



La regularización como una de las principales medidas legales a tomar por el Estado ecuatoriano, para la inclusión económica y social de los migrantes en el Ecuador

Regularization as one of the main legal measures to be taken by the Ecuadorian State, for the economic and social inclusion of migrants in Ecuador

A regularização como uma das principais medidas jurídicas a serem tomadas pelo Estado equatoriano, para a inclusão econômica e social dos migrantes no Equador

Ramiro Hidalgo-Tandazo ^I
ramirohidalgo@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5703-3060>

Diego Fernando Trelles-Vicuña ^{II}
dtrelles@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Correspondencia: ramirohidalgo@hotmail.com

Ciencias Técnicas y Aplicadas
Artículo de Investigación

***Recibido:** 01 de octubre de 2021 ***Aceptado:** 20 Noviembre de 2021 *** Publicado:** 20 de Diciembre de 2021

- I. Consejero de carrera del servicio exterior ecuatoriano, egresado de la XI Promoción de la Academia Diplomática. Es Ingeniero en Gestión Empresarial Internacional (UCSG, Guayaquil) y Máster Negociador en Comercio Internacional (Universidad de Angers, Francia) con diplomados en Migración y Gobernanza (CIDE, México) y en Derecho a la No Discriminación (UNAM, México), Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador.
- II. Docente de la Maestría en Derecho Constitucional con Mención en Derecho Procesal Constitucional, Unidad Académica de Posgrado, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

El artículo hace un análisis de la situación de los inmigrantes en el Ecuador y recomienda su regularización como una de las principales medidas a tomar por el Estado ecuatoriano. Para ello, se revisan algunos antecedentes de esta propuesta, así como los argumentos legales y sociales a favor. Además, se analizan algunos desafíos que es necesario enfrentar para su puesta en marcha y las medidas de las que dispone el Estado ecuatoriano para regularizar.

Palabras clave: Regularización; migración; Ecuador; seguridad; relaciones internacionales.

Abstract

The article analyzes the situation of immigrants in Ecuador and recommends their regularization as one of the main measures to be taken by the Ecuadorian State. To do this, some background information on this proposal is reviewed, as well as the legal and social arguments in favor. In addition, some challenges that must be faced for its implementation and the measures available to the Ecuadorian State to regularize are analyzed.

Keywords: Regularization; migration; Ecuador; security; international relations.

Resumo

O artigo analisa a situação dos imigrantes no Equador e recomenda sua regularização como uma das principais medidas a serem tomadas pelo Estado equatoriano. Para tal, são revistos alguns antecedentes desta proposta, bem como os argumentos jurídicos e sociais a seu favor. Além disso, são analisados alguns desafios que devem ser enfrentados para sua implementação e as medidas de que o Estado equatoriano dispõe para sua regularização.

Palavras-chave: Regularização; migração; Equador; segurança; relações Internacionais.

Introducción

El Estado ecuatoriano tiene una Constitución y leyes muy garantistas, vis à vis de la migración. Adicionalmente, las cifras de migrantes que permanecen en el país en situación irregular se mantienen elevadas y las medidas adoptadas para enfrentar esa situación han resultado insuficientes.

Por tanto, es preciso definir una política pública que permita reducir la vulnerabilidad de esos migrantes, a la vez que se fortalece al Estado y su capacidad de incluir a todos los extranjeros en

la sociedad. Esa política pública deberá ofrecer alternativas para atender a los migrantes en situación irregular, ante las limitadas capacidades del Estado ecuatoriano.

En ese contexto, se recomienda la regularización amplia de los migrantes en el Ecuador como una de las principales medidas legales a tomar por el Estado ecuatoriano. A continuación, se revisarán algunos antecedentes de esta propuesta, así como los argumentos a favor. Además, se analizarán algunos desafíos que es necesario enfrentar para su puesta en marcha y las medidas de las que dispone el Estado ecuatoriano para regularizar.

Antecedentes

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 9, reconoce y garantiza que los extranjeros que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos. Adicionalmente, su artículo 11, numeral 2, establece que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, y que “nadie podrá ser discriminado por su condición migratoria”. Asimismo, su artículo 40 reconoce el derecho a migrar y establece que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”.

De igual forma, el artículo 41 de nuestra Constitución se refiere al asilo y al refugio. Además, el numeral 14 del artículo 66, garantiza a las personas el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, escoger su residencia, así como entrar y salir

libremente del país. También garantiza la no devolución de personas a países donde su vida o la de sus familiares se puedan encontrar en riesgo. Igualmente, la Constitución prohíbe la expulsión masiva de extranjeros y dicta que los procesos migratorios sean singularizados, es decir de manera individual.

De igual manera, el artículo 392 de la Constitución, manda que el Estado vele “por los derechos de las personas en movilidad humana”. La rectoría de la política migratoria está a cargo “del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en coordinación con los distintos niveles de gobierno”. Nuestra Carta Magna señala que “el Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional”. Por otra parte, el artículo 417 determina que “los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución y, en el

caso de tratados u otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos, se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y cláusula abierta establecida en la Constitución”.

