

La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana

The Ecuadorian migratory public policy in the case of the Venezuelan migration crisis

PhD. Mauricio Burbano Alarcón

Docente titular PUCE

Mg. Abraham Zaldívar

Docente PUCE

Ab. Mónica Fernanda Vera Puebla

Investigadora jurídica

Artículo Original (Análisis)

RFJ, No. 6, 2019, pp. 121-137, ISSN 2588-0837

RESUMEN: El artículo tiene por objetivo analizar la política pública migratoria del Ecuador frente al caso de la crisis migratoria venezolana, tomando en consideración el periodo comprendido entre agosto de 2018 hasta mediados del año 2019. Se elaboró a partir del marco teórico de los derechos humanos. Los datos para el análisis son tomados a partir de la información contenida en notas de prensa, declaraciones de funcionarios públicos, normas legales y decisiones judiciales. Los resultados muestran que el marco jurídico inclusivo y garantista de derechos en materia migratoria del Ecuador contrasta con acciones del poder ejecutivo tendientes a la limitación de derechos y trato diferenciado hacia las personas de nacionalidad venezolana en su ingreso y tránsito por el país. Se concluye que se ha implementado una política pública migratoria securitista que contradice el marco constitucional y legal existente.

PALABRAS CLAVES: Ecuador, Venezuela, inmigración, política pública, crisis humanitaria.

ABSTRACT: This article has the objective to analyze immigration public policy of Ecuador in the case of Venezuelan immigration crisis, taking into consideration the period from August 2018 until mid-

2019. The research is based on a theoretical framework of human rights in which the data for the analysis are taken from the information contained in press releases, declarations of public officials, legal norms and judicial decisions. The results show that the inclusive and guarantee legal framework of rights in immigration matters of Ecuador contrasts with actions of the executive branch aimed at limiting rights and differentiated treatment towards people of Venezuelan nationality in their entry and transit through Ecuador. It is concluded that a securitist migration public policy has been implemented that contradicts the existing constitutional and legal framework.

KEY WORDS: Ecuador, Venezuela, immigration, public policy, humanitarian crisis.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las migraciones Sur-Sur es uno de los acontecimientos que la región suramericana ha afrontado en las últimas décadas, intensificado en los últimos años por la crisis que atraviesa Venezuela. La ola migratoria venezolana, que se agudizó en el año 2018, provocó que países de tránsito o destino de migrantes venezolanos implementaran políticas securitistas y restrictivas de derechos con el argumento de precautelar sus soberanías territoriales, escudándose con el argumento de una política de migración ordenada, segura y regulada. En el caso de Ecuador, se emitieron en el año 2018 varias resoluciones ministeriales que provocaron una regresividad de derechos para las personas migrantes venezolanas. Además, se generalizó un discurso proveniente de autoridades estatales y replicado por los medios de comunicación, con el riesgo de afianzar la xenofobia y la inseguridad de las personas migrantes en el país. En este sentido, resulta pertinente analizar la política pública migratoria ecuatoriana.

En cuanto al marco teórico empleado, se parte del principio de que el principal responsable de la política pública es el Estado y como tal, la política pública debe estar alineada y en concordancia con la normativa constitucional vigente, y a su vez, las normativas particulares deben ser consecuentes con los principios constitucionales. En el caso de la Constitución de 2008, el principio orientador es el *Buen Vivir* o *Sumak Kawsay*. El Buen Vivir como principio filosófico requiere ser operativo para poder guiar el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas concretas. Desde una aproximación operativa al Buen Vivir, este llega

