica que toda decisión de una autoridad estatal respecto del ingreso, permanencia o salida de una persona del territorio nacional debe ser adoptada mediante un procedimiento individual... Por eso, una deportación o expulsión colectiva, como la del presente caso, no observa el debido proceso [...]

73. Este tipo de prácticas son atentatorias al debido proceso y en el caso concreto, se evidencia que este derecho fue vulnerado a las personas venezolanas que fueron objeto de la expulsión colectiva.²⁶⁸

De acuerdo con la información consolidada en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desde el 20 de octubre del año 2022 hasta el 10 de mayo de 2024 se otorgaron 132²⁶⁹ visas a ciudadanos cubanos, de los cuales corresponden 67 a mujeres y 65 a hombres (Ver Figura 6).

²⁶⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, n.º: 639-19-JP/2020, 21 de octubre de 2020, 14, 16 y 17.

²⁶⁹ Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 16 de noviembre de 2024, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTY4ZjU0YzItMjM0Ny00MDg2LTgzY2ItYTNiNzk5NjMzOGZlIiwidCI6ImU3YzFhZmYwLWEzYmUtNDIwYy04NjBmLTUwYzVlYTllMWQ4NyJ9>

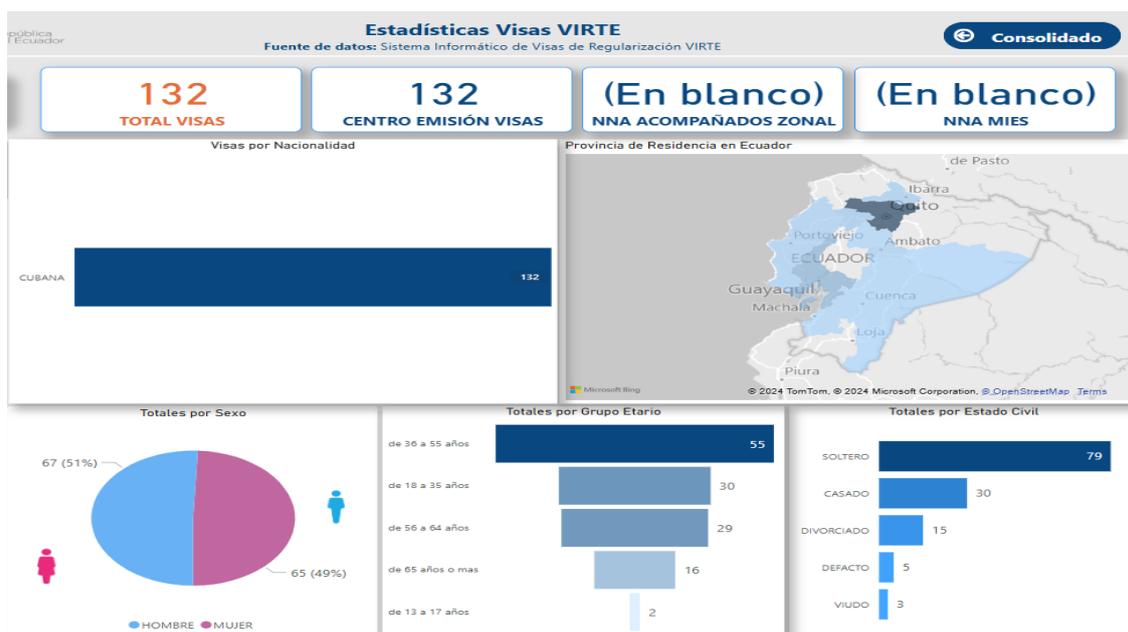


Figura 6. Estadísticas: Visa para ciudadanos cubanos.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, (2024).

Como se puede observar, las políticas de regularización en Ecuador hacia las poblaciones venezolana y cubana presentan diferencias significativas en enfoque y aplicación. Aunque ambos grupos comparten barreras administrativas para obtener documentos esenciales como pasaportes y antecedentes penales, el tratamiento hacia los venezolanos ha sido más humanitario, con medidas como la Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VIRTE), diseñada para facilitar su regularización. Esta iniciativa buscó garantizar derechos fundamentales como empleo, educación y salud, aunque se vio limitada por problemas administrativos y costos elevados. En contraste, los cubanos enfrentaron un endurecimiento de las políticas, especialmente desde 2016, cuando se reintrodujo el requisito de visa. Este enfoque restrictivo dificultó la regularización y la integración de los migrantes cubanos, reflejando un control más centrado en la regulación de flujos. Mientras los venezolanos han sido protegidos contra deportaciones masivas y han accedido a procesos más inclusivos, los cubanos han sido objeto de expulsiones y mayores restricciones. Estas disparidades evidencian cómo la visibilidad y el contexto internacional influyen en las políticas migratorias adoptadas por Ecuador.

3. Discriminación e irregularización

Desde el enfoque de derechos humanos, se sostienen que las causas que motivaron los procesos migratorios están asociadas a la violación de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Sin embargo, pareciera encontrarse un patrón de comportamiento del Estado ecuatoriano –no solo de los gobiernos de turno- que sostiene formalmente este enfoque en la construcción de políticas públicas y en la legislación elaborada por la Asamblea Nacional, más al enfrentar el crecimiento demográfico de extranjeros el enfoque cambia hacia el discurso de la seguridad ciudadana.

Así, la primera barrera es la exigencia de documentación que desincentive los flujos poblacionales permanentes y, podría interpretarse, como política informal de desregularización que, inicialmente, buscó forzar la salida de estos grupos del país, es decir, convertir al país en un lugar de tránsito u obligar al retorno hacia sus respectivos países, como evidencia la baja que se detecta en el flujo de población venezolana en casi el 40 % entre 2018 y 2019 y el decrecimiento sostenido en la población cubana desde 2016. Tal postura estatal continuó cuando la migración cubana y venezolana tomó al Ecuador como un país de residencia, pues pese a la creciente emisión de visas observada entre 2012 y 2019, una proporción significativa de los migrantes quedan en situación de irregularidad, *ergo* de indefensión.

Pese a que la entrega de visas a venezolanos y venezolanas se incrementó de 10.284 a 27.579 entre 2015 y 2019, la cobertura de este documento sobre el total de ingresos de este grupo cayó del 10,7 % al 4,5 %, ²⁷⁰ aunque suman más de 173.000 visas otorgadas a ciudadanos venezolanos. ²⁷¹ Sin embargo, en los últimos años ha existido, nuevamente, una tendencia al alza, ya que en el año 2022 se entregaron alrededor de 42.202. De este modo es evidente que la nacionalidad venezolana tiene la mayor demanda de este tipo de documentos desde el 2017, un puesto que antes lo ocupó la población colombiana y que durante el periodo 2014-2016 lo tuvieron los cubanos y cubanas, ²⁷² en este último caso bajo las figuras de amparo, profesional y apoderado. ²⁷³ En la actualidad, dentro del proceso de registro y regularización hasta el año 2023, se han registrado un

²⁷⁰ Grupo Banco Mundial, *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*, 161.

²⁷¹ Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Ayuda memoria para presentación del señor canciller*.

²⁷² Ecuador Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, *Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021*, 61.

²⁷³ Ecuador Defensoría del Pueblo, *Migración cubana*, 17.

total de 174.264 personas, de las cuales 103.453 han recibido su certificado de permanencia migratoria. De acuerdo con las estadísticas presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “desde el 03 de octubre del 2022 al 28 de febrero del 2023, se han emitido 42.205 visas a nivel nacional y 26.627 personas ya han recibido su cédula de identidad”.²⁷⁴ Esta información de acuerdo a la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana hasta el 10 de mayo de 2024 se emitieron 94.512 visas VIRTE y hasta el 16 de enero de 2024 se entregaron 71.655 cédulas de identidad a ciudadanos venezolanos; mientras que en el mismo periodo de tiempo se emitieron 132 visas y 79 cédulas de identidad.²⁷⁵

Por su parte, el número de refugiados y refugiadas, que se incrementó sustancialmente en la primera década del siglo XXI, observa un repunte a partir de 2018 para el caso venezolano y en 2008 para el caso cubano,²⁷⁶ aunque la mayor parte de solicitudes son de población colombiana. El manejo de la política de refugio desde 2010 evidencia “el distanciamiento de la postura previa de reconocimiento de refugiados colombianos promovida por Ecuador” y redujo “el concepto de refugiado mediante la eliminación de los criterios de elegibilidad de la Declaración de Cartagena, el 1182 estableció un término de apenas 15 días para presentar la solicitud una vez ingresado al territorio ecuatoriano”.²⁷⁷ Sobrevino “la modificación del procedimiento nacional para las personas en situación de refugio”²⁷⁸ mediante un cambio en el “Reglamento para acceder a la condición de refugiado”²⁷⁹ que generó mayores restricciones porque,

Eliminó los criterios de elegibilidad establecidos en la Declaración de Cartagena de 1984, reduciendo la definición de refugiado a la Convención de 1951, estableció un precario término de 15 días para presentar la solicitud una vez ingresado al territorio, instituyó un procedimiento previo de admisibilidad, entre otras cuestiones ampliamente rechazadas; luego fue declarado parcialmente inconstitucional mediante la Sentencia No. 002-14-SIN-CC del 14 de agosto del 2014.²⁸⁰

²⁷⁴ R4V Grupo de trabajo para refugiados y migrantes, *Ecuador: Reporte de situación - enero y febrero 2023*, 4 de abril de 2023, <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-reporte-de-situacion-enero-y-febrero-2023>.

²⁷⁵ Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 16 de noviembre de 2024. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmJhZGQxZDctNWQ4Mi00MmE2LWE5NTAtZDA0OWY3ZDcxMDA0IiwidCI6IjFkNDNmNDg0LTliNWVtNDg0Ni05YzI3LTlmYTg2NjZiOTRmZCJ9>

²⁷⁶ *Ibid.*, 64.

²⁷⁷ *Ibid.*, 65.

²⁷⁸ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1.182*, Registro Oficial 727, 19 junio de 2012.

²⁷⁹ Correa, *Probando suerte en el Sur*, 9.

²⁸⁰ Ahmed Correa, *Ciudadanía universal y libre movilidad*.

En este contexto el número de solicitudes de población venezolana y cubana subieron, pero existe una baja tasa de aceptación. Se evidencia una voluntad política del Estado de no asumir a estos grupos de población como refugiados, contrariando las decisiones de la Corte IDH para considerar que la población venezolana como refugiada. Sin embargo, es importante mencionar que:

Desde 2018, y en respuesta a la crisis migratoria venezolana, el Gobierno del Ecuador puso en marcha dos planes de contingencia: el Plan de Contingencia de Admisibilidad: atendiendo en 2018: 17.047 peticiones y en 2019: 20.853 peticiones; y, el Plan de Contingencia de la Comisión de Refugio y Apatridia a través del cual se generaron 12.976 resoluciones durante el año 2019.²⁸¹

Más allá del liderazgo ejercido por el gobierno ecuatoriano en las numerosas conferencias que trataron los problemas y retos de la movilidad humana venezolana en el periodo reciente con la llamada “Declaración de Quito”, las sucesivas reuniones técnica internacional sobre la movilidad humana de ciudadanos venezolanos o reuniones del proceso de Quito -realizadas en septiembre y noviembre de 2018, abril, julio y noviembre de 2019- emitieron los lineamientos fundamentales el proceso, el llamado “Plan de Acción de Quito”, la “Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires” y varias declaraciones conjuntas²⁸² y de la campaña “Unidos contra la xenobia” impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en septiembre de 2018²⁸³ la política migratoria, formal e informal, del Estado ecuatoriano fue cuestionada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por desatender los principios del derecho internacional humanitario.²⁸⁴

Las objeciones de la Comisión IDH refuerzan las observaciones que realizamos en este trabajo en torno a la criminalización de la migración por la exigencia de documentos, cierre de pasos fronterizos, irregularidad forzada, planes de deportación y detenciones arbitrarias, creación de un clima de odio, dejar pasar la explotación laboral y, finalmente, que “la carencia económica hacía de la deportación una situación de riesgo

²⁸¹ Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Ayuda memoria para presentación*.

²⁸² *Ibíd.*, 24.

²⁸³ Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, *Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador*, 9.