Además, el Ecuador se encuentra en proceso de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, los cuales contienen metas e indicadores vinculados a la movilidad humana.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, en el año 2010, que “los migrantes en situación irregular son un grupo en situación de vulnerabilidad”, pues “son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado, con relación a los nacionales y residentes” (Corte IDH, 2010).

Más recientemente, el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de Naciones Unidas y el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes, en el numeral 12 de su Nota de orientación conjunta sobre los impactos de la pandemia COVID-19 sobre los derechos humanos de los migrantes, sugirió a los Estados que promuevan la regularización de migrantes en situación irregular, entre otras medidas que permitan “reducir los desafíos que enfrentan migrantes y sus familias debido al cierre de negocios” y asegurar la protección de sus derechos humanos (CPDTM, 2020).

En resumen, el Ecuador tiene una Constitución muy garantista que busca proteger a las personas en movilidad humana ecuatorianas y extranjeras. Además, tiene obligaciones internacionales que favorecen la regularización de los inmigrantes.

Según estimaciones de las autoridades migratorias, en el Ecuador viven cerca de un 1.5 millones de extranjeros, de los cuales alrededor de 500 mil se encuentra en situación irregular. Además, según estimaciones del Banco Mundial, en los últimos cuatro años ingresaron al Ecuador casi 2 millones de migrantes irregulares, principalmente venezolanos y colombianos. De ellos, permanecerían en el país más de 400 mil (Banco Mundial, 2020).

Conscientes de esta situación, el Estado ecuatoriano llevó a cabo en el año 2020 un proceso de regularización de ciudadanos venezolanos, mediante la emisión de visas de excepción por razones humanitarias (Visas VERHU). Gracias a ello, del 17 de agosto de 2019 al 28 de

diciembre de 2020, se regularizaron a casi 55 mil ciudadanos venezolanos con ese tipo de visas (SSMC, 2020). Pese a esa acción positiva del Estado ecuatoriano, el número de migrantes en situación irregular sigue siendo muy elevado.

Por ello, es preciso resolver las dificultades que enfrentan los migrantes para regularizarse en el Ecuador. En ese marco, es indispensable estar convencidos de los beneficios de una regularización amplia de los migrantes y atender las preocupaciones legítimas de la población hacia esa medida.

Un paso positivo ha sido la expresión del actual Presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, de llevar a cabo un proceso amplio de regularización (Agencia EFE, 2021). Esta declaración ha sido complementada con gestiones ante organismos internacionales como OIM y ACNUR, a fin de conseguir su apoyo (El Universo, 2021).

Argumentos a favor de la regularización

Es preciso tener una visión pragmática respecto de las capacidades y necesidades del Ecuador, en relación con sus compromisos internacionales.

Por ejemplo, entre los objetivos para la migración segura, ordenada y regular, contenidos en el Pacto Mundial sobre Migración, del cual el Ecuador forma parte, se señala que se debe aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.

En este contexto, revisaremos algunos argumentos a favor de la regularización de los migrantes en el Ecuador.

Incapacidad del Estado para deportar masivamente

Debido a las disposiciones normativas del país y a sus compromisos internacionales, no es posible realizar deportaciones masivas. El artículo 66 de la Constitución “prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros” y establece que “los procesos migratorios deberán ser singularizados”, es decir deberán realizarse caso por caso. Además, señala que no se puede devolver o expulsar a las personas extranjeras a un país donde peligren “su vida, libertad, seguridad e integridad o la de sus familiares”. Esta disposición corresponde al principio internacional de non refoulement (no devolución), aplicable a los refugiados y solicitantes de refugio.

Además de las prohibiciones normativas e incluso éticas y morales, es preciso considerar que el Ecuador no tiene la capacidad logística y financiera para realizar procesos de detención y deportación de medio millón de personas. A ello se suma que la mayoría de los migrantes

irregulares en Ecuador son venezolanos, país con el cual actualmente existen diferencias políticas, lo que dificulta la coordinación de procesos de deportación de gran envergadura.

Entre las propuestas de reforma a la LOMH aprobadas por la Asamblea Nacional, se ha incluido entre las posibles causales de deportación por vía administrativa: “ser considerado una amenaza para la seguridad pública del Estado”, haber sido sentenciados a delitos penados con 3 a 5 años de prisión, haber presentado documentación fraudulenta, el ingreso al territorio ecuatoriano por pasos no autorizados (con excepción de personas que requieren protección internacional), no haber iniciado el proceso de regularización dentro del plazo legal, la reincidencia en faltas migratorias o en caso de que se les hubiese revocado su visa. Pese a ello, la posibilidad de aplicar la deportación para varias de estas causales es reducida, debido al elevado número de personas que se encontrarían en esos criterios. Por tanto, esos elementos servirían más como disuasión para el ingreso irregular de extranjeros a nuestro territorio y de impulso para que los extranjeros decidan regularizar su situación en el territorio ecuatoriano (Asamblea Nacional, 2020).