a su cumplimiento en el caso que se posibilite el “goce efectivo de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (...)” (León, 2015, p. 35). En definitiva, la política pública deberá estar guiada por un marco normativo e institucional que garantice el cumplimiento efectivo de los derechos. En el caso de la migración, esta perspectiva se vuelve más pertinente debido a que en la Constitución de 2008 la movilidad humana está contemplada en el ámbito de los “derechos de las personas y grupos de atención prioritaria” (capítulo 3). Así, en el Art. 35 se contempla que las personas en movilidad humana “recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”, por lo que la política pública migratoria deberá estar acorde a estos lineamientos. En este contexto, este artículo analiza la política pública desde una perspectiva de derechos. Se parte de la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana, para luego analizar la actuación del Estado ecuatoriano de cara a la crisis migratoria venezolana, centrándose especialmente en los acontecimientos desencadenados en agosto de 2018 hasta mediados del año 2019, en donde el hecho más relevante fue la exigencia de pasaporte a los ciudadanos venezolanos.

1. LA NORMATIVA ECUATORIANA EN MATERIA DE MOVILIDAD HUMANA

Desde el ámbito legal, el Ecuador quiere presentarse como un ejemplo de protección jurídica y apego a los más altos valores de defensa de las personas en situación de movilidad humana. En una rápida revisión, puede confirmarse que el país ha firmado y ratificado más de diez tratados internacionales en materia de protección de migrantes y derechos de las personas en movilidad.²⁵ Adicionalmente, y como reflejo de algunos de los principios que fundamentaron el llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano de finales del siglo XX y principios del

25 Entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos sobre Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes de 2000.

siglo XXI, el texto constitucional ecuatoriano de 2008 regula y protege ampliamente a las personas extranjeras en el Ecuador. Así, en varios de sus artículos, se estipula la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros dentro del territorio nacional, la prohibición de discriminación por el estatus migratorio, el derecho de asilo y refugio, el principio de no devolución, y la enunciación expresa de que ninguna persona será considerada ilegal por su condición migratoria. Además, el propio texto constitucional encarga al Estado de velar y hacer cumplir los derechos de las personas en movilidad humana (Constitución Política del Ecuador, 2008, arts. 9, 11, 40, 41 y 392)²⁶.

Como complemento jurídico, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017 establece cuatro principios rectores de la política pública en materia migratoria, que constituyen pilares de toda la actuación funcional: la ciudadanía universal, la libre movilidad humana, la igualdad ante la ley y no discriminación, y la interpretación y aplicación pro – persona en materia de movilidad humana²⁷.

26 En el ámbito normativo, hay que considerar que el Estado ecuatoriano, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual los estados partes se comprometen a respetar, garantizar y promover el derecho a circular y residir en el territorio. Además, en base al art. 11, numeral 3, de la Constitución del Ecuador señala que los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial de oficio o a petición de parte y por lo tanto la jurisprudencias como las Opiniones Consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) deben ser aplicadas en las normativas emitidas por las entidades estatales.

27 La descripción de estos cuatro principios se establece de la siguiente manera: Ciudadanía Universal: el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero; Libre movilidad humana: el reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva; Igualdad ante la ley y no discriminación: el Estado propenderá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales; Pro – persona en movilidad humana: las normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad de que los

Para consolidar ese marco normativo existen tres instrumentos en los que se definen las políticas del Ecuador en materia de movilidad humana y que, jerárquicamente, se derivan uno del otro. El primero de ellos, considerado la columna vertebral de la planeación y proyección política pública nacional, es el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 Toda una Vida. En él se enuncia: “Ecuador (...) se ha convertido en un referente en materia de movilidad humana, que atiende a las poblaciones inmigrantes y emigrantes con políticas públicas generales –que benefician al conjunto de la población sin discriminación por situación migratoria– y específicas –para llegar con una atención precisa a problemáticas puntuales” (SENPLADES, 2017, p. 105).

El segundo instrumento, de nivel ministerial, es la Agenda de Política Exterior 2017 - 2021, que, siguiendo la proyección del Plan Nacional de Desarrollo, relaciona cinco objetivos de la política exterior del Ecuador para el lustro, entre los que se encuentra “promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones” (MREMH, 2017, p. 58). En tercer lugar, y como forma de concretar todo lo anterior, el Plan Nacional de Movilidad Humana enuncia cuatro políticas públicas para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda (MREMH, 2018a):

- a) Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional.
- b) Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana.
- c) Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura.
- d) Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad.