²⁸⁴ OEA Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas*, 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>; CIDH, *CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador*, 2019.

que les exponía, ya a la violencia de prestamistas o las de vivir en la calle”.²⁸⁵ La careta humanitaria de la política de mano dura con la migración irregular se cae ante la evidencia del “control con rostro humano” que critica Domenech.²⁸⁶

Así, se presenta a continuación en la Figura 7 una línea de tiempo que detalla las normas y políticas migratorias emitidas en el Ecuador, respecto a la política migratoria de regularización amparadas en el marco constitucional y los estándares de instrumentos internacionales, que han permitido la regularización de migrantes, especialmente de venezolanos, aunque conforme el análisis de esta investigación con limitaciones y restricciones, que en algunos casos se debe a las condiciones socioeconómicas y no situaciones legales de los migrantes, especialmente en el caso de venezolanos y cubanos, conclusiones que se desprenden del Anexo 3.

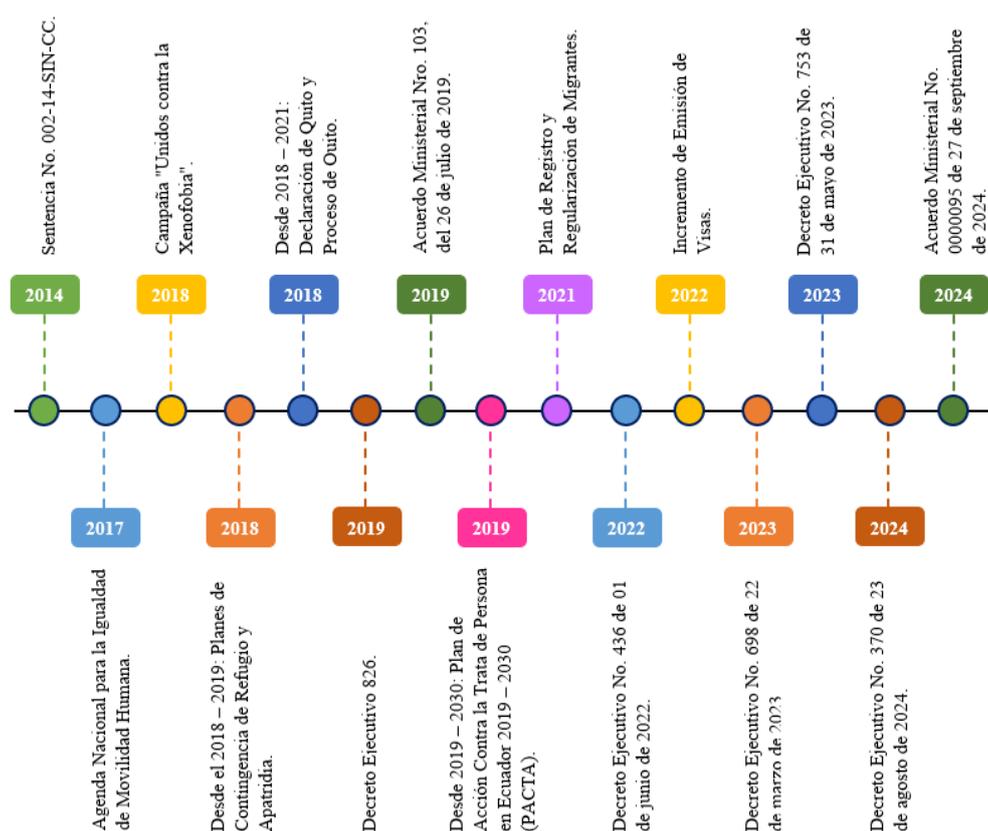


Figura 7. Línea de tiempo de normas y políticas migratorias emitidas en el Ecuador
Fuente: Recopilación de normativa ecuatoriana.
Elaboración propia, (2025).

²⁸⁵ Ahmed Correa, *Deportación, tránsito y refugio*, 68.

²⁸⁶ Luisa Feline, Ahmed Correa y Valeria Arón, *El sufrimiento del migrante*, 114.

3.1. La implementación de políticas de regularización vista por los sujetos en movilidad

Con el propósito de recoger las percepciones, vivencias y valoraciones de las personas en situación de movilidad humana respecto de las políticas migratorias implementadas en Ecuador, se llevaron a cabo diez entrevistas semiestructuradas dirigidas a personas migrantes de nacionalidad venezolana (5) y cubana (5). Este enfoque cualitativo permite visibilizar las voces de los propios sujetos de derecho, reconociendo su agencia y experiencia directa frente a las políticas de regularización e inclusión, en consonancia con un enfoque de derechos humanos.

El instrumento de recolección se diseñó con base en un cuestionario construido a partir de categorías analíticas previamente definidas, entre ellas: acceso y eficacia de las políticas de regularización, diferenciación normativa entre la población cubana y venezolana, experiencias de discriminación institucional y social, procesos de irregularización administrativa, y prácticas de criminalización de la migración. Estas categorías fueron seleccionadas en función de su relevancia jurídica y sociopolítica para evaluar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, así como la efectividad de las garantías procesales en contextos de movilidad.

Para la aplicación de las entrevistas se respetaron los estándares éticos de investigación con poblaciones vulnerables, asegurando la confidencialidad de la información y recabando el consentimiento informado de todas las personas participantes, conforme a los principios de autonomía, voluntariedad y respeto a la dignidad humana establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.²⁸⁷

Todas las personas entrevistadas manifestaron haber enfrentado barreras estructurales significativas en el proceso de regularización de su estatus migratorio, las cuales comprometen el ejercicio efectivo de derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Entre los principales obstáculos señalados se destacan los altos costos económicos asociados a los trámites migratorios, la falta de información clara, accesible y multicanal, así como una

²⁸⁷ Anexo 1: Guía de información para el consentimiento informado.

burocracia excesiva que dificulta el acceso oportuno a mecanismos de documentación y permanencia regular.²⁸⁸

Los testimonios recabados evidencian cómo estas limitaciones impactan directamente en la vida cotidiana y en el acceso a derechos fundamentales. Maritza Meriño,²⁸⁹ migrante cubana, narró que, tras su divorcio, la cancelación automática de su visa de amparo conyugal la dejó en situación de irregularidad por varios años, hasta que su hijo -ya regularizado- logró incluirla en su núcleo familiar y obtener su documentación, “en esa larga espera quedé desprotegida y sin salidas”. Esta situación revela la ausencia de alternativas de regularización autónomas para mujeres migrantes cuyo estatus depende del vínculo conyugal, lo que vulnera el principio de no discriminación por condición civil y de género.

Por su parte, Ernesto Gómez,²⁹⁰ migrante cubano que ingresó con una visa temporal, subrayó que “el trámite es una carrera de obstáculos, no para que entres, sino para que desistas”. Denunció que los elevados costos de visado, tasas consulares y requisitos de solvencia económica representan barreras desproporcionadas, incompatibles con la realidad económica de muchos migrantes, especialmente en contextos de informalidad laboral. Según su testimonio, “el sistema está diseñado para excluir a quienes más necesitan ser incluidos”.

Las entrevistas también revelaron que, si bien algunas políticas recientes han ampliado las oportunidades formales de acceso a la regularización, persisten barreras estructurales que limitan la integración efectiva y el ejercicio pleno de derechos por parte de las personas migrantes. Estas barreras no solo son de carácter administrativo o económico, sino también socioculturales y normativos, y se expresan con especial fuerza en experiencias de discriminación, exclusión laboral y trato inequitativo.

Dadiveth Yive, migrante cubana residente en Ecuador desde hace varios años, relató situaciones reiteradas de discriminación en el ámbito laboral, particularmente en el acceso a empleos formales y en la negativa a reconocer sus competencias profesionales. Denunció, además, la ausencia de canales accesibles, eficaces y seguros para denunciar abusos,²⁹¹ lo cual perpetúa la impunidad de prácticas discriminatorias y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Como señaló: “Aunque tenemos derecho a trabajar,

²⁸⁸ Anexo 2: Guía de preguntas a migrantes y expertos.

²⁸⁹ Maritza Meriño, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

²⁹⁰ Ernesto Gómez, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

²⁹¹ Dadiveth Yive, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

muchas veces nos lo niegan solo por el acento o por ser cubanos, y no sabemos dónde acudir”.

En la misma línea, Grisel Paredes enfatizó que el trato diferenciado hacia los migrantes cubanos en comparación con otras nacionalidades ha intensificado la exclusión. A su juicio, “los venezolanos al menos tienen más visibilidad y hasta más apoyo, pero a nosotros nos invisibilizan o nos juzgan por estereotipos”, lo cual se traduce en obstáculos concretos para acceder a servicios públicos, regularizar su estatus o encontrar trabajo digno.²⁹² Estas percepciones reflejan formas de discriminación indirecta que afectan el principio de igualdad ante la ley y agravan las condiciones de vulnerabilidad.

Danilo Echeverría, migrante cubano con formación académica universitaria, expresó haber sido objeto de discriminación institucional desde las etapas iniciales del proceso migratorio, específicamente al intentar regularizar su estatus mediante la solicitud de una visa. Subrayó que, a pesar de cumplir con los requisitos generales, se le exigieron condiciones adicionales no previstas públicamente, las cuales, según su testimonio, no se solicitan a personas de otras nacionalidades. “A un chileno no le piden todo esto -dijo-, pero a los cubanos siempre les exigen más papeles, y además no te lo dicen antes, sino cuando vas a la entrevista”.²⁹³

Echeverría denunció también la falta de transparencia y claridad en la información oficial disponible en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual genera confusión y limita el acceso igualitario a los procedimientos administrativos. La discrecionalidad con la que se aplican los requisitos documentales y la diferenciación según nacionalidad contradicen el principio de igualdad y no discriminación consagrada tanto en la Constitución ecuatoriana como en los instrumentos internacionales de protección de personas migrantes.

Dentro de la población migrante venezolana entrevistada, se identifican percepciones mixtas en torno al proceso de integración en Ecuador. Angela Bravo²⁹⁴ señaló que, si bien ha percibido una mayor receptividad institucional y social hacia las personas de nacionalidad venezolana en comparación con otros colectivos migrantes, también ha sido objeto de discriminación social y estigmatización, especialmente en espacios laborales y comunitarios. Esta discriminación, según relata, se basa en

²⁹² Grisel Paredes, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

²⁹³ Danilo Echeverría, entrevista personal, 4 de noviembre de 2019.

²⁹⁴ Angela Bravo, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

estereotipos negativos que asocian a las personas venezolanas con la inseguridad y el desempleo, lo que afecta su trato cotidiano y su posibilidad de establecer vínculos sociales estables. “A veces la gente te recibe bien, pero otras veces te miran con desconfianza solo por ser venezolana”, expresó.

Por su parte, Jenny Castañeda relató haber iniciado el proceso de regularización migratoria dirigido a ciudadanos venezolanos, sin embargo, no pudo concluirlo debido a los altos costos asociados a la obtención de la visa y la falta de recursos económicos suficientes para cubrir los trámites requeridos. Esta situación la llevó a quedar en condición de irregularidad administrativa, a pesar de encontrarse actualmente trabajando en el sector formal. Su caso ilustra una contradicción estructural: la existencia de procesos de regularización formalmente abiertos, pero materialmente inaccesibles, lo cual genera escenarios de irregularización forzada que vulneran el principio de progresividad en el acceso a derechos.

Ambos testimonios evidencian que la discriminación y las barreras económicas persisten incluso dentro de políticas diferenciadas que buscan facilitar la inclusión de ciertos colectivos migrantes, y ponen de relieve la necesidad de evaluar no solo la existencia normativa de dichos procesos, sino también su aplicabilidad real y su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos, particularmente en cuanto al derecho a la no discriminación, al trabajo digno y al acceso a la regularización efectiva.