Metodología

Este trabajo de investigación se ha desarrollado a través de un enfoque descriptivo-cualitativo, el mismo que implicó un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de información, en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema, complementándose por un diseño documental – bibliográfico, debido a la recolección de datos extraídos de diversos textos, enfocado en el contenido escrito, se utilizó también el método inductivo-deductivo, pues, en su desarrollo, se partió de aspectos, condiciones, análisis o resultados particulares para llegar a generalizaciones, es decir, de lo particular a lo general, y, por su parte, se aterrizó desde generalizaciones, aspectos, condiciones, análisis o resultados generales para aplicarlos a situaciones particulares, enfocadas en el objeto de estudio de la presente investigación.

Resultados

Necesidad de identificar

Para los Estados es fundamental tener información precisa de quienes se encuentran en su territorio. Esto permite generar una política pública adecuada en todos los ámbitos, incluidos los de inclusión económica y social, así como de seguridad. La presencia de grandes grupos en

situación irregular y sin identificar, puede convertirse en un riesgo para la sociedad pues se alimentan a las redes de trata de personas, explotación laboral y otros delitos.

Adicionalmente, la falta de identidad de esos migrantes irregulares en el Estado receptor los pone en seria vulnerabilidad y establece una barrera con esos individuos. Los inconvenientes para acceder a derechos básicos como educación y salud producen, además, una sensación de aislamiento en el migrante, que a su vez puede derivar en acciones negativas por parte de ellos en contra del Estado receptor que los rechaza.

El Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos en Ecuador, ha sido una importante iniciativa y permitió registrar a 165.761 personas de nacionalidad venezolana (Ministerio de Gobierno, 2020). Esto facilitó datos personales de la población venezolana en Ecuador y otros de utilidad para el análisis de la realidad de los migrantes, como composición etaria, género, ubicación en el país y datos de contacto. Pese a los buenos resultados (un tanto limitados por la pandemia), es preciso que ese registro tenga mayor difusión y que abarque a todas las nacionalidades de extranjeros que se encuentran en el Ecuador. Sabemos que la mayoría de los ciudadanos venezolanos que han entrado a territorio ecuatoriano de manera irregular no contaban con cédula, pasaporte vigente o carta andina (Banco Mundial, 2020). Por tanto, será necesario establecer medidas especiales de identificación de esa población.

Necesidad de financiar al Estado a través de tributos y aportaciones

El Estado ecuatoriano, por mandato constitucional, provee de servicios públicos gratuitos como salud, educación y seguridad, a quienes se encuentran en su territorio, incluidos los migrantes y refugiados. Sin embargo, la situación de irregularidad conduce a los migrantes irregulares hacia la informalidad y les impide contribuir, a través de sus impuestos y aportaciones, a financiar los servicios que reciben del Estado ecuatoriano.

La regularización de los extranjeros les permite trabajar, abrir cuentas bancarias, acceder a créditos productivos y emprender negocios, que se traduce en una ampliación de la base de contribuyentes del país. Gracias a los impuestos que ellos pagan se permite financiar los servicios públicos que reciben. Además, el fomento a la inclusión financiera de los migrantes es también un objetivo del Pacto Mundial.

De igual forma, los trabajadores migrantes regulares podrán acceder a empleos formales, con lo cual también aportarán a la seguridad social, lo que permitirá financiar los servicios de salud que requieren ellos y sus familias. Esto reducirá la carga que representa para el Estado financiar ese

servicio para los migrantes irregulares. Según información recopilada por el Banco Mundial, la regularización de los migrantes venezolanos y su inclusión en la economía formal, podría generar ganancias para el Estado ecuatoriano de entre el 1,6% y 1,9% del PIB (Banco Mundial, 2020).

Necesidad de prevenir y luchar contra la trata de personas y la explotación laboral

El Ecuador tiene compromisos internacionales de lucha contra la trata de personas, incorporados en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Según datos del Banco Mundial, alrededor del 60% de los migrantes de Venezuela en nuestro país trabaja en el sector informal. Además, en promedio, los trabajadores venezolanos trabajarían más horas semanales que nuestros connacionales, pero su pago promedio mensual es inferior (Banco Mundial, 2020).

La condición de regularidad permite que las personas migrantes tengan una menor vulnerabilidad frente a posibles tratantes, pues les facilita un mayor acceso a la justicia. Aquello permite que denuncien a sus tratantes con libertad, de conformidad con lo acordado en el objetivo 10, literal e, del Pacto Mundial sobre Migración. De hecho, esa ha sido uno de los principales argumentos presentados por el Ecuador y toda la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, a la Unión Europea, para promover la regularización de nuestros connacionales en sus Estados Miembros.