Cabe afirmar, que estas cuatro políticas públicas están acordes al principio constitucional inspirador del Buen Vivir, que se vuelve operativo a partir de la garantía de derechos.

requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, art. 2).

2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO DE CARA A LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA

En relación con todo el marco normativo expuesto anteriormente, la actuación del Estado ecuatoriano ante la ola migratoria venezolana, entre agosto y septiembre de 2018, contradujo el discurso garantista y asumió una postura securitista y de regresividad de derechos. En esos meses, el gobierno ecuatoriano presentó el tema migratorio venezolano no solo como una crisis humanitaria, sino como un hecho que pondría en peligro la seguridad nacional. Así, de forma paradójica, Ecuador fundamentó su accionar legal, argumentando la protección de los derechos de los migrantes venezolanos, mientras se legitimaba mediáticamente su discurso esgrimiendo la protección de los intereses de los ecuatorianos.

El primer paso de toda una serie de actuaciones contradictorias fue la declaratoria, mediante Resolución 152 del 9 de agosto del 2018 por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de una situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro, y Pichincha, por el aumento del flujo migratorio venezolano. En dicha declaratoria se expresaba que el objetivo de la medida es “establecer un Plan de Contingencia y las acciones y mecanismos *necesarios para la atención humanitaria*” de los migrantes (MREMH, 2018b). Además, el Ministerio instruyó a las Mesas de Movilidad Humana para que coordinen con las carteras del Estado la ejecución de “todas las acciones para mitigar los riesgos y situaciones de emergencia” (Ibid.). Esta Resolución 152 que declaró la situación de emergencia resulta coherente con las leyes, las políticas públicas y el discurso establecido por Ecuador. No obstante, fue el antecedente para una serie de violaciones posteriores, y de desacato de algunas autoridades con relación a las medidas y acciones de defensa impulsadas por instituciones y organismos de la sociedad civil, y decretadas por los tribunales del país. Dicho desacato intentó ser justificado por el considerable aumento en el número de migrantes venezolanos que ingresaban por la frontera norte, sin considerar siquiera que la mayoría de ellos entró en Ecuador solo de tránsito, y que seguían su trayecto hacia Perú o Chile. Según la Secretaría Nacional de Comunicación, hasta el mes de agosto del año 2018 habían ingresado al Ecuador un total de 641.353 venezolanos, aunque solamente un 18% (115.690) se quedó en el país (SECOM, 2018).

A la par de esa declaratoria de emergencia, y para justificar las subsiguientes acciones que se sucederían, se comenzó a divulgar un mensaje alarmista por parte de actores estatales, haciendo evidente el nuevo posicionamiento oficial del poder ejecutivo. El ministro del Interior del momento, Mauro Toscanini, afirmó ante la prensa el 6 de agosto de 2018: “Se dice que ayer había ocho mil. Estamos tratando de controlar eso de ahí, felizmente se queda en el país alrededor de un 15% de los que entran, pero también ha habido problemas epidemiológicos, enfermedades que no las teníamos hace 40 o 50 años: sarampión, fiebre amarilla, inclusive, un caso con sida... se hizo el cerco epidemiológico, pero son casos que realmente preocupan” (El Universo, 7 de agosto de 2018). Así, se presentó a los venezolanos como unos invasores no solo por la cuestión propiamente relacionada con la inmigración, sino también por ser propagadores de enfermedades y calamidades.

El detonante final de estas acciones fue establecido por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana mediante el Acuerdo Ministerial Nro. 242, con fecha 16 de agosto de 2018 (MREMH, 2018c). Ese día se tomó como medida migratoria solicitar, a partir del día 18 del mismo mes, la presentación del pasaporte a los ciudadanos venezolanos como requisito para el ingreso al territorio nacional, estableciendo con ello un trato diferenciado y discriminatorio con relación a otros migrantes comunes de países de la región, por cuanto la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en su Art. 84, expresamente establece que “los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales. Los documentos de identificación emitidos por sus respectivos países constituyen documentos de viaje”.