En consonancia con las experiencias previamente recogidas, Daniela del Carmen Valdez, migrante venezolana, expresó su gratitud hacia Ecuador por haberle brindado un espacio de acogida cuando debió huir de la crisis humanitaria en su país de origen. No obstante, señaló que las limitaciones estructurales para la revalidación de títulos profesionales la han obligado a abandonar el ejercicio de su carrera en ingeniería en sistemas, a pesar de haber culminado sus estudios universitarios. Actualmente, se desempeña como manicurista, mientras espera la resolución de su trámite migratorio para obtener una visa. Su situación refleja una desconexión entre la cualificación profesional y las oportunidades reales de inserción laboral para personas migrantes, y evidencia la ausencia de políticas eficaces de reconocimiento de capacidades y formación extranjera. Como ella misma señaló: “Tuve que cambiar los códigos por esmaltes, pero sigo soñando con ejercer mi carrera”.

Por otro lado, los testimonios de Lauriano González e Ibritani K. Canorio -ambos hombres venezolanos- dan cuenta de formas específicas de discriminación interseccional,

al conjugarse la nacionalidad con el género. Ambos indicaron que, en su experiencia, ser hombres jóvenes y venezolanos representa una triple barrera para acceder a empleo formal, ya que muchas personas los asocian directamente con la delincuencia o con estigmas sociales vinculados al deterioro de la seguridad. “A veces ni nos dejan explicar quiénes somos; ya tienen miedo porque dicen que somos peligrosos”, relató González.²⁹⁵

A pesar de estas vivencias de exclusión y estigmatización, todas las mujeres venezolanas entrevistadas coincidieron en que, en términos comparativos, han tenido mayores oportunidades que sus pares cubanos, particularmente en lo que respecta al acceso a programas de regularización, redes de apoyo institucional y aceptación social. Reconocen que Ecuador, con todas sus limitaciones, les ha permitido reconstruir sus vidas en condiciones más dignas. Varias de ellas señalaron su voluntad de retribuir esa acogida contribuyendo al desarrollo del país y sosteniendo a sus familias en Venezuela mediante el envío regular de remesas.

El análisis comparativo realizado evidencia que, si bien el marco jurídico de las políticas migratorias en Ecuador incorpora formalmente un enfoque de derechos humanos —particularmente a partir de la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana—, en la práctica persisten tensiones estructurales entre este enfoque garantista y los discursos y medidas orientadas a la seguridad y el control migratorio. Estas tensiones se traducen en restricciones normativas y administrativas que dificultan el acceso efectivo a derechos por parte de las personas en situación de movilidad.

Las entrevistas recogidas revelaron factores críticos que comprometen la eficacia sustantiva de estas políticas, entre ellos: los elevados costos económicos de los trámites de regularización, la opacidad informativa, y la percepción generalizada de discriminación institucional y social, particularmente hacia ciertos colectivos, como el cubano. Estas barreras operan como mecanismos de exclusión indirecta, que impiden que el enfoque de derechos humanos se materialice de forma plena y equitativa.

Las vivencias narradas por las personas migrantes aportan una lectura crítica sobre la implementación de la política migratoria ecuatoriana, evidenciando que, a pesar de su carácter normativamente progresista, las limitaciones burocráticas, económicas y socioculturales reproducen condiciones de vulnerabilidad y desigualdad, afectando especialmente a quienes carecen de redes de apoyo o recursos suficientes para navegar el sistema migratorio.

²⁹⁵ Lauriano Gonzalez y Ibritani K Canorio, entrevista personal, 1 de noviembre de 2019.

En este sentido, los hallazgos del estudio subrayan la urgencia de reformular las políticas migratorias existentes, garantizando su congruencia efectiva con los principios de igualdad, no discriminación, acceso a la justicia y respeto a la dignidad humana consagrados tanto en el ordenamiento constitucional ecuatoriano como en los instrumentos internacionales vinculantes en materia de derechos humanos. Solo mediante la eliminación de estas barreras estructurales será posible avanzar hacia un modelo de gobernanza migratoria verdaderamente inclusivo y humanamente sostenible.

Finalmente, la Figura 8 presenta una caracterización sociodemográfica de las personas migrantes entrevistadas, cuya diversidad permitió enriquecer el análisis cualitativo y fortalecer la comprensión contextualizada de los hallazgos. La muestra estuvo compuesta por diez personas en situación de movilidad humana, de las cuales seis fueron mujeres y cuatro hombres, procedentes de Cuba y Venezuela. La selección intencional respondió a criterios de máxima variación, con el fin de captar la heterogeneidad de trayectorias migratorias, condiciones de inserción y percepciones sobre las políticas públicas.

En cuanto al tiempo de residencia en Ecuador, se observó una diferencia sustantiva: las personas cubanas registraron una permanencia promedio de 14,2 años, mientras que las personas venezolanas tuvieron un promedio de 5 años, lo cual permitió contrastar experiencias de instalación prolongada con procesos migratorios más recientes. Las edades también mostraron patrones distintos por nacionalidad y género: en el caso de las mujeres cubanas, el rango se situó entre los 38 y 57 años, mientras que en las mujeres venezolanas fue de 23 a 30 años, lo que introdujo una variable generacional relevante para el análisis de expectativas de integración social y laboral.

Todos los participantes consintieron libre e informadamente el uso de sus nombres y apellidos en esta investigación, en cumplimiento de los principios éticos de la investigación cualitativa con poblaciones vulnerabilizadas. La inclusión de sus voces no sólo aportó evidencia empírica rica y situada, sino que reafirma el enfoque de investigación participativa y centrado en sujetos de derecho, en concordancia con los principios metodológicos del enfoque de derechos humanos.

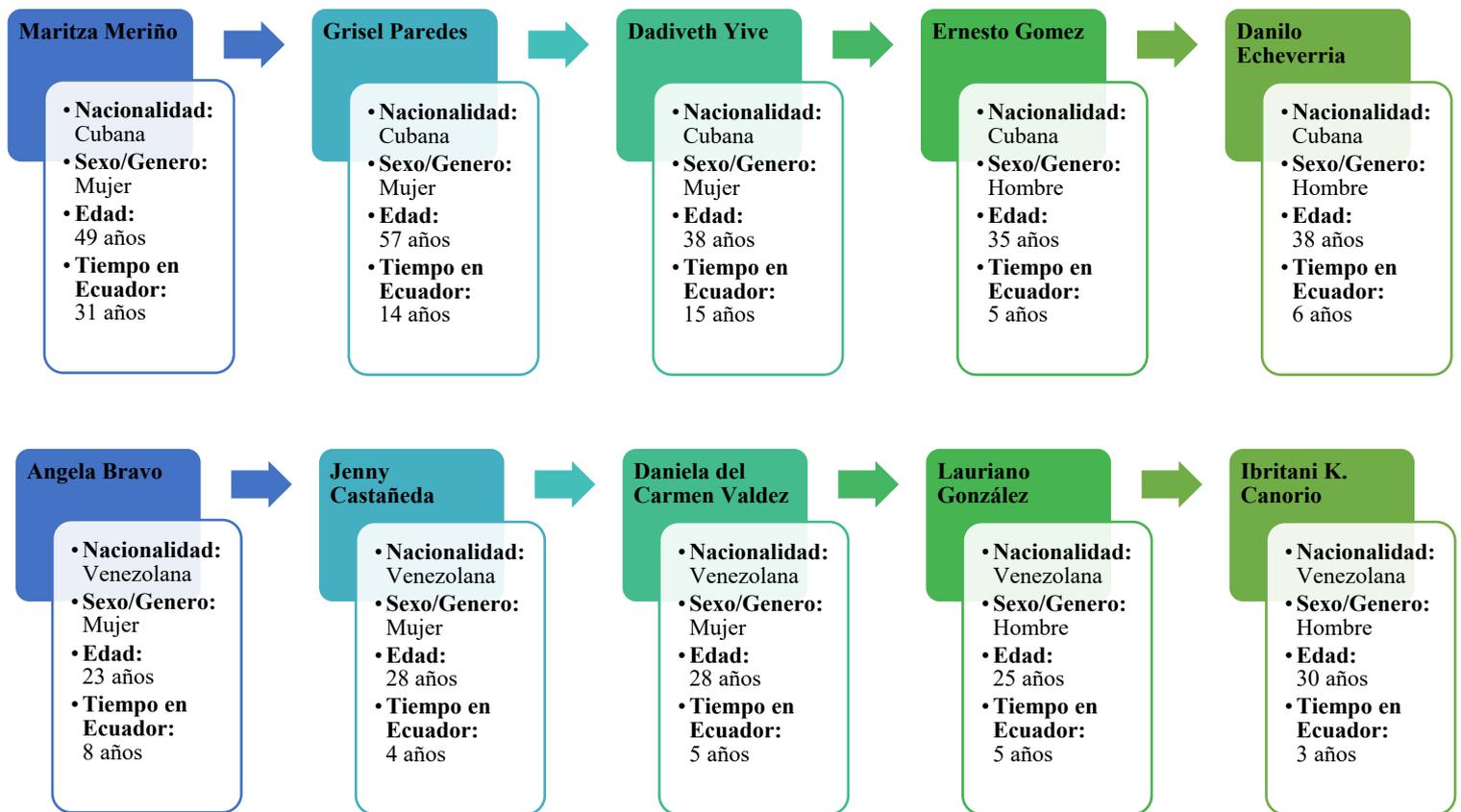


Figura 8. Caracterización de la población migrante entrevistada.
Fuente: Entrevistas realizadas a migrantes.
Elaboración propia 2025.

Capítulo tercero

Hacia una política de regularización integral: propuestas desde un enfoque de derechos humanos para los colectivos venezolano y cubano

Este capítulo se centra en la formulación de lineamientos para una política migratoria de regularización integral en Ecuador, construida a partir de los estándares internacionales de derechos humanos y orientada a la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las personas en situación de movilidad humana. La propuesta parte del reconocimiento de que la regularización migratoria no es un beneficio discrecional del Estado, sino una condición necesaria para el ejercicio pleno de otros derechos, y que la movilidad humana debe ser abordada como un derecho en sí mismo, conforme a los principios de universalidad, interdependencia y progresividad.

Desde esta perspectiva, se subraya la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que reconozcan la diversidad de trayectorias migratorias y promuevan la inclusión jurídica, social, cultural y económica de las personas migrantes y refugiadas. Se propone avanzar hacia un modelo que asegure el acceso igualitario a servicios esenciales como salud, educación, vivienda y trabajo digno, y que, al mismo tiempo, fortalezca la seguridad jurídica y la participación activa de los migrantes en las comunidades de acogida, en consonancia con los principios de integración, no discriminación y justicia social.

El capítulo plantea que una política de regularización verdaderamente inclusiva debe superar los enfoques restrictivos centrados exclusivamente en la seguridad nacional, para avanzar hacia una gobernanza migratoria que armonice las legítimas preocupaciones estatales con la obligación jurídica y ética de garantizar los derechos de las personas en movilidad. En este marco, se propone un enfoque integral, cooperativo y orientado a derechos, que contribuya a consolidar un Estado garante de la dignidad humana y del principio de igualdad material dentro del territorio ecuatoriano.

1. Justificación

Esta propuesta recoge el análisis de las políticas de regularización de Ecuador y de las tendencias mundiales en cuanto a movilidad, realizado en el capítulo anterior que

dan cuenta de avances, restricciones y retos a los que se enfrenta la política vigente, como la burocracia excesiva, la discriminación en el trato a los migrantes de diversas nacionalidades, y la prevalencia de un enfoque de seguridad que limita la inclusión y salvaguarda de los migrantes.

De igual forma busca ser coherente con el marco teórico y de protección construido en el primer capítulo, que da realce a la importancia de introducir el enfoque de derechos humanos y promover un equilibrio con las tensiones que impone el enfoque de seguridad. Para ello, acoge los principales estándares de protección generados por el DIDH y el marco constitucional ecuatoriano.

En ese marco, busca responder a las demandas de documentación y los costos altos de los trámites de regularización, tales como los relacionados con la adquisición de pasaportes válidos, certificados apostillados y visas, restringieron el ingreso de los migrantes más vulnerables. Así como también a enfrentar la excesiva burocracia y la ausencia de coordinación entre instituciones obstaculizaron la puesta en marcha de estas políticas, perpetuando la anomalía de numerosos migrantes a causa de procedimientos confusos y lentos. Y intenta a enfrentar las prácticas de discriminación y xenofobia que obstaculizan la efectiva integración y convivencia.