Necesidad de luchar contra el tráfico ilícito de migrantes

Al igual que con la trata de personas, el Estado ecuatoriano está obligado a apoyar la lucha contra el tráfico de migrantes. Entre otros instrumentos, nuestro país es parte del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Las redes que intervienen en ese millonario ilícito se alimentan de las restricciones de los Estados para ingresar de manera regular. Por ello, facilitar las vías regulares de ingreso y permanencia permite enfrentar a esas redes.

Necesidad de proteger a las poblaciones vulnerables

El Pacto Mundial sobre Migración, en su objetivo 7, pide “abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración”. Aquello se entiende debido a que las personas migrantes cargan con una vulnerabilidad per se, al estar alejados de su lugar de origen. Además, existen grupos que tienen

mayores vulnerabilidades como ocurre con las personas de la tercera edad, niños, niñas y adolescentes, personas LGBTI, entre otros. La condición de irregularidad añade mayor vulnerabilidad a los migrantes.

La UNICEF considera a la regularización migratoria como una “condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana” (UNICEF, 2020). En el Ecuador, más del 50% de los niños, niñas y adolescentes venezolanos no están integrados al sistema educativo (Banco Mundial, 2020).

Por su parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en su artículo 69, establece que los Estados Partes “en cuyo territorio haya trabajadores migratorios y familiares suyos en situación irregular tomarán medidas apropiadas para asegurar que esa situación no persista” (AGNU, 1990). Mientras que el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha expresado que “la regularización es la medida más efectiva para acabar con la extrema vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular”. Por consiguiente, se propone que los Estados partes consideren “la adopción de políticas, incluidos programas de regularización, para evitar que los trabajadores migratorios y sus familiares se hallen en situación irregular o en peligro de caer en ella, o resolver tales situaciones” (CPDTM, 2013).

Necesidad de lograr la inclusión y cohesión social

El tener a grupos poblacionales en situación de irregularidad puede conllevar conflictos en la sociedad. La percepción de la ciudadanía respecto de los migrantes irregulares es casi siempre negativa, por lo que esa situación de irregularidad migratoria suele conducir a una marginalización de esos migrantes y, en muchos de los casos, a su criminalización.

La regularización, mientras tanto, permite la inclusión de los migrantes en la sociedad de acogida, en este caso la ecuatoriana. Esto facilita la cohesión social, y sus “distintos elementos: a) valores comunes y cultura cívica; b) orden social y control social; c) solidaridad y reducción de las desigualdades en la distribución de la riqueza; d) redes sociales; y e) sentido de pertenencia e identidad definida por el territorio, la cultura, u otros factores” (Sanahuja, s.f.). Es importante considerar que el Pacto Mundial, en su objetivo 16, busca empoderar a los migrantes y las sociedades como elemento prioritario para lograr la inclusión y la cohesión social. Se reconoce

que los migrantes integrados en las sociedades pueden contribuir de mejor manera a la prosperidad de los países.

Necesidad de luchar contra la xenofobia

Ha habido en el Ecuador varios episodios serios de xenofobia y algunos ocurridos en tiempos recientes (León, 2019). Aquello se produce por la idea de que los extranjeros arrebatan oportunidades a los ecuatorianos y no contribuyen en nada al país. Además, se suele magnificar la comisión de delitos por parte de extranjeros, lo que conlleva a una mirada negativa generalizada respecto de los inmigrantes. Todo ello trae como consecuencia un impulso a la xenofobia.

El Pacto Mundial sobre Migración establece que se proporcione a los ciudadanos del país “información clara, objetiva y con base empírica sobre los beneficios y desafíos de la migración”, de manera que se contrarresten los discursos engañosos que generan percepciones negativas sobre los migrantes (PMM, 2015). La regularización permite a los extranjeros una mayor integración en la sociedad de acogida y, por ende, reduce los niveles de xenofobia existentes.

Experiencias anteriores

El Ecuador ya ha tenido experiencias previas con grupos importantes de personas que llegan a nuestro país. Durante los momentos más difíciles del conflicto colombiano llegaron alrededor de un millón de ciudadanos de ese país, muchos de ellos solicitando refugio.

En otros países a los refugiados los concentran en grandes campos cercados y amurallados, en donde deben proveerles de lo necesario para cubrir sus necesidades como alimentación, vivienda, vestimenta, salud educación, etc. Sin embargo, el Ecuador junto con organismos internacionales y ONGs estableció campamentos para la atención en frontera, emprendió campañas de documentación y regularización, lo que les permitió circular libremente en el territorio nacional. La gran mayoría de esas personas han podido integrarse exitosamente en nuestra comunidad.

Precisamente por esa razón, en el Pacto Mundial se acordó que la detención de migrantes sería utilizada únicamente como última alternativa. La regularización amplia de los extranjeros en Ecuador implicará una reafirmación de esa política, de integración y no exclusión, que ha mantenido el Estado ecuatoriano.