Dicha medida, que violentó expresamente la Ley Orgánica, no implicó ninguna protección a los derechos de los venezolanos, ni una defensa contra el tráfico ilícito de migrantes, ni un mecanismo de reconocimiento o registro de ciudadanos migrantes para fines operativos o estadísticos. Ante la crisis económica, social e institucional que se vivía en Venezuela, la exigencia de este requisito adicional y atípico a los ciudadanos suramericanos para ingresar a Ecuador, fue en realidad una forma de contención solapada. La conocida dificultad, e incluso imposibilidad, de muchos venezolanos para tramitar sus pasaportes, fue usada como creativa solución por la autoridad migratoria ecuatoriana. Esta actuación del MREMH constituye una violación manifiesta a los principales tratados internacionales en materia migratoria de los

que Ecuador ha suscrito, además de ser acciones no acordes con la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Movilidad, el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda de Política Exterior y del Plan Nacional de Movilidad Humana. Se negaron, directamente, los preceptos de ciudadanía universal, libre movilidad, igualdad ante la ley y aplicación de normas favorables a los migrantes. Se negó también cualquier enunciado de protección a los migrantes venezolanos, cuya recepción internacional había sido incluso solicitada por la ACNUR en el marco de la crisis migratoria (ACNUR, 2018).

Adicionalmente a la violación legal, se continuó alentando desde el propio Estado la estigmatización del migrante venezolano que alimentó una opinión pública de rechazo hacia dicha población. Con relación a la medida de exigencia del pasaporte, en una entrevista concedida al diario *El Comercio* pocos días después, el Ministro del Interior manifestó que con esta medida se iban a “mitigar” delitos como la “trata de blancas, mitigar también la migración indiscriminada”. Además, afirmó que “el bienestar de los ecuatorianos está por arriba de todo y el bienestar de los mismos venezolanos, porque en el momento que tengamos aquí 500.000 o un millón, no solo los ecuatorianos no van a recibir ciertos servicios, sino estos mismos venezolanos que están en el país” (*El Comercio*, 19 de agosto de 2018).

Se recurre así a argumentos alarmistas, debido a que el número de venezolanos que se quedó en Ecuador en esa época era menor a 300.000. Por otro lado, en esa misma entrevista el Ministro de ese entonces, Mauro Toscanini, reconoce que el argumento principal de la decisión de pedir pasaporte es el “control”. Al ser indagado respecto a la legalidad de la medida, ya que la misma violaba el Art. 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, afirmó: “Simplemente es legal. Para mí es una cuestión legal (...) yo no soy abogado (...)”. Se entrevisté que la gestión de la crisis humanitaria venezolana no obedeció a criterios legales ni de protección de derechos humanos, sino a un posicionamiento de un funcionario público que impone su apreciación personal: “Cuando salgo en el centro (de Quito) se ven visos de xenofobia, lo cual está mal desde cualquier punto de vista, y me dicen, señor Ministro, el venezolano me está quitando el trabajo. Veo las redes sociales, las reacciones, los diarios, la gente que llama a las emisoras radiales... Hay un porcentaje altísimo, a lo mejor de un 90% o 95% (de gente), que está de acuerdo con esta medida” (Ibid.). Esto demuestra serias deficiencias en el manejo de la política pública migratoria por cuanto: a) Se quería aplicar una medida sin base legal; b) Se demostraba poco o nulo conocimiento de

la compleja temática de la movilidad humana a partir de declaraciones públicas imprecisas que corrían el riesgo de fomentar la xenofobia; c) Se evidenciaba una gestión de la migración securitista, en donde el Ministerio del Interior pasó a ser el principal actor público. Por otro lado, las medidas restrictivas, si bien no se apoyaban en la legalidad, encontraron apoyo en cierta opinión pública y en las redes sociales.