Un insumo importante para la generación de esta propuesta son las sugerencias concretas formuladas por la población migrante en sus entrevistas. Por ejemplo, Griselda Paredes subrayó la limitación del acceso de los migrantes a una regularización efectiva, proponiendo que “los trámites deberían ser menos costosos y más rápidos para facilitar el proceso”. En general, los y las entrevistadas enfatizaron la imperiosa necesidad de instaurar programas de concientización dirigidos tanto a los servidores públicos como a la sociedad en general, con el propósito de mitigar los prejuicios hacia los migrantes y promover un enfoque inclusivo. En ese sentido, Angela Bravo que “las campañas educativas pueden ayudar a combatir la discriminación y cambiar la percepción social hacia los migrantes venezolanos”.

Estas recomendaciones evidencian una inquietud colectiva por armonizar las políticas nacionales con las responsabilidades internacionales de Ecuador en relación con los derechos humanos. Además, estas sugerencias fueron mencionadas con las autoridades consultadas, quienes concordaron en que la adopción de un enfoque inclusivo y la colaboración interinstitucional son fundamentales para asegurar el respeto a los derechos fundamentales de los individuos en situación de movilidad humana.

2. Fundamentos

La elaboración de directrices para una política migratoria completa basada en normas de derechos humanos se basó en un análisis detallado que facilitó la identificación de las problemáticas y necesidades más relevantes vinculadas con la movilidad humana en Ecuador. Este estudio contempló el análisis exhaustivo de la situación migratoria del país, incluyendo las tendencias demográficas, los elementos que propiciaron los flujos migratorios y las dificultades administrativas a las que se enfrentaron los migrantes. Esto brindó un fundamento sólido para formular propuestas coherentes y eficaces que trataran los retos específicos identificados.

Además, se examinaron los acuerdos internacionales y convenciones de derechos humanos que Ecuador ha ratificado, junto con la jurisprudencia significativa de cortes nacionales e internacionales. Este marco regulatorio facilitó la identificación de las responsabilidades legales y los principios esenciales que debían incorporarse en las directrices sugeridas. Además, la inclusión de estándares internacionales garantizó que la política estuviera alineada con los compromisos adquiridos por el Estado y reflejara las mejores prácticas internacionales en la gestión de la movilidad humana.

En el proceso de formulación, se realizó un diálogo proactivo con entidades de derechos humanos, representantes de comunidades migrantes y la sociedad civil, lo que facilitó la obtención de una visión variada. Esta información resultó crucial para asegurar que las directrices fueran inclusivas, atentas a las necesidades de los individuos en circunstancias de movilidad y apta para tratar las vulnerabilidades particulares detectadas. Se priorizó la incorporación de enfoques basados en la igualdad de género y el respeto a los derechos de todas las personas, asegurando que la política fuera equitativa y respondiera a las distintas experiencias de los migrantes.

Respecto a la puesta en marcha, se instauraron sistemas de supervisión y evaluación que incorporaron indicadores concretos para evaluar el efecto de las políticas en cuanto al respeto a los derechos humanos, inclusión social y eficacia en la administración migratoria. Estas herramientas facilitaron la identificación de áreas a mejorar y aseguraron que la política migratoria alcanzara sus metas. Además, se llevó a cabo un estudio del efecto socioeconómico, resaltando la capacidad de la regularización de los migrantes para favorecer el crecimiento económico y social del país, especialmente en sectores como el trabajo y la unidad comunitaria.

Finalmente, se establecieron procedimientos para la revisión y renovación regular de las directrices con la finalidad de ajustarse a las variaciones en la dinámica migratoria y a los avances en las regulaciones y estándares de derechos humanos. Esta adaptabilidad aseguró la pertinencia y eficacia constante de las políticas sugeridas. En conjunto, esta metodología integral permitió formular una política migratoria informada, inclusiva y alineada con los principios de derechos humanos, con capacidad para responder a un entorno migratorio en constante evolución.

3. Líneas de intervención, ejes, objetivos y acciones

Línea 1. Fortalecimiento de la política administrativa de regularización

Objetivo General

Fortalecer la política de regularización migratoria en Ecuador mediante el diseño e implementación de procesos accesibles, inclusivos y coherentes con los estándares internacionales de derechos humanos, que garanticen la documentación efectiva de las personas en situación de movilidad humana y su incorporación plena en los sistemas de información e identificación del Estado.

Eje 1. Procesos de regularización eficaces, accesibles y dignos

Objetivo

Fortalecer los servicios de regularización migratoria en Ecuador mediante la implementación de procedimientos ágiles, accesibles, económicamente viables y sensibles a las condiciones de vulnerabilidad, que aseguren la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de movilidad humana.

Estándares de derechos humanos

- Derecho al debido proceso administrativo
- Principio de igualdad y no discriminación
- Acceso equitativo a servicios públicos de calidad
- Progresividad en el acceso a derechos

Acciones estratégicas

- Establecer procesos de regularización permanentes, sostenibles y revisados periódicamente con base en el análisis dinámico de los flujos migratorios y las necesidades de protección internacional.
- Simplificar requisitos documentales y reducir los costos asociados a los trámites migratorios, eliminando barreras económicas, tecnológicas y administrativas.
- Diseñar procedimientos preferenciales o priorizados para personas en situación de especial vulnerabilidad, incluyendo mujeres, niñas, niños, personas LGBTI+, adultos mayores y personas con discapacidad.
- Implementar plataformas digitales y puntos de atención presenciales que garanticen el acceso a la información y a los servicios migratorios en formatos accesibles, con traducción a varios idiomas y adaptados a diferentes niveles de alfabetización.

Indicadores de avance

- Número anual de personas migrantes regularizadas, desglosado por género, edad, nacionalidad y condición de vulnerabilidad.
- Tiempo promedio de resolución de procesos de regularización migratoria.
- Porcentaje de solicitudes de regularización resueltas dentro del plazo legal establecido.
- Resultados de encuestas sobre percepción de equidad, transparencia y trato digno en los procesos de regularización.

Eje 2. Accesibilidad y transparencia en los procesos de regularización migratoria

Objetivo

Garantizar que los procesos de regularización migratoria en Ecuador sean claros, accesibles, transparentes y comprensibles para todas las personas en situación de movilidad humana, mediante la implementación de medidas técnicas, canales de información confiables y mecanismos de articulación interinstitucional que sean evaluados de forma periódica.

Estándares de derechos humanos

- Derecho al debido proceso administrativo
- Acceso a servicios públicos de calidad
- Principios de igualdad, no discriminación y participación
- Derecho a la información y a la asistencia legal

Acciones estratégicas

- Desarrollar una plataforma digital integral que proporcione información detallada, actualizada y multilingüe sobre los procedimientos, requisitos, plazos y recursos disponibles para la regularización migratoria.
- Establecer oficinas de atención presencial equipadas con personal capacitado en enfoque de derechos humanos y atención intercultural, que brinden orientación jurídica y administrativa.
- Implementar clínicas legales móviles en territorios con alta concentración de personas migrantes en situación irregular, para ofrecer asesoría legal gratuita y acompañamiento personalizado.
- Establecer convenios de cooperación con organizaciones de derechos humanos, universidades, defensorías públicas y redes de abogados pro bono, para ampliar la cobertura y calidad de la asistencia jurídica gratuita.
- Crear mecanismos de seguimiento y evaluación participativa (comités o mesas técnicas) con representación de sociedad civil, academia y organismos especializados, que identifiquen obstáculos en el proceso de regularización y propongan mejoras normativas y operativas.

Indicadores de seguimiento

- Porcentaje de personas en proceso de regularización que acceden a servicios de orientación y asistencia jurídica o social, desglosado por sexo, edad y nacionalidad.
- Nivel de comprensión sobre los procedimientos de regularización, medido a través de encuestas de satisfacción y entrevistas cualitativas.
- Número anual de personas atendidas por servicios de asistencia legal gratuita, comparado con periodos anteriores.
- Percepción de efectividad y accesibilidad de los servicios de información y asistencia legal, evaluada a través de encuestas y grupos focales.

- Número de propuestas de mejora implementadas a partir de recomendaciones emitidas por comités de revisión u organizaciones especializadas en derechos humanos.

Eje 3. Difusión y formación sobre los procesos de regularización migratoria

Objetivo

Garantizar el acceso equitativo, oportuno y culturalmente pertinente a la información sobre los procesos de regularización migratoria, dirigida a personas en situación de movilidad humana, servidores públicos y la sociedad en general, con el propósito de promover una cultura institucional y ciudadana de inclusión, respeto a la diversidad y garantía de derechos humanos.

Estándares de derechos humanos

- Derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información pública (art. 13 CADH).
- Derecho a la educación y a la formación en derechos humanos (art. 26 CADH; Declaración de la ONU sobre Educación y Formación en Derechos Humanos).
- Principio de participación informada y empoderamiento de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Acciones estratégicas

- Elaborar y difundir materiales informativos accesibles y multiformato (digitales, impresos y audiovisuales) dirigidos a personas migrantes, con información clara sobre requisitos, procedimientos, beneficios y garantías de la regularización, disponibles en diversos idiomas y adaptados a distintos niveles de alfabetización y condiciones tecnológicas.
- Implementar programas de formación y capacitación continua en derechos humanos, movilidad humana y atención intercultural dirigidos a funcionarios públicos de instituciones migratorias, servicios sociales y cuerpos de seguridad, con enfoque territorial, de género y de no discriminación.
- Desarrollar campañas de comunicación pública y mediática que promuevan una narrativa positiva sobre la migración regularizada, combatan estereotipos y

destaquen el aporte de las personas migrantes al desarrollo económico, social y cultural del país.

- Incorporar contenidos pedagógicos sobre movilidad humana y derechos de las personas migrantes en espacios educativos formales y no formales, así como en procesos comunitarios, para fomentar la cohesión social y el reconocimiento mutuo entre población de acogida y población migrante.

Indicadores de seguimiento

- Número y tipo de materiales informativos producidos, y cobertura territorial estimada de su distribución según medio, formato e idioma.
- Número anual de funcionarios públicos capacitados, desagregado por institución, nivel de gobierno, sector y temática.
- Resultados de encuestas sobre la percepción social del valor de la migración regularizada y la contribución de los migrantes al desarrollo nacional.
- Evaluación del impacto de campañas comunicacionales en términos de alcance, comprensión del mensaje y transformación de actitudes hacia la población migrante (mediante estudios de percepción y análisis de medios).

Línea 2. Fortalecimiento de las políticas de Inclusión e Impacto Social

Objetivo general

Diseñar políticas que contribuyan a la integración social, no discriminación y valoración de los aportes de la regularización.

Eje 1. Inclusión y participación social

Objetivo

Promover la integración social efectiva de las personas regularizadas en las comunidades de acogida, fomentando la participación activa en la sociedad a través de programas que faciliten la comprensión mutua y el respeto cultural. Esto incluiría iniciativas que faciliten la interacción positiva entre migrantes y la población local, contribuyendo a la cohesión.

Estándares de derechos humanos

Libertad de expresión, acceso a la información y derecho a la educación.

Acciones esenciales

- Implementar programas educativos en escuelas y comunidades que destaquen la riqueza cultural de las personas en proceso de regularización, promoviendo la empatía y el entendimiento mutuo, destacando la importancia de la tolerancia y el respeto hacia todas las culturas.
- Organizar eventos culturales y ferias para celebrar la diversidad, involucrando a la población local y a las personas en movilidad en actividades conjuntas que fomenten el diálogo y la integración.
- Crear campañas de sensibilización mediáticas que destaquen las contribuciones positivas de los migrantes a la sociedad, contrarrestando estereotipos negativos y promoviendo la aceptación.
- Establecer programas de mentoría que conecten a personas en proceso de regularización con miembros de la comunidad local, facilitando la integración social y laboral.
- Crear oportunidades de voluntariado y participación ciudadana para personas en proceso de regularización, promoviendo su involucramiento en iniciativas que beneficien a la comunidad.
- Establecer políticas laborales inclusivas que faciliten la contratación de personas en proceso de regularización, promoviendo la diversidad en entornos laborales.
- Fomentar la representación diversa en la toma de decisiones a nivel comunitario y gubernamental, asegurando que las voces de personas en proceso de regularización sean escuchadas y consideradas.
- Asegurar que todas las personas en proceso de regularización tengan acceso a servicios esenciales, como educación y atención médica, sin discriminación, promoviendo así su bienestar y desarrollo.