Coherencia en la política migratoria

Existen más de dos millones de emigrantes ecuatorianos distribuidos principalmente en Estados Unidos y Europa. Es decir, una cifra mayor al número de inmigrantes que recibe nuestro país. A

fin de proteger sus intereses, el Estado ecuatoriano ha promovido su regularización en sus países de acogida, para lo cual ha esgrimido los argumentos citados anteriormente.

Uno de los pilares fundamentales de toda política exterior es la coherencia. A ello se suma que nuestro país ha sido un reconocido líder regional y mundial respecto a la protección de las personas migrantes. Por ello, los argumentos que utilizamos para solicitar la regularización de nuestros connacionales en terceros países, tienen plena validez para promover la regularización de los extranjeros en el Ecuador.

Es importante que el Ecuador promueva en los foros regionales, como las reuniones del Proceso de Quito, en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, en la Comunidad Andina y en el MERCOSUR, que el resto de países de nuestra región reduzca las restricciones para la migración venezolana, de modo que haya una distribución equitativa de los flujos migratorios en la región. También se debe impulsar que el resto de países de la región establezcan campañas amplias de regularización para los migrantes, como elemento de coherencia en su política migratoria.

Discusión

Desafíos de la regularización

Muchas de las manifestaciones en contra de la regularización de los migrantes tienen tintes xenofóbicos. Sin embargo, otras tienen argumentos y motivaciones legítimas por parte de la población, las cuales deben ser tomadas en cuenta por los tomadores de decisión. A continuación, se resumen algunos de esos desafíos.

Dificultades del Estado para cubrir las necesidades de los migrantes Es evidente que el Estado no está en capacidad de cubrir todas las necesidades de los migrantes que lleguen al Ecuador, debido a sus limitaciones presupuestarias.

Sin embargo, muchos de quienes llegan al país de manera irregular lo hacen por trochas ilegales, difíciles de controlar. El mantenerlos en situación de irregularidad no evitará que esas personas tengan derecho a la salud o a la educación en el Ecuador, pues son obligaciones constitucionales y compromisos internacionales del país. En el Pacto Mundial sobre Migración se acordó, como objetivo 15, el “proporcionar a los migrantes el acceso a servicios básicos”.

Por tanto, si bien se reconoce las dificultades del Estado ecuatoriano para cubrir las necesidades de los migrantes, es preciso buscar otras formas de atender esas necesidades. De hecho, esto se

puede lograr a través de la regularización de los migrantes y su inclusión tributaria, pago de aportes a la seguridad social, entre otras que se analizarán más adelante.

Amenaza para el empleo

La regularización permite a los migrantes acceder al empleo en igualdad de condiciones que los ecuatorianos, lo que reduce las posibilidades de que sean víctimas de explotación laboral y que representen una competencia desleal para los ciudadanos ecuatorianos, en el mercado laboral.

Además, les faculta a emprender, de manera legal, en actividades productivas, lo que contribuye a la creación de empleos para ellos y también para ciudadanos ecuatorianos. Hay muchos extranjeros con competencias y capacidades excepcionales que pueden representar un aporte significativo para el desarrollo del país. Por ejemplo, alrededor del 29% de la migración venezolana tiene estudios superiores (Banco Mundial, 2020)

Evaluación ex post

Es crucial que las autoridades migratorias ecuatorianas realicen controles ex post, a fin de verificar que los empleadores respetan los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Esos controles ex post permitirán disminuir los casos de explotación laboral.

La competitividad de las empresas no puede ni debe obtenerse a partir de la degradación de las condiciones laborales de los extranjeros o peor aún de situaciones que atenten contra la dignidad humana.

Seguridad

Como se ha examinado anteriormente, la regularización de los inmigrantes lejos de contribuir a la inseguridad, contribuirá a luchar contra ella. La identificación de los extranjeros, a través de la cedulação, ofrece a las autoridades policiales y judiciales elementos fundamentales para la investigación del delito, como huellas dactilares y otros datos biométricos. Además, las acciones para permitir su inclusión e integración en la sociedad, reducirán las probabilidades de que intervengan en actividades delictivas.

No obstante, a fin de atender las legítimas preocupaciones de la ciudadanía de reducir los riesgos de inseguridad producida por la migración, se pueden tomar otras acciones, como la ampliación del número de países a los que se requiere visa, la deportación de individuos indeseables y la firma de acuerdos de intercambio de información.

De hecho, en el Pacto Mundial de la ONU sobre Migración, todos los países reconocieron que tienen la “obligación primordial de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos

los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, pero promoviendo también la seguridad y la prosperidad de todas nuestras comunidades”. Estos elementos son importantes, pues el respeto a los derechos de los migrantes, no debe ni puede estar reñido con el legítimo derecho de los Estados a atender la seguridad de sus comunidades.