Frente a estos acontecimientos discriminatorios y de carácter regresivo de derechos, el viernes 17 de agosto de 2018, la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública del Ecuador, Centro de Derechos Humanos de la PUCE y la Misión Scalabriniana presentaron una solicitud de medidas cautelares para suspender la aplicación del Acuerdo Ministerial 242. Entre los alegatos que fueron presentados se mencionó la dificultad de obtener el pasaporte por parte de los venezolanos, la recomendación del ACNUR sobre el tratamiento a los migrantes venezolanos en la región, y la necesidad de protección particular para las niñas, niños y adolescentes que afrontarían una situación compleja en la frontera o una entrada irregular al país. Como parte de los fundamentos, se argumentó ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñas y Adolescencia que, desde mayo de 2018, ya el Observatorio Venezolano de Justicia advertía que “(...) para tramitar la cédula la población está supeditada a operativos que habilite el SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) para solicitarlo, ya que las oficinas del organismo muestran una severa falta de material, o el mismo es insuficiente para la demanda que se registra. La imposibilidad de cumplir con la obligación de expedir este documento ha llevado a que los niños que van a gestionar el instrumento por primera vez deban hacerlo exclusivamente en Caracas sin importar donde residan (...)” (Defensoría del Pueblo, 2018). En estas circunstancias “exigir pasaporte para el ingreso al territorio nacional, agravaría la situación de niños, niñas y adolescentes venezolanos quienes ya enfrentaban problemas debido a las dificultades para acceder a su documentación. Según cifras recabadas por UNICEF, desde el primero de enero hasta el 14 de agosto de 2018, 5.648 niños, niñas y adolescentes, en su mayoría provenientes de Venezuela, no habrían sido registrados en las entradas de la Unidad de Control Migratorio” (Ibid.). Por otro lado, la dificultad de conseguir pasaporte fue corroborada por el presidente de la “Fundación Venezolanos en el Exterior”, Eduardo Febres, quien afirmó que “hay casos de personas que tienen un año y medio esperando un pasaporte que vale hasta \$3.000, cuando un venezolano gana \$ 1,50 al mes” (El Telégrafo, 21 de agosto de 2018).

Con estos elementos, la solicitud de medidas cautelares para detener la ejecución de las medidas migratorias contra las personas venezolanas fue aceptada por la Jueza a cargo, quien dispuso su inaplicación el propio viernes 17 de agosto. Durante el proceso, diferentes organizaciones de la sociedad civil y académicos presentaron *Amicus Curiae*, en el que se argumentó que “de acuerdo a la normativa nacional e internacional, dicha política coloca a las personas venezolanas que buscan ingresar a Ecuador en una situación de vulnerabilidad que viola su derecho a la libre circulación y residencia, y amenaza gravemente otros derechos, más aún cuando esta medida está direccionada hacia un determinado grupo de personas en función de su origen nacional”²⁸. Asimismo, se presentaron estudios sobre los impactos psico-sociales que acarrea este tipo de medidas regresivas a los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos, más aún cuando vienen acompañados de sus familiares y que al momento de cruzar por la frontera se ven obligados a separarse.

Como respuesta inmediata a la medida cautelar impuesta por el poder judicial, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitió el Acuerdo Ministerial No. 244, con fecha 22 de agosto de 2018, donde aparentemente acogió lo dispuesto por la Jueza, pero impuso, en su lugar, la presentación por parte de los migrantes venezolanos de la cédula de identidad en conjunto con un certificado de validez “emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador” o “emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado” (MREMH, 2018d). Esta medida se convirtió en la práctica en un juego jurídico, pues asume la prohibición declarada por la Jueza de exigencia de un tipo de documento (pasaporte), pero exige entonces otro tipo de documento, de igual dificultad para su obtención. Así, se incumple con el contenido material de la medida del Tribunal, con la esencia de su alegato, que se fundamenta jurídicamente en la protección de derechos de los migrantes venezolanos, y que se enuncia expresamente en los fundamentos jurídicos de la resolución judicial.