Indicadores

- Porcentaje de personas en proceso de regularización que han accedido a servicios educativos y de atención médica en comparación con la población total en esta situación.

- Nivel de satisfacción de las personas en proceso de regularización con los servicios educativos y de atención médica, evaluado mediante encuestas y entrevistas.
- Implementar medidas específicas para prevenir la violencia, el abuso y la explotación de personas en movilidad, mediante la creación de mecanismos de protección y la sensibilización de la sociedad sobre los derechos de los migrantes.
- Número de casos de violencia, abuso o explotación reportados y resueltos, comparado con años anteriores.
- Evaluación de la seguridad y protección entre las personas en proceso de regularización, analizada a través de grupos focales y testimonios.
- Garantizar la seguridad y dignidad de las personas en proceso de regularización, fortaleciendo la colaboración con organizaciones de derechos humanos y agencias internacionales para monitorear y reportar posibles violaciones de derechos.
- Frecuencia y calidad de las colaboraciones establecidas con organizaciones de derechos humanos y agencias internacionales, evaluadas a través de acuerdos y reportes conjuntos.
- Evaluación de la eficacia y transparencia del sistema de monitoreo por parte de organizaciones de derechos humanos, evaluada mediante consultas y revisiones periódicas.

4. Estrategia de incidencia

La estrategia de incidencia para posicionar los lineamientos de la política migratoria de regularización de personas en movilidad humana con base en los estándares de derechos humanos requiere una combinación de acciones coordinadas y una visión de exigibilidad estratégica, para ello se partirá de una ubicación de los actores claves con los que se cuenta y necesita incidir, para luego determinar las líneas de exigibilidad.

a) Mapa de actores

Dentro del marco ecuatoriano, la instauración de una estrategia para establecer los principios de la política migratoria de regularización demanda la colaboración de

múltiples factores fundamentales con variados grados de influencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, encargado de la formulación y supervisión de las regulaciones migratorias, y la Asamblea Nacional, encargada de la aprobación de las reformas jurídicas requeridas para asegurar los estándares de derechos humanos. El Ministerio del Interior y Ministerio de Gobierno, responsable de la administración migratoria y la protección civil, desempeña un papel crucial en la ejecución de las medidas administrativas.

Adicionalmente, el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana proporciona consultoría técnica y supervisa la ejecución de las políticas públicas, ejerciendo una influencia significativa en su evaluación. Desde la perspectiva de la sociedad civil, entidades de derechos humanos como la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) contribuyen con legitimidad y pericia técnica en la promoción de los derechos de los individuos migrantes. Simultáneamente, las agrupaciones de migrantes provenientes de Venezuela y Cuba registran las vivencias de su colectividad y aportan con sus testimonios, corroborando las propuestas. Además, entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Migración (ACNUR) proporcionan respaldo técnico, financiero y promueven normas internacionales, complementando así los esfuerzos nacionales.

Además, se destaca la relevancia de establecer alianzas con agencias internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que pueden proporcionar apoyo técnico, recursos y respaldo internacional a la estrategia. La participación activa de estas agencias contribuirá a fortalecer la credibilidad de los lineamientos en el ámbito global y a consolidar la cooperación internacional en la implementación de la política migratoria.

En el ámbito gubernamental, es esencial involucrar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Gobierno, y otras entidades gubernamentales relacionadas con la migración. Estos actores desempeñan un papel crucial en la formulación de políticas y la toma de decisiones, y su compromiso es fundamental para garantizar la viabilidad y efectividad de los lineamientos.

A nivel local, la colaboración con gobiernos municipales y líderes comunitarios es esencial. La inclusión de autoridades locales y representantes de comunidades afectadas por la movilidad humana facilitará la implementación efectiva de los

lineamientos, asegurando una perspectiva inclusiva y adaptada a las realidades específicas de las distintas regiones ecuatorianas.

Por último, se destaca la importancia de involucrar a medios de comunicación locales en la estrategia. La difusión de información precisa y positiva sobre los lineamientos a través de medios tradicionales y redes sociales puede contribuir significativamente a generar apoyo público y cambiar la percepción general en torno a la política migratoria, fortaleciendo así la efectividad de la estrategia de incidencia.

b) Acciones de exigibilidad jurídica, política, social y comunicacional

Para lograr que la propuesta sea asumida, es crucial activar una serie de acciones jurídicas, políticas, sociales y otras. Desde la perspectiva jurídica, es necesario realizar un análisis exhaustivo de la legislación nacional, identificando posibles reformas o ajustes necesarios para alinearla con los estándares internacionales de derechos humanos. La participación activa de abogados especializados y organizaciones jurídicas sería esencial para abogar por estas modificaciones y garantizar que la propuesta se base en una base legal sólida.

Desde la perspectiva política, se deben llevar a cabo acciones de incidencia que involucren a legisladores y autoridades gubernamentales. Establecer diálogos constantes, presentar argumentos basados en evidencia y movilizar el apoyo político tanto a nivel nacional como local serían estrategias clave. Formar coaliciones políticas que respalden la propuesta y buscar el compromiso de partidos políticos para incluir la política migratoria en sus plataformas sería esencial para garantizar un respaldo amplio y sostenible.

Desde el punto de vista social, sería necesario implementar campañas de sensibilización y educación pública para informar a la población sobre la importancia de la regularización y su impacto positivo en la sociedad. Fomentar la empatía y la comprensión a través de historias de éxito y la humanización de la experiencia migratoria contribuiría a cambiar percepciones negativas y crear un ambiente propicio para la aceptación de la propuesta.

Desde el punto de vista comunicacional es importante impulsar una campaña de sensibilización pública robusta. Utilizar diversos canales de comunicación, como medios tradicionales y redes sociales, para destacar la importancia de los lineamientos en términos de derechos humanos, inclusión y contribución positiva a la sociedad. Integrar

testimonios y experiencias de personas que se han beneficiado de procesos de regularización humanos y respeto.

Además, activar alianzas con organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios y líderes religiosos sería crucial para construir un respaldo social sólido. Estas organizaciones pueden desempeñar un papel importante en la implementación de programas de integración y apoyo a personas en proceso de regularización, fortaleciendo así la aceptación de la propuesta en el ámbito comunitario.

A nivel social también se debe considerar la colaboración con instituciones académicas y expertos en migración. Realizar estudios de impacto socioeconómico y generar evidencia basada en datos que respalde los beneficios de la regularización contribuirá a persuadir a los actores clave sobre la viabilidad y el valor de la propuesta. Activar estas acciones de manera coordinada y estratégica garantizará una implementación efectiva y sostenible de la política migratoria propuesta.

Por último, es crucial contar con una estrategia de seguimiento y evaluación que permita medir el impacto de las acciones de incidencia. Monitorear la implementación de los lineamientos, recopilar datos sobre su efectividad y ajustar la estrategia según sea necesario garantizará una incidencia continua y exitosa en el desarrollo de políticas migratorias más justas y respetuosas de los derechos humanos.

Conclusiones

La Constitución de 2008 marca un hito normativo al reconocer la ciudadanía universal y los derechos de las personas en movilidad humana; sin embargo, su implementación ha estado condicionada por barreras estructurales y prácticas administrativas restrictivas. A pesar del valioso aporte jurisprudencial de la Corte Constitucional, que ha consolidado estándares de protección avanzados, se evidencia que en la práctica prevalecen decisiones políticas y administrativas basadas en lógicas de control y seguridad, desplazando los principios rectores del enfoque de derechos humanos.

Aunque se reconocen ciertos avances normativos y programáticos, la política migratoria ecuatoriana continúa priorizando el enfoque de seguridad, en detrimento del acceso efectivo a derechos. Esta orientación se traduce en un aumento de riesgos para personas migrantes en situación irregular, quienes se ven expuestas a procedimientos de expulsión sumaria, visados restrictivos y prácticas de criminalización, contrarias a la normativa constitucional e internacional vigente. La tensión entre las obligaciones estatales de protección y las preocupaciones de seguridad nacional se han intensificado, especialmente en contextos de crisis política o presión social, evidenciando una falta de coherencia interna en la formulación y ejecución de la política migratoria.

El análisis de los programas de regularización dirigidos a personas migrantes cubanas y venezolanas revela un cambio progresivo en la postura del Estado ecuatoriano, desde una perspectiva centrada en el control hacia una mayor incorporación de principios de derechos humanos en el discurso institucional. No obstante, persisten diferencias sustantivas entre los marcos normativos y su implementación, lo cual afecta el goce efectivo de derechos por parte de personas en situación de especial vulnerabilidad. La política migratoria se presenta como un espacio de disputa entre factores políticos, económicos y de seguridad, frente a los cuales se hace necesario consolidar un enfoque integral que coloque en el centro la dignidad humana y la igualdad de trato, articulando respuestas estatales con estándares internacionales y mecanismos de cooperación regional.

Las estrategias de regularización han mostrado un trato desigual entre nacionalidades, evidenciando criterios selectivos y contextuales que responden más a consideraciones geopolíticas que a principios de equidad. Mientras la población venezolana ha sido objeto de medidas humanitarias como la expedición de visados especiales, la población cubana ha enfrentado mayores obstáculos, incluyendo procesos de deportación colectiva. Esta disparidad evidencia la falta de un enfoque uniforme y sostenido en el tiempo, lo cual afecta la predictibilidad, transparencia y coherencia de las políticas públicas migratorias.

El estudio evidencia que las políticas de regularización, a pesar de su intención inclusiva, enfrentan serias limitaciones operativas, entre ellas: requisitos excesivos, costos desproporcionados, lentitud administrativa y débil coordinación interinstitucional. Los testimonios recabados revelan que los migrantes cubanos han enfrentado obstáculos mayores que sus pares venezolanos, lo cual genera efectos discriminatorios que deben ser corregidos mediante ajustes normativos, procedimentales y presupuestarios.

Ante este escenario, se propone la adopción de un enfoque integral y de derechos humanos en la formulación de políticas migratorias, que logre equilibrar las legítimas preocupaciones de gobernabilidad con la obligación ineludible de garantizar derechos fundamentales. Este enfoque debe promover la inclusión social, el acceso equitativo a servicios, la prevención de prácticas discriminatorias, y la adaptabilidad institucional frente a las dinámicas cambiantes de los flujos migratorios contemporáneos. La migración debe ser abordada desde una perspectiva de justicia social, no de excepción jurídica.

Derivado de los hallazgos, se plantea un conjunto de directrices para una política de regularización migratoria con perspectiva de derechos, orientadas a garantizar seguridad jurídica, integración plena y planificación estratégica. Estas directrices se estructuran en torno a dos ejes: (i) la mejora de los procedimientos administrativos de regularización, y (ii) la promoción de políticas públicas inclusivas que garanticen acceso a derechos sociales, económicos y culturales. Se sugiere acompañar su implementación con una estrategia de incidencia articulada a un mapa de actores institucionales y sociales.

La regularización migratoria constituye no solo una medida de documentación, sino una herramienta clave para la inclusión y cohesión social. Si bien el Estado ecuatoriano ha adoptado algunas iniciativas en esta dirección, persisten desafíos importantes relacionados con su capacidad institucional para dar respuesta eficaz y sostenida a una creciente demanda migratoria. Estos desafíos incluyen limitaciones

presupuestarias, deficiencias en la gestión de información, y falta de continuidad administrativa.

Las barreras administrativas y normativas siguen siendo un obstáculo para que las personas migrantes accedan a derechos en condiciones de igualdad, lo que contradice los principios constitucionales de no discriminación y ciudadanía universal. Las políticas de regularización deben asegurar no solo el estatus jurídico, sino también la efectividad del acceso a servicios públicos, al empleo formal y a la protección social, evitando cualquier forma de exclusión o trato diferenciado basado en la nacionalidad o condición migratoria.