Imposición de visas a más Estados

El 11 de junio de 2008, la Cancillería ecuatoriana informó que, por disposición del entonces Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, a partir del 20 de junio de 2008, los ciudadanos extranjeros de cualquier nacionalidad podrían ingresar al territorio ecuatoriano sin necesidad de visa y permanecer en nuestro territorio hasta por noventa días. Esa decisión habría sido tomada en razón del principio de libre circulación de personas, “con el fin de fortalecer las relaciones entre el Ecuador y todos los países del mundo, y promover el turismo” (MRECI, 2008). Previo a esa fecha, el Ecuador requería visa a los ciudadanos de 130 países.

Por distintas razones luego se empezó a exigir visas a 11 países: Afganistán, Bangladesh, China, Cuba, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Senegal y Somalia. Actualmente esa lista incluye a 29 países. Sin embargo, hay varios otros países que deberían ser incluidos en esa lista, a fin de evitar que Ecuador se afiance como un punto de tránsito en estructuras globales de tráfico ilícito de migrantes.

Deportación de individuos que sean una amenaza grave para la seguridad del país

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en 2017, no se ha logrado deportar a ningún extranjero. Ni siquiera aquellos que han recibido sentencias por graves delitos como asesinato, violación o tráfico de drogas han podido ser deportados.

Eso no puede ser aceptado, pues debemos propender a facilitar la movilidad humana de las personas de bien, pero no de los delincuentes. Por ello, la Asamblea Nacional aprobó un proyecto de reforma a la LOMH que permitiría esa deportación por la vía administrativa (Asamblea Nacional, 2020).

Intercambio de información

El 23 de mayo de 2017 se firmó el Acuerdo sobre Intercambio de Información con Fines Migratorios entre Ecuador y México, el cual se encuentra en plena vigencia. Ese instrumento permite conocer en tiempo real si las personas que pretenden ingresar al país tienen antecedentes penales por el cometimiento de delitos graves. El tipo de delito, sobre los cuales se intercambia

información, está contenidos en un catálogo de delitos acordado de manera bilateral. Es preciso avanzar en la negociación de más acuerdos de ese tipo.

También se podría adherir al Acuerdo Operativo para la implementación de Mecanismos de Intercambio de Información Migratoria entre los Estados Parte del Mercosur. Ese sistema permite el intercambio automático de: antecedentes penales, policiales o judiciales; restricciones de entrada o salida; órdenes de captura o aprehensión vigentes; alertas por documentos de viaje fraudulentos, robados o extraviados. Además, permite solicitar la siguiente información: “movimientos migratorios; situación migratoria de nacionales de terceros países; verificación de identidad de nacionales o residentes; información biométrica; patrones, rutas o situaciones anómalas; y otra información de interés para los Estados”.

Prohibición de procesos de regularización masiva

Así como están prohibidas las deportaciones masivas, también debería prohibirse las regularizaciones masivas, debido a que cada caso debe ser singularizado y evaluado adecuadamente por la autoridad a cargo de la regularización. Se entiende como regularización masiva el poner como requisito único que haya llegado a partir de una fecha determinada, sin considerar otros elementos vinculados con la seguridad pública, como el cometimiento de delitos graves.

No se debe confundir la regularización masiva, con los procesos amplios de regularización. Estos últimos pueden incluir requisitos generales, pero a la vez permiten que amplios grupos de migrantes irregulares puedan acceder a la regularización, previa una evaluación individualizada de cada caso. Actualmente se debate en España la posibilidad de llevar a cabo un proceso amplio y generalizado de regularización, pero no se trataría de una regularización masiva que está prohibida por el derecho comunitario europeo.

El Efecto Llamada

Muchas veces se aduce que la regularización de un grupo de migrantes va a convocar a que muchos más lleguen al país. Este argumento tiene asidero, aunque resulta importante considerar que en la situación actual el efecto llamada ya tiene lugar, pero con resultados negativos para el país.

El mensaje actual es que pueden venir al Ecuador quien lo desee y permanecer en el anonimato, sin posibilidad de ser expulsado o deportado. Por tanto, es importante corregir ese mensaje para que se entienda que quienes quieran permanecer en el Ecuador deberán estar debidamente

documentadas y cumplir con sus deberes y obligaciones legales, incluidas las tributarias. Además, se debe establecer con claridad que las personas migrantes que no se regularicen pese a las facilidades que preste el Estado ecuatoriano o que signifiquen una grave amenaza para la seguridad pública del país, podrán ser deportadas o expulsadas del país.

Medidas para regularizar

Existen varias vías a través de las cuales se puede avanzar en la regularización de los extranjeros en el Ecuador: procesos amplios de regularización, simplificación de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de visas y facilitación del otorgamiento de las visas.