28 *Amicus Curiae* (20 de agosto de 2018) por Efrén Guerrero, Mónica Vera, Ana Navas, Harold Burbano, David Cordero y Gabriela Flores. Presentado ante la “Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia” con sede en la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito.

La violación al enunciado de su política pública continuó contra la población venezolana. El 28 de agosto del 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana aprobó el Acuerdo Ministerial Nro. 248 (MREMH, 2018e), que extendió el plazo de la situación de emergencia del sector de movilidad humana. En la frontera, la discrecionalidad administrativa convirtió el tema de la exigencia de documentación a los migrantes venezolanos en un calvario para miles de familias de ese país. Posteriormente, en enero del 2019 se emitió el Acuerdo Interministerial 001, entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio del Interior, el cual, argumentando “el propósito de garantizar la protección de todos los habitantes del país”, impuso como nuevo requisito adicional a los migrantes venezolanos la presentación de un certificado de antecedentes penales, apostillado o legalizado (MREMH/MI, 2019a). Es necesario mencionar que dicho Acuerdo no estableció ninguna consecuencia migratoria para aquellos venezolanos que tuvieran antecedentes en sus registros penales. Ello demuestra que esta nueva exigencia de requisitos documentales solo pretendió obstaculizar aún más la movilidad de los ciudadanos venezolanos y su posibilidad de entrada regular al territorio ecuatoriano. En contraste, el flujo migratorio derivado de la crisis en Venezuela no dejó de aumentar. El Acuerdo Interministerial 002 (MREMH/MI, 2019b) del 1ro de febrero flexibilizó ligeramente la exigencia de antecedentes en algunas causales.

En uno de los apartados del Acuerdo Interministerial 001 se enuncia la previsión del aumento del flujo migratorio venezolano por causas vinculadas a la crisis política de aquel país, fundamentada en proyecciones estadísticas. Ante esta evidencia previsoras, lógicamente inevitable, obstaculizar la entrada regular por la frontera terrestre no podía tener otra consecuencia que un aumento en los accesos irregulares y, por tanto, una migración indocumentada, sin registros oficiales. Durante todo este contexto, la propia prensa ecuatoriana hizo eco del aumento del acceso irregular de venezolanos (El Universo, 21 de agosto de 2018). Esto terminó siendo un contrasentido político, pues limita tanto la posibilidad de acción del Estado, como la protección debida a personas en situación de vulnerabilidad. En su lugar, la respuesta política de Ecuador pudo haber sido más coherente con el fenómeno, como lo fue la de Colombia, que priorizó la búsqueda de soluciones y condiciones para la llegada o tránsito de los ciudadanos venezolanos.

Adicionalmente, el 21 de enero de 2019, el presidente Lenin Moreno emitió en su cuenta oficial en Twitter un mensaje en el que afirmó

“Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie” (Moreno, 20 de enero de 2019) en referencia a un hecho de femicidio en Ibarra en el que participó un ciudadano venezolano. Este pronunciamiento en la cuenta oficial el primer mandatario, alimentó las expresiones de xenofobia de la población ecuatoriana como se puede constatar en las respuestas de este twitter y en las acciones de ciudadanos ecuatorianos contra venezolanos en la ciudad de Ibarra. Frente a esto, las asociaciones de venezolanos “pidieron a los funcionarios ‘prudencia’ y criticaron que algunos ‘hayan podido dar algunas declaraciones que pudieron ser tomadas para agitar los ánimos” (Diario El Norte, 21 de enero de 2019).