Las políticas de movilidad humana deben construirse bajo un enfoque estructurado y transversal de derechos humanos, asegurando que no se reproduzcan desigualdades entre nacionalidades ni se establezcan mecanismos selectivos o asistenciales. Si bien esta investigación se centró principalmente en el análisis documental de las políticas públicas, se reconoce la necesidad de ampliar la base empírica mediante metodologías participativas que recojan las voces de las organizaciones de inmigrantes y de las personas directamente afectadas. Para futuras investigaciones, se recomienda profundizar en el impacto socioeconómico de la regularización, así como en el fortalecimiento de la cooperación internacional como vía para una gobernanza migratoria más coordinada, solidaria y respetuosa de los derechos humanos.

Dado el enfoque cualitativo del estudio, no se buscó la generalización de los hallazgos, sino la comprensión en profundidad de las experiencias y sentidos construidos por los actores entrevistados. Es posible que otras vivencias y perspectivas no hayan sido captadas en esta investigación, y que pudieran explorarse con mayor amplitud mediante técnicas como los grupos de discusión o grupos focales, que permiten captar dinámicas colectivas de interpretación y posicionamiento. Asimismo, la investigación se centró en la revisión documental y normativa de las políticas públicas de regularización, lo cual da oportunidad a un futuro análisis de los mecanismos institucionales de implementación, fiscalización y rendición de cuentas asociados a estas políticas. Otra limitación relevante radica en la escasa disponibilidad de datos oficiales desagregados sobre población migrante por categoría migratoria, nacionalidad, género y condición socioeconómica, lo cual restringe la posibilidad de realizar un análisis más robusto en términos cuantitativos.

A partir de las limitaciones identificadas en este estudio, se proponen diversas líneas de investigación futura que permitirían ampliar y profundizar el conocimiento sobre las políticas de regularización migratoria y su impacto en los derechos de las personas en movilidad humana. En primer lugar, se destacan los estudios cualitativos

participativos con organizaciones de migrantes y redes comunitarias, orientados a recuperar experiencias colectivas de regularización, acceso a derechos y situaciones de discriminación desde una perspectiva interseccional que visibilice las múltiples dimensiones de vulnerabilidad. Asimismo, se sugiere el desarrollo de investigaciones comparadas sobre los regímenes de regularización migratoria en América Latina, con el fin de identificar buenas prácticas, desafíos comunes y estándares diferenciados de protección en contextos nacionales como, por ejemplo, Colombia, Perú, México y Chile. Estas comparaciones permitirían evaluar el posicionamiento regional de Ecuador frente a sus pares y fortalecer la cooperación sur-sur en materia de movilidad humana. Otra línea prioritaria consiste en evaluaciones institucionales sobre el diseño, implementación y fiscalización de la política migratoria ecuatoriana, particularmente en relación con la capacidad estatal, la coordinación interinstitucional y la eficacia de los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas en el marco de la gobernanza migratoria. Finalmente, se destaca la necesidad de fomentar investigaciones sobre movilidad humana con enfoque de género, con base a las experiencias de mujeres migrantes en situación de irregularidad, víctimas de trata o violencia institucional, así como en sus estrategias de resiliencia, organización y ejercicio de derechos, contribuyendo a una comprensión más amplia de la movilidad desde una perspectiva feminista y de derechos humanos.

Bibliografía

- ACNUR. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 de julio de 1951.
- . Comisión de Derechos Humanos. *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos Humanos y las libertades fundamentales, en particular la Cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión. Principios Rectores de los desplazamientos internos*, 1998. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>.
- ACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Principios y directrices sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*, 2014. https://www.ohchr.org/es/ohchr_homepage.
- Alexy, Robert. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Álvarez, Velasco. “Ecuador y su política de Movilidad Humana”. *Instituto de estudios estratégicos y políticas públicas* 6, n° 14 (2016): 33-4.
- Azurmendi, Mikel. “Migraciones y cultura democrática”. En *Inmigración y ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas*, editado por José Martínez y Joaquín Giró, 61-76. Logroño: Universidad de La Rioja, 2013.
- Arcentales Illescas, Javier. “El derecho a migrar y la ciudadanía universal como límites a la soberanía estatal”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021.
- . “Las políticas de deportación en el Ecuador: análisis desde un enfoque de derechos humanos: Programa andino de derechos humanos especialización superior en derechos humanos”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.
- . “El reto de la protección de los derechos de las personas en movilidad humana: Efectividad de las garantías jurisdiccionales”. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (2014).
- . “¿ Por qué la Ley de Movilidad Humana no es una buena noticia para la igualdad de derechos”, 2017. Manuscrito no publicado.
- Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

- Bastidas, Cristina. “Sistematización de estudios sobre la caracterización de la migración venezolana en Ecuador (Quito y Guayaquil).” Organización Internacional del Trabajo, Quito, 2020.
- Benavides, Gina. “Condicionantes de género en los procesos de ingreso y permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2011. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2500>.
- . *Mujeres inmigrantes en Ecuador: Género y derechos humanos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2015.
- Bolívar, Ligia. *Derechos económicos, sociales y culturales: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes: Una visión desde la inexperiencia de América Latina*. Caracas: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- Bustamante, Lissette. “Estudio sobre posibles violaciones del principio de libre movilidad humana y política migratoria en Ecuador. ‘Caso cubano’”. Tesis de pregrado, Universidad Internacional del Ecuador, 2018. <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/2882>.
- Camps, Núria. *El derecho internacional ante las migraciones forzadas. Refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*. Lleida: Ediciones de la Universidad de Lleida, 2005.
- Calleros Alarcón, Juan Carlos. “Seguridad pública y seguridad humana en la migración indocumentada de tránsito por México”. *Foro internacional*, 317-336. México, 2013.
- Castro, Alexandra. *La gobernanza internacional de las migraciones: De la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Columbia: Universidad Externado de Columbia, 2013.
- Ceciliano-Navarro, Yajaira, y Tanya Golash-Boza. “Reflexiones sobre el apartheid global y la migración”. En *Puentes, no muros: Contribuciones para una política progresista en migraciones*, editado por Carlos Sandoval, 25-47. Buenos Aires / Ciudad de México: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburg, 2020.
- Chávez, María. “Derechos humanos y políticas migratorias: el caso del flujo migratorio de Ecuador hacia España, 1998-2005”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2006. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/500>.

- Chávez Núñez, Gardenia, y Javier Arcentales Illescas. “Movilidad humana, irregularidad y tráfico ilícito de migrantes”, *Ecuador Debate*, n.º 97 (2016): 67-83.
- Curillo, Jessica y Paola Orellana. “Análisis de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador, en aspectos relacionados con la emigración y la inmigración”, Embajador Fernando Chávez (2019): 13.
- Ecuador CNIMH. “Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017 – 2021”. Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. 2019. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/AGENDA-MOVILIDAD-HUMANA-FINAL-FEB-2020-1.pdf...-comprimido-1.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- . *Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas*. 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.
- Correa, Ahmed. “Del Caribe a la Mitad del Mundo: Migración cubana en Ecuador”. Tesis de maestría, Ediciones Abya-Yala / FLACSO / Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres, 2014.
- . “Inserción laboral y producción de espacios: la migración cubana en Ecuador”. *Questiones Urbano Regionales* 3, n.º 1 (2013): 42.
- . “La Florida y El Paraíso: Especialización identitaria y dinámicas de inserción de la migración cubana en Ecuador”. Ponencia para el XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, 26 de julio de 2014. <https://www.academica.org/000-081/13,4-5>.
- . “Deportación, tránsito y refugio: El caso de los Cubanos de El Arbolito en Ecuador”. *Périplos* 3, n.º 2 (2020): 168.
- Correas, Oscar. *Introducción a la sociología jurídica*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara, 2011.
- Corte IDH. “Sentencia 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. 17 de junio de 2005. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

- . *Opinión Consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. 2003. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2014.
- Dekocker, Katrien. “La emigración venezolana como estrategia de reproducción social y su concreción en España entre 1998-2015: factores determinantes”. Tesis, Pontificia Universidad ICAI-ICADE, 2017.
- Díaz, Daniela. “Principio de igualdad y no discriminación de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes venezolanas profesionales en Quito-Ecuador, 2014-2015”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5384>.
- Ecuador MREMH. *Acuerdo Ministerial n.º 000152*. 9 de agosto de 2018
- . *Resolución n.º 131*. 22 de octubre de 2019.
- . *Acuerdo Interministerial n.º 0000006*. 18 de marzo de 2019.
- Ecuador Defensoría del Pueblo. *Migración cubana: Recomendaciones de Política Pública para Ecuador incluyente*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2013.
- Ecuador CNIMH. “Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021”, Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana. 2019. http://www.derechosmovilidadhumana.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/ANIMH_2017-2021.pdf.
- Ecuador Corte Constitucional, *Dictamen n.º 2, 20 de enero de 2020*. Juez ponente: Ramiro Ávila Santamaría, Documento interno, 2020.
- Ecuador Ministerio del Interior, “Flujo de ciudadanos de todas las nacionalidades”, *Ministerio del Interior*. 4 de marzo de 2019.
- Ecuador MREMH. “Respuestas del Ecuador a la crisis migratoria venezolana”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Mayo de 2020. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/RESPUESTAS-Y-DESAFI%CC%81OS-DEL-ECUADOR-FRENTE-A-LA-MIGRACION%CC%81N-VENEZOLANA-2021.pdf>.
- . *Ayuda memoria para presentación del señor canciller en la conferencia de donantes en solidaridad con migrantes y refugiados de Venezuela*. Quito: MREMH, 2020.

- . *Informe sobre la cooperación internacional recibida en Ecuador en materia de movilidad humana*. Quito: MREMH, 2020.
- . “Lista de países que deben presentar visa al ingresar al Ecuador”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Accedido 20 de enero de 2023. <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/06/30/lista-de-paises-que-deben-presentar-visa-al-ingresar-al-ecuador/>.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 35, Suplemento, 28 de septiembre de 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*. Registro Oficial 938, Suplemento, 6 de febrero de 2017.
- Ecuador Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Boletín* 398. Eliminación de visado. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2008.
- Ecuador MREMH. “Respuestas del Ecuador a la crisis migratoria venezolana”. Presentación Power Point.
- El Comercio. “Defensa de 121 cubanos deportados el 13 de julio de 2016 acudirá a la CIDH”. *El Comercio*. 13 de julio de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/defensa-cubanos-deportados-demanda-cidh.html>.
- Fassin, Didier. *La fuerza del orden: Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2016.
- Feline, Luisa, Ahmed Correa y Valeria Arón. “El sufrimiento del migrante: la migración cubana en el sueño ecuatoriano de la libre movilidad”. *Apuntes* 46, n.º 84 (2019): 147.
- Fernández Torres, Elena. “El acceso al derecho a migrar de la comunidad cubana en Ecuador: Especial referencia al derecho de permanencia”. *Iuris Dictio* 32, (2023): 20.
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001. <https://ecaths1.s3.amazonaws.com/derechoshumanos/1485517429.Fundamentos%20de%20los%20derechos%20fundamentales.%20Ferrajoli.pdf>
- Forero, Oscar. *En pos de morada*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Programa Andino de Derechos Humanos, 2008-9.