Procesos amplios de regularización

Se puede llevar a cabo procesos de regularización dirigidos a comunidades específicas con situaciones especiales de vulnerabilidad. Tal es el caso del proceso de regularización llevado a cabo en el caso de las visas de excepción por razones humanitarias, emitidas a los ciudadanos venezolanos.

El Decreto 826, del 25 de julio del 2019, estableció el requisito de visa humanitaria para los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a Ecuador. Por otra parte, ese Decreto otorgó una amnistía a los migrantes venezolanos que no hubiesen violado las leyes ecuatorianas, y contemplaba un proceso de regularización. Sin embargo, se incluyó como requisito que los extranjeros hayan ingresado al territorio ecuatoriano de manera regular, a través de los puntos de control migratorio. Ese requisito evitó que decenas de miles de venezolanos, que ingresaron al Ecuador de manera irregular, puedan regularizar su situación migratoria. A ello se sumaron las dificultades de otros miles para obtener los documentos necesarios para sus trámites.

El 18 de diciembre de 2020, varios colectivos de migrantes y de organizaciones de la sociedad civil, como la Red Eclesial Latinoamericana y Caribeña de Migración, Desplazamiento, Refugio y Trata de Personas y el Servicio Jesuita a Refugiados, presentaron unas “Propuestas para la inclusión y el ejercicio de Derechos de las Comunidades en Movilidad Humana en el Ecuador” (Red Clamor et al., 2020). Esas propuestas incluyen un proyecto de Acuerdo Ministerial para la regularización de los migrantes en el Ecuador (SJR, 2020). Considero necesario acoger de manera positiva esa propuesta normativa, con los cambios necesarios a los que haya lugar para reflejar los intereses del Estado ecuatoriano, en aspectos como el tributario y de seguridad.

Simplificación de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de visas

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, en su preámbulo, establece como objetivo la facilitación de la regularidad migratoria para las personas extranjeras. Entre otros, define la necesidad de simplificar los trámites. Sin embargo, existen varios requisitos y procedimientos que se han instaurado, que dificultan y, en algunos casos, imposibilitan a los usuarios la posibilidad de tener una estada regular.

Tal es el caso del requisito de presentar el certificado de movimiento migratorio, que es emitido por el Ministerio de Gobierno y tiene una validez de 30 días. Esa información debería ser revisada internamente por las coordinaciones zonales, a fin de evitar mayores en el trámite. Lamentablemente, ciertas instituciones como el Ministerio de Gobierno exigen trámites con fines recaudatorios y no observan cuál es el interés real del Estado.

Facilitación del otorgamiento de las visas en los Consulados y Coordinaciones Zonales

Muchas de las veces, los funcionarios y las autoridades de las coordinaciones zonales o de los consulados ecuatorianos en el exterior, optan por exigir más requisitos de los establecidos en la Ley. Usualmente no existe un ánimo explícito de perjudicar al usuario sino de protegerse ante una eventual revisión de las autoridades de control. Sin embargo, los extranjeros sí se ven perjudicados en su intención de regularizarse y muchos optan por abandonar los trámites.

Por ello, es preciso realizar una verificación constante de que las oficinas desconcentradas de la Cancillería en el Ecuador y en el exterior cumplan estrictamente con los requisitos realmente necesarios.

Por ejemplo, la LOMH permite, en su artículo 27, “convocar a la persona solicitante de categoría migratoria, a una entrevista con el fin de verificar la información presentada o solicitar información vinculada al trámite”. Sin embargo, en lugar de aplicar ese procedimiento únicamente para ciertos expedientes que generen dudas, ciertas coordinaciones zonales lo aplican en todos los casos. Incluso, en el caso de las visas de trabajo, se suele convocar a una entrevista a los empleadores, requisito que no está amparado en ninguna Ley.

Conclusiones

La regularización amplia de los migrantes en situación irregular es una medida necesaria a adoptar por el Estado ecuatoriano y un compromiso del gobierno actual. Esa regularización ofrece muchos beneficios tanto para los migrantes, como para el Estado y la sociedad en su conjunto.

En particular permite identificar a las personas que se encuentran en nuestro territorio, permite que los migrantes que se regularicen contribuyan al financiamiento de los servicios del Estado, a través de sus impuestos y aportes a la seguridad social. Además, esta medida contribuye a prevenir y luchar contra la explotación laboral, trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. De igual forma, la regularización permite luchar contra la xenofobia, proteger a las poblaciones vulnerables y lograr la inclusión y cohesión social, necesarias para un desarrollo armonioso del país.

Adicionalmente, nuestro país tiene experiencias en el manejo de grandes grupos de personas en movilidad que nos han permitido conocer las ventajas de la regularización. Además, es preciso mantener la coherencia en nuestra política migratoria, la cual ha mantenido un rol de liderazgo desde hace muchos años.

Existen muchos desafíos que se deberá afrontar para la regularización migratoria, en particular respecto a preocupaciones legítimas de ciertos sectores de la población, como la limitada capacidad para financiar las necesidades de los migrantes o la amenaza que podría significar en el empleo de nuestros connacionales.