En todo caso, la preocupación por la situación de los venezolanos en Ecuador traspasó fronteras. En un comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), fechado el 27 de febrero de 2019, expresó preocupación por las decisiones del gobierno ecuatoriano. Según dicho comunicado, el aumento de los controles policiales y migratorios en los puntos fronterizos del Ecuador se realizaba sin considerar “la implementación de adecuadas salvaguardas que permitieran a las autoridades identificar y atender casos que presenten vulnerabilidades y/o necesidades de protección” (OEA, 2019). La CIDH también expresó preocupación por hechos de expulsión masiva de venezolanos en las zonas fronterizas, y alertaba que “la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar ocasiona que las personas recurran a canales clandestinos de la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres y marítimas para ingresar por puntos ciegos” (OEA, 27 de febrero de 2019).

En marzo de 2019, la Defensoría del Pueblo activó un mecanismo jurídico más coherente al presentado en agosto del 2018. En aquel momento, se había solicitado la inaplicación de medidas migratorias alegando la protección de derechos a las personas migrantes, pero no se impugnaron dichas normas. Se demandó la inconstitucionalidad de las medidas discriminatorias promulgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del Ministerio del Interior ante la Corte Constitucional, alegando el trato desigual a la población venezolanos, así como también la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, derecho al refugio y principio de no devolución, interés superior del niño, derecho a migrar, entre otros. La demanda fue admitida por la Corte Constitucional y aceptada la aplicación de medidas cautelares para suspender, temporalmente, la aplicación de los acuerdos ministeriales 242 y 244, e interministeriales 001 y 002.

Finalmente, el 3 de junio de 2019 se llevó a cabo la audiencia en la cual las partes sustentaron sus argumentos, así como también se presentaron *Amicus Curiae*. Con todo, el discurso del Estado ecuatoriano se mantuvo en el enfoque de la seguridad.

3. CONCLUSIONES

La actuación del gobierno ecuatoriano ante el reto de la inmigración provocada por la crisis venezolana demuestra un accionar errático en relación con su política migratoria al menos en el periodo comprendido entre agosto de 2018 y mediados de 2019. El hecho más relevante en este periodo fue el pretender imponer pasaporte a los venezolanos, medida ilegal debido a que violentaba la Ley Orgánica de Movilidad Humana en su Artículo 84. A pesar de que se aceptaron las medidas cautelares por la Jueza a cargo, disponiendo que se anule la medida de petición de pasaporte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana mediante el Acuerdo Ministerial No. 244 (del 22 de agosto de 2018) resolvió pedir arbitrariamente un “certificado de validez” de la cédula de identidad venezolana. Este actuar evidencia no una simple contradicción entre los poderes del Estado, sino una vulneración a los fundamentos que sustentan el esquema político republicano. El equilibrio de los poderes públicos exige un sometimiento conjunto a las competencias de cada función, y en ello radica la eficacia de una democracia contemporánea. La historia política latinoamericana, y en particular la ecuatoriana, demuestra este tipo de vulneración al respeto político entre poderes, principalmente mediante un sobredimensionamiento presidencialista. Lo llamativo en este caso en particular es que el ataque no fue dirigido solamente a las resoluciones del poder judicial o a las normativas del poder legislativo, sino incluso al propio diseño de las políticas públicas que emanan directamente del poder ejecutivo.

Como se pudo demostrar a lo largo del artículo, se evidencia la construcción e improvisación de políticas de movilidad humana de acuerdo con la coyuntura del momento, saltándose el ordenamiento jurídico vigente. Esto muestra que las acciones por parte del Estado ecuatoriano reflejan una falta de coherencia y sistematicidad en sus políticas públicas migratorias, que se evidencian inconsistentes para enfrentar el fenómeno migratorio desde un enfoque de derechos humanos, en respeto a la Constitución de 2018 y los instrumentos internacionales en materia de movilidad humana. Para corregir

esta situación, correspondería establecer un esquema de políticas públicas desde las instituciones de gobierno en concordancia con la Constitución y su principio del Buen Vivir que se fundamenta en el acceso efectivo a derechos, en lugar de violar abiertamente el esquema normativo vigente.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2018). Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>