- Fuentes, Claudia. “Seguridad Humana y Derechos Humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina”. En *Seguridad humana, nuevos enfoques*, editado por Francisco Rojas, 33-54. San José: FLACSO / CAF, 2012.
- Gaborit, Mauricio. “La construcción social de la persona migrante como enemigo”. En *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones*, editado por Carlos Sandoval, 1-24. Buenos Aires / Ciudad de México: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburg, 2020.
- Gallardo, Helio. “Política y transformación social: Discusión sobre Derechos Humanos”. *Estudios*, n. ° 18-9 (2000): 150.
- Gámez Pérez, Irenia, Nina Andrea Osorio Villavicencio y Julián Esteban García Romero. “Las calles del hambre en Ecuador: un estudio sobre la reciente migración venezolana”. *Revista Colombiana de Sociología* 43, n.° 1 (2020): 37-58.
- Garbay Mancheno, Susy, et al. “Migración cubana: recomendaciones de política pública para Ecuador incluyente”. (2010).
- García, Lila. “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”. *Colombia interior* 88, (2016): 107-33. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n88/n88a06.pdf>.
- García, Sayad. “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿Hacia una nueva era en América Latina?”, 123.
- Gasper, Des, y Giulia Sinatti. “Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana”. *Migración y desarrollo* 14, n.° 27 (2016): 19-63.
- Gavilánez, Miguel. “Alcance de la facultad discrecional del Estado ecuatoriano en la negativa y revocatoria de visas bajo el principio de libre movilidad humana”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6138>.
- Gissi Barbieri, Nicolás, et al. “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú”. *Diálogo andino* 63 (2020): 219-233.
- González, Felipe. *Estudios de derecho internacional de los derechos humanos*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.
- Grupo Banco Mundial. *Entre países: Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. enero de 2020.
- Guevara, César. “La migración profesional cubana en el ecuador: estudio de la migración por convenios de colaboración internacional en áreas de salud, educación y

- deporte y la generación de redes de migrantes cubanos residentes en el barrio “La Florida” de Quito entre los años 2013-2014”. Tesis de licenciatura, Universidad Internacional del Ecuador, 2015.
- Hernández López, Rafael Alonso y Diego Noel, Ramos Rojas. “Pandemia, seguridad humana y migración: gestión de la movilidad humana desde México”. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 32, (2022): 27-41.
- Herrera, Gioconda y Gabriela Cabezas. *Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, 2019.
- Hidalgo, María. “La producción de la irregularidad en la condición migratoria. Un estudio sobre el ejercicio de los derechos humanos de las personas irregularizadas en Ecuador 2008-2018”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2019.
- Human Rights Watch. “La emergencia humanitaria en Venezuela”. *Human Rights Watch*, 4 de abril de 2019. <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de-la>.
- Hurtado, Francisco. “Ecuador y su política de movilidad humana”. *Seguridad y Sociedad* 14 (2016): 57.
- Larrauri, Elena. *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI de España Editores / Siglo XXI, 2000.
- Llamas, Valeria. “Seguridad humana y movilidad humana”. *Revista IIDH* 63 (2016): 147-85.
- Macías Díaz, Adriana Doménica, Rously Eedyah, Atencio González, Gitta Antonella y Andrade Olvera. “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, n.º 12 (2022): 48-52.
- Malgesini, Graciela, y Carlos Jiménez. *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*. Madrid: Catarata, 2000.
- Mantero, Osvaldo. *El derecho a migrar*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2010.
- Mariani, Ruy. “Dialéctica de la dependencia”. *Mronline*. 1991. <https://mronline.org/wp-content/uploads/2018/03/55046-1.pdf>.

- Marlasca, Antonio. “Fundamentación filosófica de los derechos humanos (Una perspectiva actual. En el 50 aniversario de la proclamación de los derechos humanos por parte de la ONU: 1948-1998)”. *Revista Filosofía Universidad de Costa Rica* 36, n.º 90 (1998): 561-78.
- Martínez, José, y Joaquín Giró. *Inmigración y ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas*. Logroño: Universidad de La Rioja, 2013.
- Medina, Adriana. *Repensar los derechos de los migrantes desde abajo una aproximación a la relación entre migración y derechos a partir del traslado entre sistemas de derecho*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2011.
- Melossi, Dario. *El Estado del control social: Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia*. México: Siglo XXI, 1992.
- Naciones Unidas. “El difícil y peligroso viaje de venezolanos por Ecuador”. *Noticias ONU*, 31 de enero de 2023. <https://news.un.org/es/story/2023/01/1518252>.
- Namihas, Sandra. *Derecho internacional de los refugiados*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Instituto de Estudios Internacionales, 2001.
- Nasimba, Rocío. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1125>, 21.
- Nieves, Efraín. “¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los derechos humanos de los migrantes”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 120-121 (septiembre 2014–abril 2015).
- Nikken, Pedro. “El concepto de derechos humanos”. *Civilisac*. Accedido 30 de noviembre de 2024. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/El-concepto-de-derechos-humanos-Pedro-Nikken.pdf>.
- Novoa, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*. México: Siglo XXI Editores, 2007.
- OEA. *OEA/Ser.GCP/RES. 1123 (2215/19): Ayuda Humanitaria en Venezuela*. 27 de marzo de 2019. <http://www.oas.org/documents/spa/press/CP40578S03-Ayuda-Humanitaria-en-Venezuela.pdf>.
- OIM. Organización Internacional para las Migraciones. *Glosario sobre migración*. 2011. <https://www.iom.int/es>.
- Ojeda, Pedro. “Comentario sobre derechos humanos y migración”. *UNAM*. 2015. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/24/15.pdf>.

- ONU Asamblea General. *Convención Internacional contra el Crimen Transnacional Organizado*. 29 de septiembre de 2003. Res. A/RES/58/4.
- . *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. 18 de diciembre de 1990. RES/45/158. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>.
- . *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948. RES/217/A/III. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf.
- ONU. *Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular*. 13 julio de 2018. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.
- . *La sociedad civil y la ONU: Guía práctica para la protección de los derechos humanos en el sistema universal*. Abril 2016.
- Organización Interamericana de Derechos Humanos (OIDA). *Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*. 18 de marzo de 1994.
- Orozco, Gabriel. “El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *CIDOB: d’Affers Internacionals* 72 (2006): 161-80. <https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/conceptoseguridadtri.pdf>.
- PADH. “Exigibilidad estratégica en Derechos Humanos”. *Aportes Andinos* 35 (2014): 4-8.
- Pavarini, Massimo. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002.
- Pérez Luño, Antonio. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 2004.
- Ecuador Policía Nacional del Ecuador. *Informe N.º 2020-002-DAID-DGO-PN*. 6 de febrero de 2020.
- Prieto, Luis. *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*. Lima: Palestra Editores, 2007.
- Quijano, Aníbal. *Poder y derechos humanos*. 3 de julio de 2019.

- Quishpi Yucailla, Ángel Luis. “Proyecto de ley reformativa al art. 143 a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para garantizar la seguridad del país”. Tesis de pregrado, 2019.
- Ramírez Gallegos, Jacques Paul. “Estado, migración y derechos políticos: El voto de los ecuatorianos desde el extranjero.” *Foro Internacional* 58, no. 4 (2018): 755–804. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486>.
- Reinoso, Marjorie. “El enfoque de derechos humanos en las políticas desconcentradas de seguridad integral en Ecuador: caso Sistema Integrado de Seguridad ECU 911, Centro Zonal Ibarra, 2015”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6020>.
- Rivera, Fredy. “Migraciones y Seguridad”. 2015. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1024/1/RAA-23-Rivera-Migraciones%20y%20seguridad.pdf>.
- Robalino, Andrea. “Estrategias emprendidas por las mujeres migrantes venezolanas calificadas en Quito para enfrentar los desafíos y dificultades en su inserción laboral”. Tesis de maestría, FLACSO, Sede Ecuador, 2018. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14624>.
- Rodríguez, Roxana. “Los estudios sobre fronteras internacionales desde una perspectiva comparativa”. En *Miradas a las migraciones, las fronteras y los exilios*, editado por Enrique Coraza y María Lastra, 23-42. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- Rojas, Francisco y Andrea Álvarez. “Seguridad Humana: Un estado del arte”. En *Seguridad Humana: nuevos enfoques*, editado por Francisco Rojas. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
- Romero, Luis. *Filosofía, vulnerabilidad y derechos humanos*. México D.F.: Voces de la Educación / Nosótrica Ediciones, 2020.
- R4V Grupo de trabajo para refugiados y migrantes (GTRM). *Ecuador: Reporte de situación-enero y febrero 2023*. 4 de abril de 2023. <https://reliefweb.int/report/ecuador/ecuador-reporte-de-situacion-enero-y-febrero-2023>.
- . “Venezolanos en Ecuador”. *Plataforma de coordinación interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela*. 30 de junio de 2023. <https://www.r4v.info/es/ecuador>.
- Sánchez, David. *Repensar Derechos Humanos: De la anestesia a la sinestesia*. Madrid: MAD, 2007.

- Santillán, Alfredo y Francisco Rojas. *Seguridad Humana, nuevos enfoques*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
- . “Ciudades seguras: Utopía pendiente frente a la securitización de las ciudades Latinoamericanas”. En *Seguridad humana: Nuevos enfoques*, editado por Francisco Rojas, 75-86. San José: FLACSO / CAF, 2012.
- Stang, María. “De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014”, *Polis* 44 (2016). journals.openedition.org/polis/11848.
- Taylor, Ian, Paul Walton, y Jock Young. *La nueva criminología: Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1997.
- Thayer, Luis. “Migración, Estado y seguridad”. *Polis* 44 (2016). journals.openedition.org/polis/11854.
- Torres Ojeda, Viviana Elizabeth. “La inobservancia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana frente al Artículo 40 de la Constitución de la República del Ecuador”. Tesis, 2020.
- Valarezo, Jorge. “Colectivos inmigrantes en el espacio público Estrategias de integración y ejercicio de derechos en la ciudad”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6456>.
- Von Bogdandy, Armin, Mariela Morales, y Juana Ibáñez. *Derechos humanos de las personas migrantes: una mirada desde el ius commune*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2023.
- Yandún, Byron. “Análisis de la inclusión educativa de niños y niñas de nacionalidad cubana, en el sistema educativo del distrito metropolitano de Quito en el periodo 2008 – 2013”. Tesis de maestría, Instituto De Altos Estudios Nacionales, 2017.
- Yarza, Fernando. *Entre el deseo y la razón los derechos humanos en la encrucijada*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- Zaffaroni, Eugenio. “La protesta social es un derecho que no puede ser criminalizado”. En *La criminalización de la protesta social*, editado por El debate Zaffaroni-Pitrola, 17-39. Buenos Aires: Ediciones Rumbos, 2008.
- Zapata, Richard “Inmigración y multiculturalidad: hacia un nuevo concepto de ciudadanía”. En *Inmigración y ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas*, editado por José Martínez y Joaquín Giró, 113-128. Logroño: Universidad de La Rioja, 2013.

Anexos

Anexo 1: Guía de información para el consentimiento informado

HOJA DE INFORMACIÓN Y CONSENTIMIENTO INFORMADO

Por medio de la presente carta, quisiera obtener su autorización para incluirlo como participante en la investigación **“Los enfoques de derechos humanos y la seguridad en la política migratoria ecuatoriana, 2008-2024. El caso de la regularización de la población cubana y venezolana.”**, que se lleva a cabo en la ciudad de Quito.

Esta investigación es parte de la tesis de la abogada Lilibeth Romero Salazar estudiante de la Maestría de Derechos Humanos con mención en exigibilidad estratégica y está siendo guiada por la catedrática Gina Benavides de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).

La investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿En qué medida se han incorporado los enfoques de derechos humanos y seguridad en la política migratoria ecuatoriana de regularización para población cubana y venezolana entre 2008 y 2022?

Los objetivos específicos que se pretenden alcanzar en esta investigación son: 1. Ubicar el marco conceptual y de protección del derecho a migrar, las políticas migratorias y los enfoques de derechos humanos y seguridad pública; 2. Analizar comparativamente la incorporación de los enfoques de derechos humanos y seguridad, en las políticas migratorias de regularización para la de población cubana y venezolana, sus efectos en la irregularidad y restricción a migrar; y, 3. Formular lineamientos de políticas migratorias de regularización garantistas, con los más altos estándares de derechos humanos.

La información generada en la entrevista será trasladada a una tabla de testimonios de los participantes que será usada para realizar el análisis que permita responder a las preguntas formuladas en este estudio.

Además, por tratarse de una participación voluntaria, usted podrá dejar de responder en cualquier momento si así lo desea. No obstante, espero que pueda responder todas las preguntas que se formulan.

Por último, si usted acepta participar, por favor responda a lo siguiente y firme esta carta de consentimiento.

SI NO

1. Su participación es voluntaria mediante
entrevistas y/o talleres
2. Sus nombres, cargo e identidad serán
publicados en la presente tesis
3. Prefiere que su participación sea anónima,
4. Prefiere que su entrevista sea grabada
5. Autoriza la transcripción de la entrevista

Autorización:

Nombres de la persona entrevistada _____

Firma _____

Número de Pasaporte _____

Número de contacto _____

Fecha _____

Declaración de la investigadora

Yo certifico que he explicado la naturaleza y el objetivo de la investigación, y que el/la entrevistado/a entiende en qué consiste su participación, los posibles riesgos y beneficios implicados. Todas las preguntas que el/la entrevistado/a ha hecho le ha sido contestada en forma adecuada. Así mismo, he leído y explicado adecuadamente las partes del consentimiento informado. Hago constar con mi firma.