Igualmente, serios son los desafíos en materia de seguridad, los cuales pueden ser abordados con acciones como: la imposición de visas a más Estados, la deportación de individuos que sean una amenaza grave para la seguridad del país, el intercambio de información y la prohibición de procesos de regularización masiva. Por otra parte, el argumento de que la regularización producirá un “efecto llamada”, se puede resolver con un cambio del mensaje sobre la gestión de la migración en el Ecuador.

Para lograr el objetivo planteado, el Estado tiene a su disposición varias medidas para regularizar, como emprender en procesos amplios de regularización, simplificación de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de visas y la facilitación del otorgamiento de las visas en los Consulados y Direcciones Zonales.

La regularización amplia de los migrantes en el Ecuador, requerirá de una acción coordinada y eficiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en su conjunto (planta central, embajadas, oficinas consulares y direcciones zonales), así como una adecuada coordinación con otras instituciones nacionales como el Ministerio de Gobierno y el Registro Civil. Por supuesto, será preciso dialogar de manera permanente con las organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo a los migrantes en situación irregular.

Por último, es preciso contar con una acción diplomática bien concertada, para impulsar medidas de flexibilidad migratoria por el resto de países de la región, que incluyan procesos de regularización de la población migrante.

Referencias

1. Constitución de la República del Ecuador (2008).
2. Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).
3. Asamblea Nacional del Ecuador (diciembre, 2020). Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Movilidad Humana (Cod. AN-2019-1623 / 368433). [http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0a68435f-6f47-43d5-a0b2-6904178186c9/LOMH-signed-signed%20\(1\).pdf](http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0a68435f-6f47-43d5-a0b2-6904178186c9/LOMH-signed-signed%20(1).pdf)
4. Asamblea General de las Naciones Unidas (1990, diciembre). Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada mediante resolución 45/158. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
5. Asamblea General de las Naciones Unidas (2015, septiembre). Objetivos de Desarrollo Sostenible.
6. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
7. Corte IDH (2020). Caso Velez Loor v. Panamá, 23 de noviembre de 2010, párr.
8. 98. Publicado en el Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
9. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>
10. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU y Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU (2020, mayo). Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes.
11. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_SP.pdf
12. UNICEF (2020, mayo). Nota técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana.

https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf

13. Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes y sus Familiares (2013, agosto). Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, párr. 16.
14. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPFRiCAqhKb7yhsrMuIHhdD50s6dX7ewCBgofzBu%2B2Pshl1KhwQxjH7qXvrJ7XSEg5tg5g%2BtEDPGon87QPfsnNLhXVTUvYVW5ykHs%3D>
15. Banco Mundial (2020, junio). Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador.
16. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>
17. Asamblea General de las Naciones Unidas (2019, enero). Pacto Mundial de la ONU sobre Migración (A/RES/73/195).
https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
18. León, José (2019, enero). La xenofobia en Ecuador empuja a migrantes venezolanos a salir del país. Publicado en el New York Times.
<https://www.nytimes.com/es/2019/01/28/espanol/ecuador-ibarra-venezolanos.html>
19. Sanahuja, José (s.f.). Cohesión social: la experiencia de la UE y las enseñanzas para América Latina. En revista Quorum, pág. 52.
20. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2560308.pdf>.
21. Agencia EFE (2021, junio). Ecuador prevé regularizar a unos 450.000 venezolanos, anunció el presidente Guillermo Lasso. Publicado en Diario El Universo.
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/ecuador-preve-regularizar-a-unos-450000-venezolanos-anuncio-el-presidente-guillermo-lasso-nota/>
22. Diario El Universo (2021, septiembre). Presidente Lasso habló con OIM y Acnur sobre situación de inmigrantes y refugiados. Publicado en:
<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/presidente-lasso-hablo-con-oim-y-acnur-sobre-situacion-de-inmigrantes-y-refugiados-nota/>
23. Ministerio de Gobierno (2020, agosto). Boletín 152: 165.761 ciudadanos venezolanos realizaron el registro migratorio.

<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/165-761-ciudadanos-venezolanos-realizaron-el-registro-migratorio/>

24. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008, junio). Boletín de Prensa No. 398.

25. Organizaciones y colectivos de personas migrantes ecuatorianas retornadas, migrantes forzadas venezolanas y colombianas, y la Red CLAMOR. Presentación de las propuestas para la inclusión y el ejercicio de derechos de las comunidades en movilidad humana en el Ecuador, a los binomios presidenciales y al país.

<https://www.facebook.com/ScalabrinianasEcuador/videos/2911003022512719/>

26. Servicio Jesuita a Refugiados (2020). Propuesta de Acuerdo Ministerial para la Regularización de los Migrantes Venezolanos. <https://bit.ly/38dGk4L>

27. Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares (2020, diciembre). Informe anual de gestión. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.