Constitución Política del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Defensoría del Pueblo (2018). Medidas cautelares para evitar que se aplique la exigencia del pasaporte a población venezolana. 17 de agosto de 2018. Recuperado de <https://www.dpe.gob.ec/medidas-cautelares-para-evitar-que-se-aplique-la-exigencia-del-pasaporte-a-poblacion-venezolana/>

Diario El Norte (21 de enero de 2019). Comunidad venezolana denuncia manifestaciones racistas y xenófobas. Recuperado de <https://www.elnorte.ec/actualidad/comunidad-venezolana-denuncia-manifestaciones-racistas-y-xenofobas-GK297866>

El Comercio (1ro de mayo de 2019). Ecuador extiende al 31 de mayo de 2019 emergencia por flujo migratorio de venezolanos. El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-movilidad-humana.html>

El Comercio (29 de marzo de 2019). Ecuador extiende a abril de 2019 la emergencia ante flujo migratorio de venezolanos. El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezolanos-cancilleria-extension.html>

El Comercio (28 de febrero de 2019). Ecuador amplía a marzo la emergencia migratoria en tres provincias. El Comercio. Recupera-

do de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-emergencia-migracion-venezolanos-provincias.html>

El Comercio (30 de enero de 2019). Ecuador extiende hasta febrero de 2019 la emergencia migratoria. El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/emergencia-migracion-venezuela-frontera-ecuador.html>

El Comercio (19 de agosto de 2018). Mauro Toscanini: 'Para nosotros es legal y legítimo pedir el pasaporte'. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/maurotoscanini-entrevista-pasaporte-migrantes-venezolanos.html>

El Telégrafo. (21 de agosto de 2018). Venezolanos presentarán una carta al presidente Lenín Moreno. El Telégrafo. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/venezolanos-carta-presidente-lenin-moreno>

El Universo (7 de agosto de 2018). El 15% de venezolanos que entra se queda en Ecuador. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/07/nota/6896078/15-venezolanos-que-entra-se-queda-ecuador>

El Universo (21 de agosto de 2018). Exigencia de pasaporte desata paso irregular de venezolanos a Ecuador. El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/21/nota/6915947/exigencia-pasaporte-desata-paso-irregular-venezolanos>

García Villegas, M. (2002). Notas preliminares para la caracterización del Derecho en América Latina. *El otro Derecho*, 26-27, pp. 13-48.

León, M (2015). *Del discurso a la medición: Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC.

Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). Registro Oficial Suplemento. Nro. 938, 6 de febrero de 2017.

Moreno, L. (20 de enero de 2019). #TodosSomosDiana [Tweet]. <https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153> Recuperado el 17 de mayo de 2019 de <https://twitter.com/Lenin/>

MREMH / MI. (2019a). Acuerdo Interministerial 001/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.

MREMH / MI. (2019b). Acuerdo Interministerial 002/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.

MREMH. (2018a). Plan Nacional de Movilidad Humana. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MREMH. (2018b). Resolución 152/2018. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MREMH. (2018c). Resolución 242/2018. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MREMH. (2018d). Resolución 244/2018. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MREMH. (2018e). Resolución 248/2018. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

MREMH. (2017). Agenda de Política Exterior 2017 - 2021. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

OEA (27 de febrero de 2019). CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. (Comunicado de Prensa N.º 047 - 2019 – Organización de los Estados Americanos). Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>

SECOM (2018). Gobierno Nacional socializó acciones ante emergencia migratoria de ciudadanos venezolanos [Boletín]. Recuperado de: <https://www.comunicacion.gob.ec/gobierno-nacional-socializo-acciones-ante-emergencia-migratoria-de-ciudadanos-venezolanos/>

SENPLADES (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Toda una Vida*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES.

Recibido: 26/07/2019

Aprobado: 05/11/2019

PhD. Mauricio Burbano Alarcón: Docente titular PUCE

Correo electrónico: hurbano755@puce.edu.ec

Mg. Abraham Zaldívar: Docente titular PUCE

Correo electrónico: azaldivar@puce.edu.ec