Nombre del Investigador: Myrian Lilibeth Romero Salazar

Firma _____

Cédula de identidad: 1722564984

Número de contacto: 0984550920

Fecha:

Anexo 2: Guía de preguntas a migrantes y expertos

ENTREVISTADA (O) MIGRANTE CUBANA O VENEZOLANA:

EDAD:

CIUDAD DE RESIDENCIA:

TIEMPO DE PERMANENCIA EN EL PAÍS:

AUDIO:

FECHA:

PROPUESTAS DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS A DOCENTES
UNIVERSITARIOS Y EXPERTOS EN MOVILIDAD HUMANA

1. ¿Qué son para usted las políticas migratorias? ¿Cuál es el ámbito de acción de estas políticas y su importancia?
2. ¿Considera que es importante la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias? ¿Cómo se lo podría incorporar?
3. ¿Cuál es su valoración sobre las políticas migratorias adoptadas por el estado ecuatoriano para población cubana y venezolana, en la última década? ¿Considera que estas políticas han incorporado el enfoque de derechos humanos?
4. ¿Cuáles serían sus sugerencias o recomendaciones para que la política migratoria ecuatoriana de cuenta de una efectiva incorporación del enfoque de derechos humanos?
5. ¿Qué es para usted la regularización migratoria? ¿Cuál sería su alcance, ámbito de incidencia?
6. ¿Considera importante que Ecuador cuente con una política de regularización?
7. ¿De qué manera considera que los procesos de regularización que el gobierno ecuatoriano ha promovido para personas cubanas y venezolanas han solucionado la irregularidad migratoria?
8. ¿Considera que es adecuado que el Estado ecuatoriano haya diseñado políticas migratorias generales y de regularización específicas por nacionalidad? ¿No se podría pensar que esta distinción genera discriminación?
9. ¿Considera que las políticas de regularización adoptadas por el gobierno ecuatoriano para estos dos grupos de población podrían generar procesos de criminalización de la migración?
10. ¿Desde su experiencia, qué recomendaciones específicas podría brindar para fortalecer las políticas de regularización migratoria en Ecuador?

Anexo 3: Normas y políticas más relevantes implementadas en movilidad humana

Año	Política o Plan Implementado	Descripción	Resultados o Impacto
2024	Acuerdo Ministerial No. 0000095 de 27 de septiembre de 2024.	Expedir los requisitos y procedimiento para la emisión de las renovaciones de Visas de Residencia Temporal de Excepción -VIRTE- y órdenes de cedulación .	Los requisitos para solicitar la visa VIRTE y cédula fueron: 1.- Solicitud y pago de la renovación del visado; 2.- visa VIRTE vigente; 3.- Pasaporte vigente con algunas excepciones; 4.- certificado vigente de no registrar antecedentes penales en Ecuador, siempre y cuando el tiempo de permanencia fuera del país no sea superior de 90 días acumulativos. Se emitieron de igual forma lineamientos para el caso de NNA.
2024	Decreto Ejecutivo No. 370 de 23 de agosto de 2024.	Otorgar una amnistía para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el Registro de Permanencia Migratoria dispuesto en el Decreto Ejecutivo Nro. 436 de 01 de junio de 2022.	De acuerdo al Oficio Nro. MREMH-MREMH-2024-1262-OF de 20 de agosto de 2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana menciona que: existe un universo de 96.980 personas venezolanas que requieren regularizar su estatus migratorio, esto permitirá su inserción social y económica, generando un impacto positivo en el desarrollo del país. Este proceso llevará alrededor de ocho (8) meses para concretarse, y se otorgó la Visa VIRTE con vigencia de dos años, prorrogables una sola vez por le mismo periodo. Como mediad excepcional se reconocerán documentos vencidos de identidad o viaje de hasta cinco años después de la fecha de vencimiento o la prórroga.
2023	Decreto Ejecutivo No. 753 de 31 de mayo de 2023.	Otorgar una amnistía para los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, que no registraron su ingreso a territorio ecuatoriano por puntos de control migratorio oficiales y que hayan efectuado el Registro de Permanencia Migratoria.	Dispone un proceso de regularización extraordinaria a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana conforme la normativa para la emisión de la Visa de Residencia Temporal de Excepción -VIRTE-.
2023	Decreto Ejecutivo No. 698 de 22 de marzo de 2023.	Dispone que los ciudadanos migrantes que estén en territorio ecuatoriano en situación irregular puedan regularizar su estatus.	Presidente de la República dispuso otorgar amnistía migratoria a las personas de nacionalidad venezolana que hayan ingresado regularmente al territorio nacional, a través de los

			puntos de control migratorio oficiales, que se encuentren en situación irregular y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria otorgarles la Visa de Residencia Temporal de Excepción-VIRTE- .
2022	Incremento de Emisión de Visas	Incremento en la entrega de visas, especialmente para venezolanos.	En 2022, se emitieron 42.205 visas y 26.627 personas recibieron su cédula de identidad.
2022	Decreto Ejecutivo No. 436 de 01 de junio de 2022.	Dispone efectuar un proceso de registro de permanencia migratoria de todas las personas extranjeras que se encuentran en el país.	Presidente de la República dispuso otorgar amnistía migratoria a las personas de nacionalidad venezolana que hayan ingresado regularmente al territorio nacional, a través de los puntos de control migratorio oficiales, que se encuentren en situación irregular y que hayan efectuado el registro de permanencia migratoria otorgarles la Visa de Residencia Temporal de Excepción-VIRTE- .
2021	Plan de Registro y Regularización de Migrantes	Proceso de registro para otorgar certificados de permanencia migratoria a migrantes venezolanos y de otras nacionalidades.	Hasta 2023, se registraron 174.264 personas y 103.453 recibieron certificados de permanencia migratoria.
2019-2030	Plan de Acción Contra la Trata de Persona en Ecuador 2019 – 2030 (PACTA)	Política que se adoptó en noviembre de 2019 para fomentar la ejecución de acciones concretas y de carácter operativo que articulan a las diferentes instituciones, sociedad civil, organismos intergubernamentales e internacionales para la prevención y promoción de derechos, protección integral a víctimas e investigación y judicialización del delito de trata de personas en Ecuador.	Acciones a favor de personas víctimas de trata de personas y personas.
2019	Acuerdo Ministerial Nro. 103, del 26 de julio de 2019	Estableció los requisitos para la concesión de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias, VERHU, la cual fue gratuita, únicamente se pagó el formulario de solicitud (USD 50). Los requisitos fueron: pasaporte, que podía estar caducado hasta por cinco años, y el antecedente penal venezolano apostillado. Para los menores	Este proceso de regularización inició el 21 de octubre de 2019 y finalizó el 13 de agosto de 2020, y se terminó de procesar en marzo de 2021. Desde octubre de 2019 hasta marzo de 2021, se otorgaron 56.052 visas VERHU.

		de edad se requirió, únicamente, la partida de nacimiento venezolana apostillada.	
2019	Decreto Ejecutivo 826	Se estableció una amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que han respetado las leyes del Ecuador e ingresado regularmente, a través de los puntos de control migratorio a territorio ecuatoriano, hasta el 25 de agosto de 2019. Asimismo, implementó un proceso de regularización, por motivos humanitarios, a través de un censo de extranjeros y la concesión de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias.	Se otorgó la visa residencia temporal de excepción por razones humanitarias -VERHU- a los ciudadanos migrantes en movilidad humana.
2018-2021	Declaración de Quito y Proceso de Quito	Reuniones internacionales para coordinar respuestas a la crisis migratoria venezolana y definir planes de acción regionales.	Generación de documentos como la “Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires” y campañas contra la xenofobia.
2018-2019	Planes de Contingencia de Refugio y Apatridia	Atención a solicitudes de refugio y resolución de casos en respuesta a la crisis venezolana.	En 2018, se atendieron 17.047 peticiones; en 2019, 20.853 peticiones, y se generaron 12.976 resoluciones en el mismo año.
2018	Campaña “Unidos contra la Xenofobia”	Campaña educativa impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para combatir la discriminación contra migrantes.	Sensibilización social; impacto medido en percepción ciudadana y reducción de actos xenófobos.
2017	Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana	Propuesta de directrices para abordar la movilidad humana en Ecuador desde una perspectiva de derechos humanos.	Aumento en el número de visas emitidas entre 2017 y 2019, pero persistió una proporción alta de migrantes irregulares.
2014	Sentencia No. 002-14-SIN-CC	Declaró inconstitucionales varias restricciones en el procedimiento para obtener refugio.	Revisión de las políticas para ajustarse a estándares internacionales, aunque persistieron limitaciones en la práctica.

Fuente: Normas y políticas más relevantes implementadas en movilidad humana (2018).
Elaboración propia, (2025).

Anexo 4: Sentencias constitucionales de la Corte Constitucional sobre movilidad humana 2019-2023

Nro.	Número de sentencia	Fecha	Tema	Tipo de proceso
1	159-11-JH/19	16 de noviembre de 2019	Privación de libertad de persona cubana	Revisión de hábeas corpus
2	335-13-13-JP/20	12 de agosto de 2020	Cancelación de nacionalidad y privación de libertad	Revisión de acción de protección
3	897-11-JP/20	12 de agosto de 2020	Garantías en el reconocimiento de la condición de refugiado	Revisión de acción de protección
4	639-19-JP y acumulado/20	21 de octubre de 2020	Expulsiones colectivas	Revisión de acción de protección
5	1-15-IN	14 de abril 2021	Acción de inconstitucionalidad confidencialidad de datos	Acción de inconstitucionalidad
6	388-16-EP/21	23 de junio de 2021	Documentos de identidad de personas retornadas	Acción extraordinaria de protección de hábeas data
7	2533-16-EP/21	28 de julio de 2021	Detención migratoria Hotel Carrión	Acción extraordinaria de protección de hábeas corpus
8	983-18-JP/21	25 de agosto de 2021	Derecho a la salud de NNA refugiados y principio de no devolución	Revisión de acción de protección
9	2120-19-JP/21	22 de septiembre de 2021	NNA no acompañados	Revisión de acción de protección
10	2185-19-JP/21	01 de diciembre de 2021	Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes	Revisión de acción de protección
11	1497-20-JP/21	21 de diciembre de 2021	Derecho a la educación de NNA en movilidad humana	Revisión de acción de protección
12	1214-18-EP/22	27 de enero de 2022	Privación de libertad en aeropuerto	Acción extraordinaria de protección de hábeas corpus
13	14 -19-IN/23	07 de junio de 2023	Inconstitucionalidad de acuerdos ministeriales que exigían pasaporte a personas venezolanas	Acción de inconstitucionalidad
14	15-21-IN/23	12 de julio de 2023	Constitucionalidad de la exigencia de medios lícitos de vida	Acción de inconstitucionalidad
15	2496-21-EP/23	12 de julio de 2023	Refugio y principio de no devolución de un adolescente	Acción extraordinaria de protección de hábeas corpus

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador (2023).

Elaboración: Javier Arcenales Illescas.

Anexo 5: Sentencias Previas al 2019

Nro.	Número de sentencia	Fecha	Tema	Tipo de proceso
1	0011 - 09-DTI-CC	11 de octubre de 2009	Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano Peruano	Dictamen de tratado internacional
2	042-10-DTI-CC	25 de noviembre de 2010	Inconstitucionalidad pasado judicial Estatuto Migratorio Ecuador Venezuela	Dictamen de tratado internacional
3	2-14-SIN-CC	14 de agosto de 2014	Inconstitucionalidad Decreto 1182	Acción de inconstitucionalidad
4	004-17-SCN-CC	7 de junio de 2017	Consulta de norma de la Ley de Migración	Consulta de norma
5	013-11-DTI-CC	16 de noviembre de 2011	Inconstitucionalidad pasado judicial	Dictamen de tratado internacional

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador (2023).

Elaboración: Javier Arcentales Illescas.